

Prentsmiðjan Oddi hf.

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 1993.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1993. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1993. 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 stjórnslu. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í fyrri skýrslum mínum. Fimmti kaflinn geymir skrár yfir atriðisorð og lagatiltæki, svo og skrá yfir mál í númeraröð.

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 lagatiltæki, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrri ára.

Reykjavík, 21. október 1994.
Gaukur Jörundsson.

Skýrsla

Embodsmanns Alþingis
fyrir árið 1993

Október 1994

Efnisyfirlit

	Bls.
I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1993	9
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1993	11
1. Mála fjöldi	11
2. Skipting kvartana	11
3. Afgreiðsla mála	13
4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að	13
5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	15
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1993	16
1.0. Almennatryggingar	16
1.1. Fæðingardagpeningar. Húsmóðir	16
1.2. Örorkumat. Meðferð mála fyrir tryggingaráði. Rannsóknarreglan. Stjórnsýslukæra	21
1.3. Almennatryggingar. Örorkubætur	26
2.0. Atvinnuréttindi	29
2.1. Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Stjórnsýslueftirlit. Álitsumleitan	29
2.2. Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur. Álitsumleitan. Jafnræðisreglur. Afturvirkni stjórnvaldsfyrirmæla	37
2.3. Úthlutun atvinnuleyfa til leigubifreiðaakesturs	48
2.4. Atvinnuleyfi til leigubifreiðaakesturs. Undanþága frá akstri bifreiðar. Jafnræðisreglan	51
3.0. Áfengismál	53
3.1. Áfengisauðglýsingar. Jafnræðisreglan	53
4.0. Byggingar- og skipulagsmál	54
4.1. Ögilding ákvörðunar byggingarnefndar. Andmælaréttur. Álitsumleitan. Málshraði. Málsaðild	54
4.2. Byggingarleyfi. Skipulagsbreytingar. Málsmeðferð við breytingar á skipulagi. Andmælaréttur	60
5.0. Foreldrar og börn	69
5.1. Rökstuðningur úrskurðar í forsjármáli. Forsjá til bráðabirgða. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan	69
5.2. Forsjársvipting. Langtímafóstur. Málsmeðferð barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs	76
6.0. Gjafsókn	80
6.1. Synjun gjafsóknar í dómsmáli. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Rannsóknarregla. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur	80
6.2. Gjafsóknarnefnd. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Álitsumleitan. Rökstuðningur. Meinbugir á lögum	83

7.0. Húsnæðismál	92
7.1. Lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Greiðslujöfnun fasteignaveðlána. Breytingar á lagareglum um greiðslujöfnun. Afturvirkni.	92
7.2. Greiðsluerfiðleikalán. Málshraði	98
7.3. Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar. Málshraði. Skýringar á tölum á afgreiðslu máls. Birting stjórnvaldsákvörðunar. Leiðbeiningar um kærueimild. Meinbugir á starfsháttum í stjórnslu.	105
8.0. Landbúnaður	111
8.1. Fullvirðisréttur. Birting stjórnvaldsákvörðunar. Kæruleiðir og málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði. Rökstuðningur. Eftirlit stjórnsýsluaðila. Valdmörk stjórnvalda	111
9.0. Lax- og silungsveiði	120
9.1. Bætur vegna veiðiskerðingar. Jafnræðisreglur. Gerðardómur. Valdmörk stjórnvalda. Eignarskerðing. Sérstakt hæfi	120
9.2. Skipun jarða í deildir í veiðifélagi	122
10.0. Lífeyrismál	125
10.1. Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins. Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna	125
11.0. Lögreglurannsókn	126
11.1. Meðferð ákærvalds. Bókhaldsrannsókn. Lögreglurannsókn. Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar	126
12.0. Mannanöfn	131
12.1. Skylda til nafnbreytinga við töku ríkisfangs. Breytingar á eigin nafni og kenninafni	131
13.0. Mannréttindi	132
13.1. Ráðstöfun sóknargjalda. Trúfrelsi	132
14.0. Málsmeðferð stjórnvalda	135
14.1. Aðild. Andmælareglan. Leiðbeiningarskylda. Stjórnvaldsákvörðun	135
14.2. Boðunarfrestur. Landskipti. Vettvangsganga	138
14.3. Varðveisla og skráning upplýsinga hjá stjórnvöldum. Valdmörk Byggðastofnunar	140
14.4. Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna. Rökstuðningur úrskurða í kærumáli. Rannsóknarregla. Gjaldskrá dýralækna	143
15.0. Opinberir starfsmenn	149
15.1. Heilsugæsla í skólum. Skólayfirlæknir. Brottfelling laga	149
15.2. Lögreglumenn. Almenn hæfisskilyrði	155
15.3. Lögreglumenn. Starfsnám. Ávirðingar. Andmælaréttur. Rökstuðningur. Almenn hæfisskilyrði	159
15.4. Röðun í launaflokka. Kjarasamningar. Jafnræðisregla. Ákvörðunum fyrirvarsmanna kirkjugarða þjóðkirkjunnar verður skotið til biskups Íslands	170
15.5. Setning í stöðu héraðslæknis. Almenn hæfisskilyrði	173
15.6. Staða lögð niður. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun er byggð á. Rannsóknarregla. Andmælaréttur	174

16.0. Opínber innkaup	179
16.1. Framkvæmd útboðs. Skólaakstur. Rökstuðningur. Andmælaréttur	179
17.0. Samningar við önnur ríki	187
17.1. Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna. Verksamningur við Varnarliðið. Valdmörk stjórnvalda. Ólögmat sjónarmið. Jafnræðisreglur	187
18.0. Skattar og gjöld	195
18.1. Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar. Málshraði. Ákvörðunum um vexti og verðbætur af ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytis	195
18.2. Álagning og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjalds. Ágreiningi um niðurjöfnun tryggingaeftirlitsgjalds verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra	197
18.3. Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift. Lagaheimild gjaldtöku. Einkaréttarleg samningsatriði	208
18.4. Álag á vangreiddan virðisaukaskatt. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun er byggð á	213
18.5. Frádráttur ökutækjakostnaðar. Akstur milli heimilis og vinnustaðar. Matsreglur ríkisskattstjóra. Jafnræði skattgreiðenda	219
18.6. Fargjöld og frádráttur vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar. Jafnræði skattgreiðenda. Matsreglur ríkisskattstjóra	232
18.7. Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds. Réttarvenja. Trúfrelsi	235
18.8. Frádráttur ökutækjakostnaðar. Akstur milli heimilis og vinnustaðar. Matsreglur ríkisskattstjóra. Jafnræði skattgreiðenda	240
18.9. Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum. Ólögmat sjónarmið. Rangar forsendur ...	242
18.10. Endurgreiðsla oftekens fjár	249
19.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	251
19.1. Dómstólar	251
19.2. Málskot til æðra stjórnvalds	252
19.3. Ársfrestur	253
19.4. Ágreiningur milli stjórnvalda	253
20.0. Stjórnsýslunefndir	255
20.1. Skipan samkeppnisráðs. Almenn hæfisskilyrði	255
20.2. Sérstakt hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd skv. lögum nr. 76/1970. Lax- og silungsvéiði	264
21.0. Stjórnun fiskveiða	268
21.1. Ákvörðun meðalafhlutdeildar báts eftir stækkun hans	268
21.2. Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða. Rannsóknarregla	268
21.3. Undanþágur frá skilyrði um haffærisskírteini. Jafnræðisregla	275
21.4. Dráttur á skoðun báts. Skilyrði um skráningu á skipaskrá	290
22.0. Sveitarfélög	299
22.1. Svör við erindum sem berast. Stjórnsýslukæra. Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum. Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnnum. Sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna. Rannsóknarregla. Álitsumleitan	299

23.0. Tollar	305
23.1. Tollfílnanir farmanna. Lagaheimild reglugerðar. Jafnræði	305
24.0. Umhverfismál	312
24.1. Stjórn hreindýraveiða. Valdmörk stjórnvalda. Lagaheimild gjaldtöku. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla. Veiðiréttur. Eignaskerðing	312
25.0. Varðveisla opinberra skjala	326
25.1. Varðveisla opinberra skjala.	326
26.0. Vátryggingarstarfsemi	327
26.1. Úrelding fiskiskipa. Stjórnvaldsákvörðun bundin skilyrði. Stjórnarsýslusamband. Kæra til æðra stjórnvalds. Valdmörk	327
27.0. Ökuréttindi	337
27.1. Endurveiting ökuréttinda. Verklagsreglur. Sjóarmið sem stjórnvaldsákvörðun er byggð á. Rannsóknarregla. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda	337
IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.	341
V. SKRÁR	346
1. Númeraskrá	346
2. Lagaskrá	349
3. Atriðisorðaskrá	364

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1993.

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, Páll Hreinsson, sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, og Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur. Auk þeirra starfaði Benedikt Bogason, héraðsdómsfulltrúi, við embættið um tveggja mánaða skeið. Sem fyrr naut ég aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna.

Ég ákvað að víkja sæti í tveimur málum og skipaði forseti Alþingis Friðgeir Björnsson, dómstjóra, til að fara með þau, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Auk þess fjallaði Stefán Már Stefánsson, prófessor, um tvö mál á árinu. Hafði hann verið skipaður af forseta Alþingis til að fara með þau á árinu 1992 og hafði hann lokið umfjöllun um þau. Komu þau á ný til athugunar á árinu 1993.

2.

Á árinu 1993 voru skráð 238 ný mál. Á árinu tók ég þrjú mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 235. 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. En einnig er algengt að menn hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín og leiti upplýsinga. Er þá oftast 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 eins og áður.

Í öðrum kafla skýrslu þessarar eru ýmsar nánari upplýsingar um mál þau, er ég tók til meðferðar á árinu 1993, og í þriðja kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Hinn 1. janúar 1994 gengu í gildi stjórnsýslulög nr. 37/1993 og 30. maí 1994 lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Þessi lög efla rétt einstaklinga og hafa því mikla þýðingu fyrir starf umboðsmanns Alþingis, svo sem það hefur verið ákveðið í 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Má í rauninni fullyrða, að lög þessi marki þáttaskil í þeim efnunum. Hér er rétt að minna á, að Ísland hefur staðfest ýmsa fleiri sáttmála til verndar réttindum einstaklinga en Mannréttindasáttmála Evrópu. Gætir áhrifa þessara sáttmála í vaxandi mæli hér á landi. Meðal þessara samninga er Evrópusamningur um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Kom sendinefnd Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) hingað til lands í júlímánuði 1993 til að athuga fangelsi og aðrar stofnanir, sem undir sáttmálann falla. Kom sendinefndin á minn fund 12. júlí 1993 og átti ég gagnlegar viðræður við hana.

4.

Skýrsla mín til Alþingis fyrir árið 1992 var rædd á Alþingi 18. nóvember 1993. Áður hafði ég ásamt aðstoðarmanni mínum, Páli Hreinssyni, komið á fund allsherjarnefndar Alþingis, sem fjallaði um skýrsluna. Ræddum við skýrsluna við nefndarmenn og gáfum skýringar. Er af því mikill ávinningur fyrir embætti umboðsmanns Alþingis, að Alþingi fylgist með störfum þess og fylgi eftir ábendingum umboðsmanns, eftir því sem við á.

Í nefndum umræðum á Alþingi 18. nóvember 1993 ræddu þingmenn meðal annars tvö mál, sem ég hafði tekið til athugunar og látið uppi álit mitt á í tilefni af tveimur kvörtun-

um, sem beindust að utanríkisráðuneytinu. Skiptar skoðanir eru á því, hvort þjóðþing sé heppilegur vettvangur fyrir umræður um álit umboðsmanna í einstökum málum. Að sjálf-sögðu er það Alþingis að ákveða, hvaða hátt skuli hafa þar á. Ég legg hins vegar í því sam-bandí áherslu á nauðsyn þess, að ráðuneyti og aðrar stjórn-sýslustofnanir fari að lögum um umboðsmann Alþingis og gefi Alþingi fullnægjandi upplýsingar um einstök mál, ef um-ræða um þau er tekin upp. Þar skorti verulega á í viðbrögðum utanríkisráðuneytisins við álití mínu í nefndum tveimur málum, eins og ég hef gert grein fyrir í bréfi mínu til ráðu-neytisins, dags. 26. ágúst 1994, en bréf þetta er rakið á bls. 194 og 344 í skýrslu þessari. Samkvæmt bréfi utanríkisráðuneytisins til mín frá 13. október 1994 og bréfi 18. október 1994, ásamt meðfylgjandi greinargerð, hefur ráðuneytið gert ráðstafanir til að koma í veg fyrir að slíkt endurtaki sig. Er fyrrnefnt bréf og greinargerð birt á bls. 344 í skýrslu þessari.

5.

Í starfi mínu hefur það í ýmsum tilvikum vakið athygli mína, hve lög eru oft óskýr um stöðu stofnana og embætta í stjórn-sýslukerfinu. Það veldur þá meðal annars vafa á því, hvort aðila máls er heimilt að kæra ákvörðun hlutaðeigandi stjórnvalds til ráðuneytis svo og hverjar stjórnunarheimildir ráðherra séu gagnvart umræddu stjórnvaldi.

Í íslenskri stjórn-skipan er gengið út frá því, að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari ávallt með yfirstjórn stjórn-sýslu, nema hún sé að lögum undanskilin. Af þessu leiðir, að kveði lög ekki skýrt á um sjálfstæði stjórnvalds og verði sú ályktun heldur ekki leidd af ákvæð-um laga með fullri vissu, yrði talið að um *læggra sett stjórnvald* væri að ræða. Staða slíks stjórnvalds í stjórn-sýslukerfinu felur m.a. í sér að ráðherra sá, sem umræddur mála-flokkur heyrir undir skv. lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands, fer þá almennt með yfir-stjórn þeirra mála, er undir valdsvið stjórnvaldsins heyrir. Þá verður stjórnvaldsákvörðun-um lægra setts stjórnvalds skotið til ráðherra skv. 1. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Kveði lög aftur á móti svo á, að stjórnvald skuli teljast sjálfstætt, eru réttaráhrifin m.a. þau, að stjórnvaldsákvörðunum þess verður almennt ekki skotið til æðra stjórnvalds, nema lög heimili það sérstaklega.

Ég tel mikilvægt, að heimildir að lögum til að skjóta stjórnvaldsákvörðunum til æðra stjórnvalds séu skýrar, einfaldar og aðgengilegar, enda er hér um að ræða mikilsvert úr-ræði fyrir borgarana, sem grundvallað er á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttar-vernd borgaranna, svo og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð. Ég tel að nokkuð hafi skort á, að þessu vandamáli hafi verið gefinn nægilegur gaumur við lagasetningu hér á landi. Þar sem reynt hefur á þetta atriði í svo mörgum málum, sem komið hafa til meðferðar hjá embætti mínu, tel ég rétt að vekja athygli Alþingis á því.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1993.

1. Málafjöldi.

Á árinu 1993 voru alls 238 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	235
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	3
Samtals	<u>238</u>

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	23
febrúar	15
mars	26
apríl	14
maí	9
júní	7
júlí	17
ágúst	17
september	30
október	24
nóvember	24
desember	29
Samtals	<u>235</u>

Að þessum 235 kvörtunum stóðu samtals 268 aðilar eða 226 einstaklingar og 42 lög- aðilar. Af einstaklingum voru 52 konur og 174 karlar. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 18 ára og sá elsti 80 ára, en aldurskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	4
21 – 30 ára	30
31 – 40 –	68
41 – 50 –	65
51 – 60 –	35
61 – 70 –	20
71 árs og eldri	4

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Fjórar kvartanir bárust frá Íslendingum bú-

settum erlendis. Málafjöldi og hlutfall hans er miðaður við þau 238 mál, er tekin voru til meðferðar á árinu, og mál, sem ég tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála- fjölda	Hlutfall af heildarþúa- fjölda landsins
Reykjavík	102	42,9%	38,5%
Reykjanes	54	22,7%	25,7%
– Kópavogur	16		
– Garðabær	5		
– Hafnarfjörður	11		
– Njarðvík	4		
– Keflavík	3		
– Grindavík	1		
– Sandgerði	1		
– Seltjarnarnes	4		
– Mosfellsbær	8		
– Garður	1		
Vesturland	20	8,4%	5,5%
– Snæfellsnessýsla	8		
– Mýrasýsla	2		
– Akranes	5		
– Dalasýsla	5		
Vestfirðir	9	3,8%	3,6%
– Ísafjörður	2		
– V-Ísafjarðarsýsla	3		
– V-Barðastrandarsýsla	3		
– A-Barðastrandarsýsla	1		
Norðurland vestra	10	4,2%	3,9%
– A-Húnavatnssýsla	4		
– Siglufjörður	1		
– Blönduós	5		
Norðurland eystra	6	2,5%	10,1%
– Eyjafjarðarsýsla	1		
– Akureyri	3		
– Húsavík	1		
– Dalvík	1		
Austurland	17	7,1%	4,9%
– S-Múlasýsla	8		
– Neskaupstaður	2		
– Seyðisfjörður	2		
– Eskifjörður	3		
– Egilsstaðir	2		
Suðurland	12	5,0%	7,8%
– Rangárvallasýsla	1		
– Árnessýsla	5		
– Hveragerði	1		
– Selfoss	3		
– Vestmannaeyjar	1		
– V-Skaftafellssýsla	1		
Íslendingar búsettir erlendis	5	2,1%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	3	1,3%	
	<u>238</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 212 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	92
Mál til meðferðar á árinu	238
Afgreidd mál	212
Mál til meðferðar í árslok	118

Af þeim 118 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1993, var í 35 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 17 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 28 mál voru til frumathugunar, 34 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 4 mál voru í frumat-hugun hjá skipuðum umboðsmönnum.

Málum, sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að 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 þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 1993, 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	50
2. Ábending um að réttarágreiningur heyri undir dómstóla	4
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	51
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	7
b) Dómsathafnir	9
c) Einkaréttarleg lögskipti	3
d) Önnur atriði	8
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	33
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. 1. nr. 13/1987	13
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	34
Samtals	212

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 að eigin frumkvæði á árinu 1993, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beinist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist 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	
– Ráðuneytið	1
– Bygðastofnun	1
	<u>2</u>
2. Menntamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	3
– Barnaverndarráð	2
– Lánasj. ísl. námsmanna	5
– Fræðslustjórar	1
– Háskóli Íslands	3
– Ríkisútvarpið	1
	<u>15</u>
3. Utanríkisráðuneytið	
– Ráðuneytið	4
	<u>4</u>
4. Landbúnaðarráðuneytið	
– Ráðuneytið	17
– Yfirdýralæknir	2
– Veidimálastjóri	1
– Sauðfjárveikivarnir	1
– Búnaðarsambönd	1
	<u>22</u>
5. Sjávarútvegsráðuneytið	
– Ráðuneytið	15
– Hagræðingarsj. sjáv.	1
– Fiskistofa	2
	<u>18</u>
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	25
– Dómsstólar	3
– Lögregluyfirvöld	6
– Mannanafnanefnd	6
– Fangelsisvirkvöld	5
– Tölvunefnd	1
– Matsnefnd eignarnámsbóta	1
– Sýslumenn	4
	<u>51</u>
7. Félagsmálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	4
– Húsnæðisstofnun ríkisins	5
– Ábyrgðarsjóður launa	2
– Bjargráðasj. Íslands	1
– Innheimtust. sveitarfél.	2
– Kærunefnd jafnréttism.	1
– Skipulagsstj. ríkisins	2
– Stj. Húsnæðisstofnunar ríkisins	3
– Úrskurðarnefnd félagsþjónustu	1
	<u>21</u>
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	10
– Heilbrigðisstofnanir	3
– Landlæknir	1
– Tryggingast. ríkisins	3
– Tryggingaráð	5
– Atvinnuleysistr.sjóður	2
– Stjórn sjúkrastofnana	1
	<u>25</u>

9. Fjármálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	12
– Innheimtumenn ríkissj.	2
– Yfirséðanefnd	4
– Skattvirkvöld	12
– Tollgæslan	1
– Gjaldheimtan í Rvk.	2
– Fasteignamat ríkisins	1
– Lífeyrissjóðir	2
	<u>36</u>
10. Samgönguráðuneytið	
– Ráðuneytið	7
– Póst- og símamálastofnun	2
	<u>9</u>
11. Iðnaðarráðuneytið	
– Ráðuneytið	2
– Sementsverksm. rík.	1
	<u>3</u>
12. Viðskiptaráðuneytið	
– Ráðuneytið	2
– Bankaefirlitið	1
– Samkeppnisstofnun	1
	<u>4</u>
13. Hagstofa Íslands	
–	3
	<u>3</u>
14. Umhverfissráðuneytið	
– Ráðuneytið	5
	<u>5</u>

B. Sveitarfélög:

Reykjavíkurborg	
–	1
– Húsnæðisnefnd	1
Hafnarfjarðarbær	
–	2
– Félagsmálastofnun	1
– Húsnæðisnefnd	1
Kópavogskaupstaður	1
Eskifjarðarkaupstaður	1
Ólafsvíkarkaupstaður	1
Stöðvarhreppur	1
Álftaneshreppur	1
Barðastrandarhreppur	1
Blönduósarbær	
– Félagsmálaráð	1
Keflavíkarkaupstaður	
– Hafnaryfirvöld	1
Selfossbær	1
[Annað 5]	

5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

Barnavernd	3	Innheimta op. gjalda	1
Forsjámál	2	Málsmeðferð og starfshættir stjórnáslunnar	31
Úthlutun uppboðsandvirðis	1	Samningar við stjórnásluaðila	7
Dómstólar	4	Opinber útbod	2
Löggæsla	4	Eftirlit stjórnásluaðila	2
Fangelsismál	7	Framleiðslustjórn í landbúnaði	6
Meðferð ákærvalds	2	Sauðfjársjúkdómar	1
Opinber innheimta	3	Landbúnaður	1
Skattar	5	Lax- og silungsveiði	1
Virðisaukaskattur	2	Stjórnun fiskveiða	16
Bifreiðagjald	1	Úrelding fiskiskipa	2
Húsnæðisbætur	1	Félagslegar íbúðir	5
Pungaskattur	1	Sveitarfélög	4
Tollar	2	Félagsl. þjón. sveitarf.	4
Almannatryggingar	9	Ökuréttindi	2
Meðlög	4	Skráning persónuupplýs.	4
Ábyrgðarsjóður launa	2	Þjónustugjöld	5
Atvinnuleysisbætur	2	Iðnaðarmálagjald	1
Lífeyrisréttindi	4	Hæfi	3
Lífeyrisjóðir	1	Höfundarréttur	1
Leigubifreiðar	1	Jafnréttismál	1
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	6	Áfengisvarnir	1
Mannanöfn	9	Afnotagjöld	1
Gjafsókn, gjafvörn	2	Fjárveitingar	4
Húsnæðismál	2	Samkeppnismál	3
Fasteignagjöld	1	Umhverfisvernd	2
Byggingar- og skipulagsmál	1	Ferðaþjónusta	1
Gatnagerðargjöld	2		
Vatns- og holræsagjöld	1		
Lyfjaverslun	4		
Opinberir starfsmenn	15		
Stöðuveitingar	10		
Kjarasamningar	1		
Skólamál	1		
Námslán	5		
Samningar einkaaðila	2		
Samningar við erlend ríki	1		
Svipting sjálfræðis	2		
		Samtals	238

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1993.

1.0. Almennatryggingar.

1.1.

Fæðingardagpeningar. Húsmóðir. (Mál nr. 564/1992)

A kvartaði yfir því, að tryggingaráð hefði með úrskurði synjað umsókn hennar um greiðslu fæðingardagpeninga. Varðaði kvörtun A, hvort hún hefði uppfyllt skilyrði 26. gr. laga nr. 67/1971, um almennatryggingar, og 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987, um fæðingarorlof, til töku dagpeninga þessara. A hafði alið barn í september 1988 og fékk þá óskerta fæðingardagpeninga í 5 mánuði, enda hafði hún stundað vinnu á undanfarandi tímabili. Vegna veikinda gat A ekki tekið upp vinnu eftir barnsburðinn, en fékk sjúkradagpeninga á þeim grundvelli, að hún væri heimavinnandi eins og fram kom í umsókn hennar. Aftur ól A barn 31. október 1989. Tryggingaráð synjaði umsókn hennar um fæðingardagpeninga vegna þeirrar fæðingar á þeim forsendum, að A hefði ekki verið í launuðu starfi fyrir síðari barnsburðinn, enda yrði fæðingardagpeningunum vegna fyrri fæðingarinnar ekki jafnað til launaðrar vinnu, sbr. 26. gr. laga nr. 67/1971, um almennatryggingar. Þá taldi tryggingaráð, að A gæti ekki heldur byggt rétt til fæðingardagpeninga á 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987, um fæðingarorlof, enda væri þargreindur réttur til greiðslna þessara í veikindum bundinn því, að hlutaðeigandi hefði látið af launuðum störfum. A hefði sótt um og fengið sjúkradagpeninga sem húsmóðir, en þær ættu ekki rétt til fæðingardagpeninga.

Umboðsmaður áleit, að A gæti ekki átt rétt á fæðingardagpeningum samkvæmt 26. gr. laga nr. 67/1971, þar sem hún hefði ekki á þeim tíma, sem hún naut fæðingarorlofs vegna fyrri fæðingarinnar, þ.e. tímabilið september 1988 til 1. mars 1989, eða síðar stundað önnur störf en heimilisstörf. Þá lægi ekki nægilega skýrt fyrir, að A hefði lagt niður launuð störf af heilsufarsástæðum og hefði hún því ekki fullnægt skilyrðum 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987 um rétt til fæðingardagpeninga. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að gera athugasemdir við úrskurð tryggingaráðs.

I.

Hinn 19. apríl 1992 lagði A, fram kvörtun yfir því, að tryggingaráð hefði með úrskurði 18. júlí 1991 synjað umsókn hennar um greiðslu fæðingardagpeninga vegna barns, er hún ól 31. október 1989.

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir, að 24. september 1988 ól A barn. Á síðustu 12 mánuðum fyrir fæðingu barnsins hafði A unnið við ræstingar og við gæslu barna í heimahúsi. A lét af ræstingarstörfum sínum í nóvember 1987 og af barnagæslu í júní 1988. Var vinna hennar á framangreindu tímabili metin til 1032 dagvinnustunda og fékk hún því greidda fæðingardagpeninga óskerta í 5 mánuði.

Eftir að fæðingarorlofi lauk 1. mars 1989, kveðst A ekki hafa getað stundað launuð störf að nýju vegna bakveiki. Í umsókn A um sjúkradagpeninga frá 25. maí 1989 kemur fram, að hún sé heimavinnandi, og í læknisvottorði vegna sjúkradagpeninga dagsettu sama dag segir, að A sé húsmóðir og hafi verið óvinnufær frá 16. apríl 1989. Þá er tekið fram í vottorðinu, að A sé mjög slæm af bakverkjum og þurfi hjálp við heimilisstörf. Samkvæmt yfirliti frá sjúkrasamlagi X fékk A greidda sjúkradagpeninga frá 30. apríl 1989 til og með 1. október 1989, en frá þeim tíma mun hún hafa fengið greitt fæðingarorlof vegna barns þess, er hún ól 31. október 1989. Með úrskurði Tryggingastofnunar ríkisins frá 20. nóvember

1989 var fallist á umsókn A frá 31. október 1989 um lengingu fæðingarorlofs og fékk A greiddan fæðingarstyrk fyrir októbermánuð.

Í umsókn A um fæðingarstyrk og fæðingardagpeninga í fæðingarorlofi til umboðs-skrifstofu Tryggingastofnunar ríkisins í X, sem dagsett er 19. október 1989, tilgreinir A að staða hennar sé húsmóðir. Umsókn A um fæðingardagpeninga var synjað, þar sem hún hefði ekki unnið sem svarar a.m.k. 516 dagvinnustundum á síðustu 12 mánuðum fyrir fæðinguna.

Með bréfi, dags. 7. mars 1991, skaut A synjun Tryggingastofnunar ríkisins til úrskurðar tryggingaráðs, þar sem hún taldi sér hafa verið vanreiknaðar fæðingarorlofs-greiðslur, er hún ól barn sitt 31. október 1989. Í bréfi A segir:

„Þegar atvinnuþátttaka mín var metin sbr. d. lið 26. gr. ATL og reglugerð um fæðingarorlof var einungis litið til þess eina og hálfra mánaðar sem ég var heima frá því fyrri fæðingarorlofi mínu lauk og þar til ég fékk sjúkradagpeninga. Samkvæmt því var talið að ég hefði ekki unnið 516 dagvinnustundir á síðustu 12 mánuðum fyrir fæðingu, og ætti því ekki rétt á fæðingardagpeningum þótt ég hefði nærri helming tímans verið í fæðingarorlofi og hinn helming tímans á sjúkradagpeningum. Skv. 25. gr. rg. um fæðingarorlof segir að hafi foreldri af heilsufarsástæðum látið af launuðum störfum á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs skuli veikindatíminn teljast jafngildur vinnuframlagi, enda hafi foreldrið átt rétt til greiðslu launa eða sjúkradagpeninga á veikindatímabilinu. Þar sem ég átti rétt til sjúkradagpeninga þennan tíma bar að telja veikindatímann jafngildan vinnuframlagi skv. þessari grein.

Þar sem ég tel að þessi afgreiðsla á máli mínu samrýmist hvorki 17. gr. rg. né 25. gr. rg. um fæðingarorlof, fer ég fram á leiðréttingu máls míns og úrskurð Tryggingaráðs þar um. Ég tel að mér hefðu borið fullir fæðingardagpeningar, því meta eigi tímann í fæðingarorlofi til fullrar vinnu, þar sem ég fékk þann tíma fulla fæðingardagpeninga, og tíma sem ég var á sjúkradagpeningum til hálftrar vinnu, þar sem ég fékk hálfra sjúkradagpeninga. Því hafi mér borið fullir fæðingardagpeningar í fæðingarorlofinu. Eigi að leggja annað mat á atvinnuþátttöku mína þennan tíma hlýt ég þó a.m.k. að hafa átt rétt á hálfum fæðingardagpeningum vegna þess tíma sem ég naut sjúkradagpeninga. Að minnsta kosti hefði verið eðlilegt að ég héldi sjúkradagpeningum þennan tíma, sem heimild er til skv. 17. gr. rg. um fæðingarorlof.“

Í úrskurði tryggingaráðs 18. júlí 1991 segir meðal annars:

„Greinargerð lífeyrisdeildar dags. 25. mars s.l. hefur borist tryggingaráði. Greinargerðin hefur verið kynnt [A] en engar athugasemdir hafa borist.

Í 26. gr. l. nr. 67/1971 um almannatryggingar segir:

- a. Foreldrar í fæðingarorlofi, sem lögheimili eiga á Íslandi, eiga rétt á greiðslu fæðingardagpeninga samkvæmt grein þessari, enda leggi þeir niður launuð störf þann tíma.
- b. Fullra fæðingardagpeninga njóta þeir sem unnið hafa 1032–2064 dagvinnustundir á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs. Hálfra fæðingardagpeninga njóta þeir sem unnið hafa 516–1031 dagvinnustund á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs. Launuð vinna í grein þessari merkir öll vinna að tekjuöflun, jafnt atvinnurekenda sem launþega. Um mat á atvinnuþátttöku foreldris skal setja ákvæði í reglugerð.

Skilyrði þess að eiga rétt til fæðingardagpeninga er skv. tilv. grein að viðkomandi

hafi lagt niður launuð störf. Ljóst er að A var ekki í launuðu starfi fyrir fæðinguna 1989 og skilar því ekki þeim vinnustundafjölda, sem nauðsynlegur er til greiðslu fæðingardagpeninga. Þeim tíma er A var á fæðingardagpeningum vegna fæðingar 1988 verður ekki jafnað til launaðrar vinnu.

Í 25. gr. reglugerðar nr. 564/1987 um fæðingarorlof segir:

Hafi foreldri af heilsufarsástæðum látið af launuðum störfum á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs skal veikindatíminn jafngildur vinnuframlagi samkvæmt reglugerð þessari, enda hafi foreldrið átt rétt til greiðslu launa eða sjúkra- (slysa-) dagpeninga á veikindatímabilinu.

Samkvæmt grein þessari stofnast réttur í veikindum þegar hlutaðeigandi hefur af heilsufarsástæðum látið af launuðum störfum. [A] sækir um sjúkradagpeninga sem húsmóðir og fær hálfan dagpeninga sem slík auk greiðsla fyrir utanaðkomandi heimilisaðstoð sbr. 6. mgr. 45. gr. l. 67/1971, en húsmæður eiga ekki rétt til fæðingardagpeninga, þar sem þær leggja ekki niður launuð störf. Þannig á 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987 um fæðingarorlof ekki við hér.

Hvað viðvíkur sjúkradagpeningagreiðslum eftir fæðingu þá liggja engin gögn um óvinnufærni á þeim tíma fyrir í málinu og þó svo væri þá er sá réttur nú fyrndur sbr. 2. mgr. 56. gr. l. 67/1971 þar sem segir:

Bætur aðrar en slysalífeyrir og sjúkradagpeningar, skulu aldrei úrskurðaðar lengra aftur í tímann en 2 ár. Sjúkradagpeningar skulu að jafnaði eigi úrskurðaðir lengra aftur í tímann en 2 mánuði, en heimilt er Tryggingastofnun ríkisins að lengja þetta tímabil í allt að 6 mánuði í tilvikum, þar sem bótaréttur er að öðru leyti ótvíræður.

Því úrskurðast:

ÚRSKURÐARORÐ:

Synja ber um greiðslu fæðingardagpeninga til [A], kt. [. . .] vegna fæðingar 31.10.89.“

Með bréfi, dags. 30. ágúst 1991, óskaði A eftir því, að tryggingaráð leiðrétti það, að hún hefði ekki gert neinar athugasemdir við greinargerð lífeyrisdeildarinnar. Kvaðst A hafa sent tryggingaráði athugasemdir sínar með bréfi, dags. 9. apríl 1991, og þar sem þær hefðu ekki skilað sér, óskaði hún eftir því, að tryggingaráð tæki málið til athugunar á ný. Með bréfi tryggingaráðs 17. september 1991 var A tilkynnt, að athugasemdirnar hefðu ekki borist, þegar mál hennar var afgreitt, en að þær hefðu ekki breytt úrskurði ráðsins í málinu.

Í rökstuðningi fyrir kvörtun sinni tekur A fram, að hún sé ósátt við það, að tryggingaráð skuli byggja á því, að hún hafi ekki unnið launað starf í 12 mánuði, áður en hún ól barn sitt 31. október 1989, þar sem Tryggingastofnun ríkisins hafi haft skattkort hennar, á meðan hún var í fæðingarorlofi á árinu 1989, og hafi hún því ekki getað unnið sér inn tíma á almennum vinnumarkaði. Hún hafi sótt um sjúkradagpeninga 16. apríl 1989, en þá hafi hún vegna heilsubrests ekki hafið störf að nýju sem dagmóðir. Engu að síður hafi hún haft leyfi til þeirra starfa. Þá hafi henni verið tjáð á umboðsskrifstofu Tryggingastofnunar ríkisins í X, að hún yrði að sækja um sem húsmóðir, þar sem hún væri ekki skráð í vinnu.

II.

Hinn 14. febrúar 1992 óskaði ég eftir því, að tryggingaráð léti mér í té gögn málsins, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, og bárust mér þau með bréfi ráðsins 28. febrúar 1992.

Með bréfi, dags. 25. júní 1992, óskaði ég eftir því, að tryggingaráð skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té eftirfarandi upplýsingar og skýringar:

- „1) Hefði það haft þýðingu fyrir rétt [A] til umræddra fæðingardagpeninga, ef hún hefði sótt um þá á þeirri forsendu, að hún hefði starfað sem dagmóðir eða verið í launuðu starfi, en ekki hafið störf að nýju að loknu fyrra fæðingarorlofi vegna heilsubreysts?
- 2) Ef gert væri ráð fyrir því, að [A] hefði fullnægt skilyrðum 1. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987 um fæðingardagpeninga, hvert hefði þá orðið áætlað vinnuframlag hennar, sbr. 2. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987, miðað við þá sjúkradagpeninga, er hún fékk greidda á árinu 1989?“

Umbeðnar skýringar bárust mér með bréfi tryggingaráðs, dags. 2. september 1992. Þar segir meðal annars:

„Talið er rétt að tryggingaráð skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A]. Um kvörtunina sjálfa er ekkert að segja nema þess verði sérstaklega óskað. Rétt þykir þó að geta þess, að þar sem [A] var á öllum gögnum skráð sem húsmóðir, t.d. læknisvottorðum, var það talið hið rétta í málinu og því fylgt við úrskurð, þ.e. að [A] væri fyrrverandi útivinnandi en þáverandi húsmóðir:

Þá er óskað upplýsinga og svara við eftirfarandi:

1. . . .

Svar: Hugsanlega, en þó því aðeins að hún hefði fengið sjúkradagpeninga á óvinnufærnitímabilinu 15.04.89–01.10.89 sem útivinnandi og að starfshlutfallið hefði veitt henni rétt til fullra sjúkradagpeninga. Það hefði aftur skilað henni 516 klst., sem hefði nægt til hálfra fæðingardagpeninga, sjá 45. gr. 1. nr. 67/1971, 23. og 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987.

2. . . .

Svar: Sjúkradagpeningar þeir sem [A] fékk á árinu 1989 veita henni engan rétt. Hún fékk einungis hálfu og áætlað vinnuframlag skv. því aðeins 430 klst (86 klst. x 5 mín.).

Vegna þess hve mörg *ef* eru í málinu er erfitt að svara afdráttarlaust. Sé því óskað að nánari útskýringa og upplýsinga mun slíkt fúslega veitt.“

Með bréfi, dags. 14. september 1992, sendi ég A framangreint bréf tryggingaráðs í ljósriti og 6. október 1992 óskaði eftir því, að hún sendi mér þær athugasemdir, sem hún teldi ástæðu til að koma á framfæri í tilefni af skýringum ráðsins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hennar, dags. 7. október 1992. Þar segir:

„Ég tel rétt, að gera eftirfarandi athugasemdir við framangreint bréf tryggingaráðs. Í fyrsta lagi fékk ég þær upplýsingar frá umboðinu í [X], að ég ætti ekki kost á að sækja um sjúkradagpeningana öðru vísi en sem heimavinnandi, þar sem ég var „hvergi skráð í vinnu.“ Ég vil þó taka fram, að á þessum tíma hafði ég leyfi sem dagmóðir, en gat ekki hafið störf að nýju eins og áður er fram komið. Í öðru lagi vil ég taka fram, að á þeim tíma sem hér skiptir máli, var skattkort mitt hjá Tryggingastofnun ríkisins, þ.e. meðan ég var í fæðingarorlofinu og að því loknu var ég óvinnufær

hafði ég þess vegna ekki tók á að hefja „launað starf“ að nýju. Loks vil ég í þriðja lagi taka fram, að í greinargerð lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins frá 25. mars 1991, er látið að því liggja, að ég hafi hugsanlega átt rétt til hálfra sjúkradagpeninga í fæðingarorlofinu. Ef ég hef uppfyllt skilyrði til þess, tel ég rétt, að [þann tíma], sem þar um ræðir hafi átt að meta til atvinnuþátttöku minnar, sbr. 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987.“

III.

Um þær breytingar sem urðu á greiðslum til foreldra í fæðingarorlofi, með lögum nr. 59/1987, sagði svo í álitinu:

„Í öðru lagi leggur nefndin til að greinarmunur verði gerður á greiðslum til úti-vinnandi foreldra og heimavinnandi. Hugtakið fæðingarorlof merkir leyfi frá launuð-um störfum vegna meðgöngu og fæðingar barns og greiðslur í fæðingarorlofi eru til að bæta tekjutap viðkomandi. Greiðslur til heimavinnandi foreldra vegna fæðingar eru í raun fæðingarstyrkur þar sem ekki er verið að bæta tekjutap. . . .

Gerð er tillaga um að fæðingarorlofi samkvæmt núverandi 16. gr. almannatryggingalaga verði skipt upp í:

- a. Fæðingarstyrk sem greiðist öllum fæðandi konum . . .
- b. Fæðingardagpeninga sem greiðast aðeins þeim sem verða af launatekjum vegna barnsburðar og þá tekið mið af atvinnuþátttöku viðkomandi.

„Tekjutap úti-vinnandi foreldra yrði bætt með fæðingarstyrk og fæðingardagpeningum þannig að upphæð styrks og dagpeninga sameiginlega nemi nokkurn veginn sömu fjárhæð og fæðingarorlof nú.“ (Alpt. 1986, A–deild, bls. 3358–3359.)

Í nefndarálitni heilbrigðis- og trygginganefndar efri deildar segir:

„Nefndin leggur mikla áherslu á það að þær reglur, sem settar voru í reglugerð nr. 261/1983, um fæðingarorlof, varðandi greiðslur til bændakvenna, námsmanna og dagmæðra, haldist óbreyttar við mat á vinnuframlagi þótt það snerti ekki sjálft lagafrumvarpið. Þar sem lagaákvæði yrðu óbreytt hvað þennan þátt snertir þykir rétt að hnykkja á þessu því að ekki er ætlunin að þessir aðilar missi nein réttindi hlutfallslega, þegar fæðingarorlof lengist úr þremur í sex mánuði á næstu þremur árum.“ (Alpt. 1986, A–deild, bls. 3851).

Framangreint frumvarp varð, eins og áður segir, að lögum nr. 59/1987. Er nú kveðið á um fæðingarstyrk í 16. gr. laga nr. 67/1971 og um fæðingardagpeninga í 26. gr. sömu laga. Í a-lið 26. gr. er tekið fram, að foreldrar í fæðingarorlofi, sem eigi lögheimili hér á landi, eigi rétt til fæðingardagpeninga „ . . . enda leggi þeir niður launuð störf þann tíma“. Í d-lið sama ákvæðis segir, að fullra fæðingardagpeninga njóti þeir, sem hafi unnið 1032–2064 dagvinnustundir á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs, en hálfra njóti þeir, sem unnið hafi 516–1031 dagvinnustundum á sama tímabili. Þá er tekið fram, að „Launuð vinna í grein þessari merkir öll vinna að tekjuöflun, jafnt atvinnurekenda sem launþega. Um mat á atvinnuþátttöku foreldris skal setja ákvæði í reglugerð“.

Með stoð í lögum nr. 59/1987 var sett reglugerð nr. 546/1987, um fæðingarorlof samkvæmt lögum nr. 59 frá 31. mars 1987 um breyting á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum. Í 23. gr. reglugerðarinnar er að finna sérreglur um mat á vinnu tilgreindra starfshópa, þ. á m. dagmæðra, en í lokamálslið 3. tl. greinarinnar er tekið fram, að „Sé um launuð störf við gæslu barna í heimahúsi að ræða, telst heilsdagsgæsla

eins barns í 12 mánuði nema fjórðungi úr fullu starfi, eða 516 dagvinnustundir“. Þá segir í 25. gr. reglugerðarinnar:

„Hafi foreldri af heilsufarsástæðum látið af launuðum störfum á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs skal veikindatíminn teljast jafngildur vinnuframlagi samkvæmt reglugerð þessari, enda hafi foreldrið átt rétt til greiðslu launa eða sjúkra- (slysa-) dagpeninga á veikindatímabilinu.

Áætlað vinnuframlag samkvæmt 1. málsg. skal miðað við þau laun eða dagpeninga sem foreldri hefur átt rétt til á veikindatímabilinu.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 4. febrúar 1993, var svohljóðandi:

„Kvörtun A lýtur að því, hvort hún hafi, er hún ól barn sitt 31. október 1989, uppfyllt skilyrði 26. gr. laga nr. 67/1971 og 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987 til töku fæðingardagpeninga.

Samkvæmt a- og d-liðum 26. gr. laga nr. 67/1971 er það skilyrði réttar til fæðingardagpeninga, að viðkomandi hafi lagt niður launað starf og skilað tilteknu vinnuframlagi á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs. A naut fæðingarorlofs frá því að hún ól barn sitt í september 1988 og til 1. mars 1989. Hafði hún ekki á þeim tíma eða síðar stundað önnur störf en störf á eigin heimili. Var þarna því ekki til að dreifa neinum launuðum störfum í skilningi nefndra ákvæða 26. gr. laga nr. 67/1971.

Samkvæmt fyrrgreindum ákvæðum 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987 skal veikindatími foreldris, sem af heilsufarsástæðum hefur látið af launuðu starfi á síðustu 12 mánuðum fyrir töku fæðingarorlofs, talinn jafngildur vinnuframlagi samkvæmt reglugerðinni, enda hafi foreldrið átt rétt til launa eða sjúkra- (slysa-) dagpeninga á veikindatímabilinu.

Í áðurgreindu læknisvottorði frá 25. maí 1989 er A talin hafa verið óvinnufær frá 16. apríl 1989. Hafa ekki komið fram gögn, er hnekkja því áliti, sem byggt er á í úrskurði tryggingaráðs frá 18. júlí 1991, að ekki verði séð að A hafi verið óvinnufær fyrir 15. apríl 1989. Liggur þannig ekki nægilega skýrt fyrir, að A hafi af heilsufarsástæðum lagt niður launað starf, og hefur hún því ekki fullnægt ofangreindum skilyrðum 25. gr. reglugerðar nr. 546/1987 fyrir rétti til fæðingardagpeninga.

Samkvæmt framsögðu tel ég ekki vera grundvöll fyrir athugasemdum við umræddan úrskurð tryggingaráðs frá 18. júlí 1991.“

1.2.

Örorkumat. Meðferð mála fyrir tryggingaráði.

Rannsóknarreglan. Stjórnslukæra.

(Mál nr. 651/1992)

A kvartaði yfir því, að tryggingaráð hefði með úrskurði synjað beiðni hans um hækkun örorkumats og staðfest gildandi 65% örorku hans, sem svo hafði verið metin af læknum Tryggingastofnunar ríkisins. Fyrir tryggingaráði lá greinargerð tryggingayfirlæknis og vottorð tveggja lækna, en í þeim vottorðum kom fram, að örorka A væri a.m.k. 75%. Tryggingaráð byggði niðurstöðu sína á greinargerð tryggingayfirlæknis, enda gæfu engar nýjar upplýsingar til kynna, að ástæða væri til að breyta gildandi örorkumati. Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971, um almannatryggingar, metur tryggingayfirlæknir örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur, og af 1. og 2. mgr. 7. gr. laganna leiðir, að ágreiningi um örorkumat tryggingayfirlæknis verður skotið til úrskurðar tryggingaráðs.

Umboðsmaður tók fram, að ákvæði laga nr. 67/1971 um málskot til tryggingaráðs

veittu þeim, sem í hlut ætti, rétt til að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar, og við þá endurskoðun væri æðra stjórnvaldi skylt að eigin frumkvæði að sjá til þess, að atvik málsins væru nægjanlega upplýst, áður en það felldi úrskurð sinn. Þar sem vottorð tveggja lækna hefðu legið fyrir um starfshæfni A, sem naumast hefðu samrýmst áliti tryggingayfirlæknis, taldi umboðsmaður, að réttara hefði verið, að tryggingaráð nýtti sér heimild 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til að kveðja til sérfróða menn við meðferð á kæru A til ráðsins. Í því sambandi bæri að hafa í huga, að í lögum væri ekki sett það skilyrði, að þeir, sem sætu í tryggingaráði, hefðu sérkunnáttu í læknisfræðilegum efnum og jafnframt væri ljóst, að ráðinu bæri að fjalla sjálfstætt um ákvarðanir tryggingayfirlæknis, þ. á m. um læknisfræðileg atriði. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tryggingaráðs að taka mál A til úrskurðar á ný, færi hann fram á það, og haga þá meðferð málsins í samræmi við þessi sjónarmið.

I.

Hinn 17. ágúst 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 7. ágúst 1992, þar sem synjað var beiðni hans um hækkun örorkumats og eldra mat staðfest.

Í úrskurði tryggingaráðs kemur fram, að A sé pípulagningamaður. Hafi hann undanfarin ár átt við að stríða verki í handlegg, hálsliðum og höfði og hafi aðsvif fylgt. Sé geta hans til fyrri starfa verulega skert og hafi hann 1. ágúst 1991 verið metinn 100% öryrki af lífeyrissjóði sínum. Fyrir liggur vottorð B, lækni á heila- og taugaskurðlækningadeild Borgarspítalans. Vottorðið, sem er dagsett 16. janúar 1992, er gefið vegna endurnýjunar umsóknar A um örorkubætur. Þar kemur fram það álit læknisins, að A sé a.m.k. 75% öryrki. Vegna umsóknar um örorkubætur samkvæmt lögum nr. 67/1971 um almannatryggingar var örorka A metin af læknum Tryggingastofnunar ríkisins. Í örorkumati stofnunarinnar frá 11. febrúar 1992 var örorka A metin „. . . 65% varanleg“. Í úrskurði tryggingaráðs frá 7. ágúst 1992 kemur síðan eftirfarandi fram:

„Þar sem [A] undi ekki þessari niðurstöðu var mál hans tekið fyrir á örorkumatsfundi og var samþykkt að kanna hvaða meðferð hann hefði fengið og hvort endurhæfingarlífeyrir kæmi til greina. Fljótlega kom í ljós, að samkvæmt mati Grensásdeildar Borgarspítalans var ekki talið líklegt að endurhæfing bæri árangur. Lækni hans var skrifað og óskað eftir nánari upplýsingum. Þá var [A] boðaður til viðtals og skoðunar hjá tryggingalæknum [D], sérfræðingi í gigtarlækningum og [E], geðlækni. Áður hafði [F], sérfræðingur í taugasjúkdómum skoðað hann. Niðurstaða þessara rannsókna kemur fram í greinargerð tryggingayfirlæknis.

Greinargerð tryggingayfirlæknis liggur fyrir í málinu og kemur þar fram að frekari rannsóknir leiði ekki til hækkunar örorku. En orðrétt segir:

„Það er samdóma álit lækna TR að út frá læknisfræðilegu sjónarmiði, hvað varðar hans líkamlega og andlega ástand, verði að telja að hann geti vart sinnt sínu fyrra starfi, sem eru pípulagnir. Hins vegar ætti hann að geta stundað léttu vinnu. Að mati Grensásdeildar Borgarspítalans er ekki talið líklegt að endurhæfing beri árangur. Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir liggja virðast meðferðartilraunir einnig hafa verið takmarkaðar.

Ekki er nú unnt að meta [A] til örorkulífeyris (75%), enda vart vafi á að hann geti sinnt ýmsum léttum störfum.“

Greinargerðin hefur verið kynnt [A] og hefur hann mótmælt niðurstöðu hennar.

Í málinu liggja m.a. fyrir vottorð [B], heila- og taugasérfræðings, dags. 16.01.92 og vottorð [C] sérfræðings í bæklunarlækningum, dags. 22.05.92.

Tryggingaráð hefur fjallað um málið á tveimur fundum sínum. Engar nýjar upplýsingar gefa til kynna að ástæða sé til að breyta gildandi örorkumati. Með vísan til þess svo og raka tryggingayfirlæknis þykir rétt að staðfesta gildandi mat.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Synjað er beiðni [A], kt. [. . .], um hækkun á örorkumati og gildandi 65% mat staðfest.“

Í læknisvottorði B frá 16. janúar 1992, sem vísað er til í úrskurði tryggingaráðs hér að framan, kemur fram, að A hafi verið metinn 100% öryrki frá og með 1. október 1991 „skv. plaggi frá Tryggingast. Ríkisins. . . . Saga að öllu leyti sambærileg við það, sem áður er. Nú er komið að endurnýjun.“ Í niðurlagi vottorðisins kemur fram, að „. . . sjúklingur sé síður en svo í betra ástandi en við fyrri vottorðsskrif og tel ég hann því meira en 75% öryrkja.“

Í læknisvottorði C, sem dagsett er 22. maí 1992 og gefið vegna umsóknar um örorkubætur, segir að lækniinn hafi fyrst haft afskipti af A í ársbyrjun 1990. Í vottorði sínu greinir lækniinn frá meðferð A hjá öðrum læknum og að hann hafi séð hann tvívegis í janúar 1991 og aftur í apríl 1992. Í athugasemdum læknisins segir:

„Sjúkl. hefur verið pípulagningamaður en er fyrir löngu búinn að missa starfsþrek til þeirra starf að hans sögn og ég get ekki séð annað en hann sé full rannsakaður og það er búið að bjóða honum þá meðferð sem völ stendur á. Hún hefur hins vegar ekki gefið neinn árangur og virðist mér ástand sjúkl. þannig að hann komi aldrei til með að fara til neinna starfa meir.“

A telur, að læknar tryggingastofnunar hafi ekki skoðað sig nægilega. Hann hafi einungis komið í viðtöl til þeirra, en engin raunveruleg læknisskoðun farið fram. Vísar A til þess, að læknarnir B og C hafi greint honum frá því, að örorka hans væri a.m.k. 75%.

II.

Hinn 19. ágúst 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð léti mér í té gögn málsins, sem bærust mér síðan með bréfi ráðsins 7. september 1992.

Með bréfi, dags. 1. október 1992, óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að tryggingaráð skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Ennfremur óskaði ég upplýsinga um það, hvort tryggingaráð hefði neytt heimildar sinnar í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar til að kveðja sér til ráðuneytis mann eða menn með læknisfræðilega sérþekkingu, og ef svo væri ekki, hvaða ástæður hefðu legið til þess, að slíkt var ekki gert. Í skýringum tryggingaráðs frá 27. október 1992 segir:

„Tryggingaráð notfærði sér ekki tilvitnaða heimild í máli [A]. Í málinu lágu fyrir ítarleg vottorð utanaðkomandi sérfræðinga. Rétt er að taka fram, að í vottorði [B] sérfræðings, dags. 16.01.92 segir að [A] hafi verið metinn 100% öryrki frá og með 01.10.91 skv. plaggi frá Tryggingastofnun ríkisins. Mat þetta er gert fyrir lífeyrissjóð [A] og varðar sjúkrageiðslur úr sjóðnum enda er [A] talinn óvinnufær með öllu til starfa við pípulagnir.

Hvað varðar rétt [A] til örorkubóta skv. l. nr. 67/1971 um almannatryggingar hefur verið stuðst við utanaðkomandi vottorð, ennfremur hefur hann komið í viðtal og skoðun hjá hinum ýmsu sérfræðingum stofnunarinnar í læknisfræði, sérfræðings í heila- og taugasjúkdómum, gigtisjúkdómum og geðlækningum. Samdóma niðurstaða

þeirra var að maðurinn gæti sinnt léttum störfum og ætti því ekki rétt til örorkulífeyris skv. 1. mgr. 12. gr. 1. nr. 67/1971. Þar sem lítið hafði reynt á endurhæfingu var honum boðin sú leið og hefði hann samtímis fengið endurhæfingarlífeyri um tiltekinn tíma sbr. 2. mgr. 12. gr. s.l. Úr því varð þó ekki.

Á grundvelli fyrirbyggjandi gagna og vegna hinnar ítarlegu meðferðar sem málið fékk hjá sérfræðingum stofnunarinnar taldi tryggingaráð við afgreiðslu málsins ekki nauðsynlegt að nýta sér heimild 2. mgr. 7. gr. 1. 67/1971 um almannatryggingar.

Það kann að valda misskilningi, að í bréfi til [A] frá tryggingalækni dags. 11.02.92 segir að örorka sé 65% – varanleg. Þar sem allt er breytingum háð er vitaskuld alltaf hægt að biðja um endurmat.“

Með bréfi, dags. 28. október 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf tryggingaráðs. Bárust mér athugasemdir hans 30. sama mánaðar.

III.

Í forsendum og niðurstöðum álits míns, dags. 4. febrúar 1993, sagði:

„Með 2. gr. laga nr. 75/1989 var 7. gr. laga nr. 67/1971 breytt í núverandi horf. Er ákvæðið svohljóðandi:

„Rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta leggur tryggingaráð úrskurð á málið.

Komi ágreiningur fyrir tryggingaráð til úrskurðar og úrlausn hans er að einhverju leyti eða öllu háð læknisfræðilegu, lögfræðilegu eða félagsfræðilegu mati er tryggingaráði hverju sinni heimilt að kveðja sér til ráðuneytis einn til þrjá menn sem hafa sérþekkingu á hlutaðeigandi sviði.“

Fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 75/1989, að ákvæðinu hafi verið ætlað að taka af öll tvímæli um valdsvið tryggingaráðs, þ. á m. um vald tryggingaráðs til þess að leysa úr ágreiningi um það, hvort reglur laga nr. 67/1971 veiti rétt til greiðslu frá Tryggingastofnun ríkisins og hver séu skilyrði slíks réttar. Þá segir þar, að frumvarpið hafi verið lagt fram „ . . . samkvæmt eindreginni beiðni tryggingaráðs, en uppi hefur verið ágreiningur um valdmörk milli tryggingaráðs annars vegar og tryggingayfirlæknis hins vegar. Telur tryggingaráð því nauðsynlegt, að öll tvímæli verði tekin af í því efni og fer þess á leit að almannatryggingalögum verði breytt í samræmi við það sem hér er gert.“ (Alþt. 1988, A–deild, bls. 2589.) Í skýringum við 2. gr. frumvarpsins segir:

„Samkvæmt þessari grein hefur tryggingaráð heimild til að endurmeta öll atriði varðandi rétt til greiðslu úr almannatryggingum, sem starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins leggja mat á eða taka ákvörðun um í störfum sínum, án tillits til þess hvort mat starfsmanns eða ákvörðun varða einungis skýringu á fyrirmælum almannatryggingalaga eða hvort mat eða ákvörðun snýr að öðrum atriðum, svo sem læknisfræðilegu mati á skilyrðum bóta og lífeyrisréttar.

Samkvæmt framansögðu getur komið til úrlausnar tryggingaráðs ágreiningur sem að meira eða minna leyti varðar mat á læknisfræðilegum atriðum. Í 5. gr. laganna er ekki sett það skilyrði að þeir sem kjörnir eru í tryggingaráð hafi sérþekkingu um þau atriði. Tryggingayfirlæknir tekur að jafnaði afstöðu til læknisfræðilegra atriða í reglulegri starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins, og er í þessu tilliti lægra sett stjórnvald gagnvart tryggingaráði. Af þeirri ástæðu þykir tryggingaráði ófært að tryggingayfirlæknir verði ráðunautur ráðsins, ef til þess kemur að þeir fái til úrlausnar ágrein-

ing sem varðar ákvörðun hans. Er því sú leið farin í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins að heimila tryggingaráði við þessar aðstæður að fá til ráðuneytis einn til þrjá sérfróða lækna . . . við úrlausn ágreiningsefnis.

Pannig gæti tryggingaráð t.d. leitað til ráðuneytisins, landlæknis eða Læknadeildar Háskóla Íslands um aðstoð við val á ráðunautum. Þessum ráðunautum er ætlað það hlutverk að veita tryggingaráði ráðgjöf og eftir atvikum að sitja fundi ráðsins, þar sem fjallað er um málefnið. Þeim er hins vegar ekki ætlað að greiða atkvæði um niðurstöður um ágreining og yrði álit þeirra ekki bindandi fyrir tryggingaráð. . . .“ (Alþt. 1988, A–deild, bls. 2591.)

IV.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. laga nr. 67/1971 metur tryggingayfirlæknir örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur. Af 1. og 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 leiðir, að verði ágreiningur um örorkumat embættis tryggingayfirlæknis, þá verður honum skotið til úrskurðar tryggingaráðs. Kvörtun A lýtur að þessu mati.

Ákvæði laga nr. 67/1971 um málskot til tryggingaráðs veitir þeim, sem í hlut á, rétt til þess að bera ákvörðunina undir ædra stjórnvald til endurskoðunar. Við slíka endurskoðun er ædra stjórnvaldi skylt, að eigin frumkvæði, að sjá til þess, að atvik málsins séu nægjanlega upplýst, áður en það fellir úrskurð sinn í málinu. Eins og fram kemur í kafla I hér að framan, liggja fyrir læknisvottorð tveggja lækna um starfshæfni A og verður ekki annað ráðið en að þau hafi verið gefin í tilefni af umsókn A um örorkubætur. Í öðru vottorðinu segir, að örorka A sé meiri en 75%, en í hinu að A „ . . . komi aldrei til með að fara til neinna starfa meir“. Fær þetta álit læknanna á starfshæfni A naumast samrýmst álit embættis tryggingayfirlæknis. Hefði því að mínum dómi verið réttara, að tryggingaráð nýtti sér heimild sína í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til að kveðja til sérfróða menn. Í þessu sambandi ber að hafa í huga, að samkvæmt 5. gr. laga nr. 67/1971 er ekki sett það skilyrði, að þeir, sem sitja í tryggingaráði, hafi sérþekkingu á læknisfræðilegum atriðum, en jafnframt er ljóst, að tryggingaráði ber að fjalla sjálfstætt um ákvarðanir tryggingayfirlæknis og þá einnig þær, er kunna að lúta læknisfræðilegum atriðum.“

V.

Niðurstaða mín var svohljóðandi:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að réttara hefði verið að tryggingaráð hefði við meðferð umræddrar kæru A nýtt sér heimild 2. mgr. 7. gr. laga nr. 67/1971 til þess að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða menn. Eru það því tilmæli mín, ef ósk kemur um það frá A, að tryggingaráð taki mál hans til úrskurðar á ný og hagi þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

VI.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá tryggingaráði um það, hvort ósk hefði komið fram um það frá A, að mál hans yrði tekið til meðferðar á ný, og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar tryggingaráðs, dags. 18. nóvember 1993, hljóðar svo:

„Með bréfi til tryggingaráðs dags. 10. febrúar 1993 óskaði [A] eftir, að tryggingaráð tæki mál sitt til úrskurðar á ný í samræmi við sjónarmið í álitinu yðar frá 4. febrúar 1993.

Tryggingaráð samþykkti á fundi sínum 18. febrúar s.l., að óska eftir utanaðkomandi mati, sbr. 2. mgr. 7. gr. 1. nr. 67/1971.

Tilnefningar sérfræðinga frá Læknafélagi Íslands bárust 26. maí 1993. Tilnefndir

sérfræðingar eru [. . .]. Þeim var skrifað 27. maí s.l. Þeir óskuðu eftir gögnum 14. júlí 1993. Gögn voru send 26. júlí 1993. Hinn 9. september s.l. var óskað eftir við sérfræðingana, að málinu yrði hraðað svo sem frekast er kostur. Niðurstaða hefur enn ekki borist.“

Með úrskurði tryggingaráðs 10. júní 1994 var örorka A ákveðin 75% frá 1. apríl 1994.

1.3. **Almannatryggingar. Örorkubætur.** (Mál nr. 689/1992)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir úrskurði tryggingaráðs frá 18. september 1992, þar sem synjað var umsókn hennar um greiðslu örorkubóta vegna slyss, sem A varð fyrir sem ökumaður bifreiðar 3. desember 1990.

Í úrskurði tryggingaráðs var á því byggt, að þar sem A hefði notið örorkulífeyris ásamt tekjutryggingu samkvæmt II. kafla laga nr. 67/1971 um almannatryggingar, ætti hún ekki samkvæmt 51. gr. laganna samtímis rétt á örorkubótum samkvæmt IV. kafla laga nr. 67/1971, er fjallar um slysatryggingar.

II.

Í bréfi til A, dags. 29. apríl 1993, tók ég fram að kvörtun hennar snerti skýringu á 34. og 51. gr. laga nr. 67/1971. Voru í 1.–3. mgr. 51. gr. svohljóðandi fyrir máli:

„Bætur samkvæmt lögum þessum teljast bætur greiddar í peningum og hjálp til sjúkra og slasaðra, sem veitt er á annan hátt.

Fjölskyldubætur skulu greiddar án tillits til annarra bóta. Að öðru leyti getur enginn samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögum þessum eða lögum um atvinnuleysisstryggingar. Saman mega þó fara: . . . [a.–f.]

Ef maður á rétt á fleiri tegundum bóta en einni, sem ekki geta farið saman, má hann taka hærri eða hæstu bæturnar. Nú nýtur umsækjandi um dagpeninga annarra lægri bóta, sem veittar eru til langs tíma, og skulu þá dagpeningar nema mismuninum. . . .“

Þá sagði svo í bréfi mínu til A:

„Frá því að lög nr. 67/1971 voru sett hafa ofangreind ákvæði staðið óbreytt að efni til. Lög nr. 67/1971 komu í stað laga nr. 40/1963 um almannatryggingar. Voru þar efnislega samhljóða ákvæði í 56. gr. laganna. Í 2. og 3. mgr. 59. gr. laga nr. 24/1956 um almannatryggingar voru svohljóðandi fyrir máli:

„Enginn getur samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögum þessum eða lögum um atvinnuleysisstryggingar. Saman mega þó fara: . . .

Ef maður á rétt á fleiri en einni tegund bóta, sem ekki geta farið saman, má hann taka hærri eða hæstu bæturnar.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 24/1956, segir svo:

„Að lokum er rétt að gera nokkra grein fyrir efnisskipun og uppsetningu þeirri, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, en þetta er með nokkuð öðrum hætti en í almannatryggingalögnum.

Fyrsti kafli frumvarpsins fjallar um skipulag og stjórn Tryggingastofnunar ríkisins og svarar til I. kafla almannatryggingalaganna. Í frumvarpinu er önnur efnisskipun látin ráðast eftir greinum trygginganna, sem eru þrjár, lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar. Tvær hinar síðar nefndu eru sértryggingar, þar sem lífeyristryggingarnar eru hins vegar almenns eðlis. Sérstakur kafli er fyrir hverja grein trygginganna, II.–IV. kafli, en í V. kafla eru loks ákvæði, sem eru sameiginleg fyrir allar tryggingarnar. Í köflum þeim, sem fjalla um hverja grein trygginganna, er efnisskipunin alls staðar eins. Fyrst eru almenn ákvæði, sem ekki varða beinlínis bótagreiðslur eða iðgjöld, en eru nánast eins konar orðaskýringar varðandi bætur og önnur atriði hlutaðeigandi trygginga. Þá koma ákvæði um bæturnar. Er þar fyrst rakið, hverjir geti eignast rétt til bóta í hlutaðeigandi tryggingu, þá hverjar bætur sé um að ræða, síðan sérstök grein um hverja einstaka bótagæund, sem skýrir nánar frá skilyrðum til bótanna og hver bótaupphæðin sé. Loks eru ákvæði í hverjum kafla um tekjur. Þar segir frá því, hversu fjár er aflað til þess að standast útgjöldin vegna þeirra bóta, sem lögfestar eru. Nánari grein fyrir þessari efnisskipun virðist ekki þörf, vegna þess að hún má kallast sjálfgefin. Kaflanum um sameiginleg ákvæði er einnig skipt í þrjá undirkafla. Fyrst eru sameiginleg ákvæði, sem eingöngu varða bæturnar. Þar næst eru sameiginleg ákvæði sem fjalla um iðgjöld, innheimtu o.fl., sem lýtur að tekjuöfluninni.“ (Alþt. 1955, A–deild, bls. 512–513.)

Í bréfi gerði ég A svofellda grein fyrir forsendum mínum og niðurstöðum:

„III.

Áðurgreind fyrirmæli 51. gr. laga nr. 67/1971 eru í VI. kafla laganna, sem ber yfirskriftina sameiginleg ákvæði. Í 2. mgr. 51. gr. laganna kemur fram sú meginregla, að enginn geti samtímis notið nema einnar tegundar greiddra bóta samkvæmt lögnum eða lögum um atvinnuleysistryggingar, en síðan eru tilgreindar undantekningar frá þeirri meginreglu. Ég tel ljóst, með hliðsjón af staðsetningu ákvæðisins í lögum nr. 67/1971 og efni þess, að það nái til allra bóta almannatrygginga, þ. á m. bóta slysatrygginga, og að réttur til bóta úr einni af þremur tryggingagreinum almannatrygginga sé ekki óháður rétti til bóta úr annarri tryggingagrein, heldur séu þar tengsl á milli.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 67/1971 teljast almannatryggingar lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar. Í II. kafla laganna, sem fjallar um lífeyristryggingar, er í 12. gr. kveðið á um rétt manna til örorkulífeyris og örorkustyrks. Þar segir enn fremur, að tryggingayfirlæknir meti örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur. Í IV. kafla, sem fjallar um slysatryggingar, kemur fram í 1. mgr. 34. gr., að ef slys valdi varanlegri örorku, skuli greiða þeim er, fyrir því varð, örorkulífeyri eftir reglum lokamálsgreinar 12. gr. laganna. Þá segir í 2. mgr. 34. gr. laga nr. 67/1971, að fullur örorkulífeyrir greiðist, ef örorkan nemi 75%. Samkv. 4. mgr. 34. gr. fyrrnefndra laga er heimilt að greiða í einu lagi örorkubætur, sem jafngilda lífeyri hlutaðeiganda um tiltekið árabíl, ef orkutap er minna en 50%.

Greiðslur örorkubóta samkvæmt 12. og 34. gr. laga nr. 67/1971 byggjast á örorkumötum tryggingayfirlæknis eða annarra lækna Tryggingastofnunar. Þótt forsendur mata lífeyristrygginga og slysatrygginga séu ekki fyllilega þær sömu, verður samt að telja bæturnar sömu tegundar. Örorkubætur samkvæmt 12. gr. eru ávallt í formi lífeyris. Samkvæmt gögnum málsins eru þér metin 75% öryrki eftir bíslýs á árinu 1982 og verður ráðið, að þér hafið af því tilefni fengið greiddan fullan örorkulífeyri ásamt tekjutryggingu, sbr. 12. og 19. gr. umræddra laga. Vegna bíslýss, er þér lentuð í á árinu 1990, voruð þér metin 15% öryrki. Eins og áður er fram komið, hafnaði tryggingaráð umsókn yðar um greiðslu örorkubóta vegna síðastgreinds slyss, þar sem þér nytuð óskerts örorkulífeyris samkvæmt II. kafla laga nr. 67/1971.

IV.

Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. laga nr. 67/1971 skal, ef slys veldur varanlegri örorku, greiða þeim, er fyrir því varð, örorkulífeyri eftir reglum lokamálsgreinar 12. gr. eða örorkubætur í einu lagi. Með hliðsjón af meginviðhorfum, sem koma fram í 51. gr. laganna, er það skoðun mín, að í ákvæði 1. mgr. 34. gr. felist, að sá, sem nýtur fulls örorkulífeyris á grundvelli II. kafla laganna, geti ekki samtímis átt rétt til frekari örorkubóta á grundvelli 4. mgr. 34. gr. laganna.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er því sú, að úrskurður tryggingaráðs frá 18. september 1992 hafi verið í samræmi við lög og gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

2.0. Atvinnuréttindi.

2.1. Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn. Breyting á stjórnisýsluframkvæmd. Stjórnisýslueftirlit. Álitsumleitan. (Mál nr. 652/1992)

A kvartaði yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði ekki fylgt ákvæðum laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga við útgáfu atvinnuleyfa vegna erlendra leiðsögumanna og taldi, að eftirliti yfirvalda með því, að hér störfuðu ekki aðrir erlendir leiðsögumenn en þeir, sem atvinnuleyfi hefðu, væri ábótavant.

Umboðsmaður vísaði til fyrri niðurstöðu sinnar um að erlendir leiðsögumenn þyrftu atvinnuleyfi hér á landi samkvæmt lögum, sbr. skýrslu umboðsmanns fyrir árið 1991, bls. 17–26, en þar kom fram, að um nokkurt skeið hefði ekki verið gengið eftir því, að aflað væri atvinnuleyfis félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum erlendra ferðaskrifstofa, heldur hefði samþykki Ferðamálaráðs verið látið nægja. Tók félagsmálaráðuneytið leyfisveitingar þessar í sínar hendur. Sú breyting á stjórnisýsluframkvæmd var hins vegar ekki tilkynnt fyrirfram þeim aðilum, sem í hlut áttu, en það taldi umboðsmaður, að stjórnvöldum bæri að gera í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti. Af þessum sökum og með tilliti til forsögu málsins, þ. á m. réttaróvissu, sem ríkt hafði, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gagnrýna þá niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins að verða við hluta af atvinnuleyfisumsóknum á þeim grundvelli, að sérstakar ástæður hefðu mælt með því eins og á stóð, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982. Hins vegar væri það í verkahring félagsmálaráðuneytisins að kynna hina breyttu stjórnisýsluframkvæmd. Umboðsmaður taldi það annmarka á meðferð félagsmálaráðuneytisins, að ekki var leitað umsagnar útlendingaeftirlitsins, áður en atvinnuleyfin voru veitt, svo sem lögskilylt var, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 26/1982, enda yrði ekki á það fallist, að dvalarleyfi útlendingaeftirlitsins mætti jafna til lögboðinnar umsagnar. Þá taldi umboðsmaður, að félagsmálaráðuneytið hefði sjálft átt að útbúa leyfin formlega, svo að þau bæru með sér, að þau stöfuðu frá þæru stjórnvaldi, og jafnframt, að réttara hefði verið, að ráðuneytið tilkynnti aðilum milliliðalaust um niðurstöðu leyfisumsókna, í stað þess að fela ferðamálaráði, sem heyrði undir annað ráðuneyti, að annast þessi störf.

Umboðsmaður áleit, að félagsmálaráðuneytið hefði gætt nægjanlega almennrar eftirlitsskyldu með atvinnuleyfum útlendinga á því tímabili, sem kvörtunin tók til. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið færi hins vegar með löggæslu og eftirlit með útlendingum samkvæmt 4. og 10. tl. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, og samkvæmt 20. gr. laga nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum heyrði það undir útlendingaeftirlitið og lögreglustjóra að hafa eftirlit með útlendingum. Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 11. gr. laga þessara væri dóms- og kirkjumálaráðherra heimilt að vísa útlendingi úr landi, ef hann bryti gegn reglum um atvinnuleyfi eða skilyrðum, sem þau væru bundin. Þar sem ekki varð séð, að málið hefði verið borið undir dóms- og kirkjumálaráðherra, brast skilyrði til þess, að umboðsmaður gæti fjallað nánar um þennan þátt kvörtunarinnar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins, að það hagaði meðferð umræddra mála í samræmi við framangreind sjónarmið, en tók fram, að í álitinu væri ekki tekin afstaða til þess hvernig skipa bæri málum um atvinnuréttindi erlendra leiðsögumanna í framtíðinni.

I.

Hinn 20. ágúst 1992 leitaði til mín A, út af því að hann taldi vegið að hagsmunum sínum og atvinnuöryggi, þar sem félagsmálaráðuneytið hefði ekki fylgt ákvæðum laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga við útgáfu atvinnuleyfa vegna erlendra leiðsögumanna. Þá kvartaði hann yfir því, að nokkur brögð væru að því að erlendir leiðsögumenn hefðu starfað hér á landi sumarið 1992 án tilskilinna atvinnuleyfa. Taldi hann ábótavant eftirliti yfirvalda með því, að hér starfi ekki aðrir en þeir, sem atvinnuleyfi hafa.

II.

Hinn 20. janúar 1989 bar A fram kvörtun yfir því meðal annars, að litið væri svo á af stjórnvöldum, að erlendir leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum erlendra aðila þyrftu ekki atvinnuleyfi hér á landi. Eins og nánar greinir í skýrslu minni fyrir árið 1991, bls. 17–26, var niðurstaða mín í málinu sú, að umræddir leiðsögumenn þyrftu atvinnuleyfi hér á landi að gildandi lögum.

Með bréfi, dags. 29. apríl 1992, gerði samgönguráðuneytið ferðamálaráði og fleiri aðilum grein fyrir afstöðu sinni til málsins. Bréfið hljóðar svo:

„Samgönguráðuneytið og félagsmálaráðuneytið hafa komist að eftirfarandi sameiginlegri niðurstöðu um málsmeðferð varðandi afgreiðslu umsókna erlendra manna til að stunda störf leiðsögumanna ferðamanna á Íslandi á vegum erlendra ferðaskrifstofa, að óbreyttum lögum og reglugerðum þar að lútandi:

1. Berist umsókn til Ferðamálaráðs Íslands, skal ráðið senda umsóknina, ásamt umsögn sinni, til félagsmálaráðuneytis, sem er veitandi almennra atvinnuleyfa til erlendra ríkisborgara á Íslandi. Félagsmálaráðuneyti leitar umsagnar stéttarfélags, sem er Félag leiðsögumanna. Að fenginni þeirri umsögn tekur félagsmálaráðuneytið ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt og tilkynnir Ferðamálaráði Íslands.

2. Berist umsókn félagsmálaráðuneyti, leitar ráðuneytið umsagnar Ferðamálaráðs Íslands og Félags leiðsögumanna. Að þeim umsögnum fengnum tekur félagsmálaráðuneytið ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt og tilkynnir Ferðamálaráði Íslands.“

Hinn 16. júní 1992 ritaði félagsmálaráðuneytið útlendingaeftirlitinu bréf. Þar segir meðal annars:

„Ef Útlendingaeftirlitið fær upplýsingar um það að erlendir leiðsögumaður starfi hér án atvinnuleyfis, ber að mati félagsmálaráðuneytis að stöðva það að viðkomandi starfi hérlendis.“

III.

Með bréfi, dags. 10. júní 1992, tilkynnti félagsmálaráðuneytið Ferðamálaráði Íslands, hvaða erlendar ferðaskrifstofur fengju atvinnuleyfi til bráðabirgða fyrir starfsmenn sína hér á landi til þess að starfa sem leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum. Bréf ráðuneytisins hljóðar svo:

„Með bréfum, dags. 6. og 29. maí sl. bárust þessu ráðuneyti umsóknir, er yður höfðu borist frá erlendum aðilum sem skipuleggja hópferðir um Ísland, um leyfi til þess að láta erlenda ríkisborgara annast leiðsögn í umræddum ferðum. Jafnframt kom fram hvaða erlenda leiðsögumenn þér hafið samþykkt af yðar hálfu.

Ráðuneytið leitaði umsagnar Félags leiðsögumanna um erindið og með bréfi dags. 15. maí sl. telur félagið sig ekki geta fallist á tillögu Ferðamálaráðs þar sem það

sé stefna félagsins að ætíð skuli vera íslenskur leiðsögumaður í skipulögðum hópferðum erlendra aðila um Ísland, en fyrir slíku er ekki stoð í lögum.

Af ástæðum sem ekki þarf að rekja hér ber þetta mál að með mjög skömmum fyrirvara og því ljóst að dómi ráðuneytisins að vart er að vænta að ráðrúm gefist til þess að leita samninga við hina erlendu aðila um ráðningu þeirra íslensku leiðsögumanna sem félagið hefur gert ábendingar um í bréfi dags. 4. þ.m. Í þessu samhengi vill þetta ráðuneyti þó koma á framfæri því áliti sínu að nauðsynlegt sé að beina því til hinna erlendu skipuleggjenda hópferða til Íslands að þeir ráði í þjónustu sína íslenska leiðsögumenn í því hlutfalli af heildarfjölda ferðamanna á vegum hvers aðila sem samkomulag yrði um, enda þótt ráðuneytinu sé ljóst að ekki eru í gildandi lögum ákvæði um slíka tilhögun. Ráðuneytið álitur nauðsynlegt að íslenskir leiðsögumenn verði ráðnir í hluta af þeim störfum sem umræddar ferðaskrifstofur hyggjast ráða í erlenda leiðsögumenn.

Með vísan til framanritaðs fellst ráðuneytið fyrir sitt leyti á að veita leyfi til þess að þeir leiðsögumenn sem tilgreindir eru í framangreindum bréfum yðar og hljóta jákvæða umsögn megi starfa hér á landi sem leiðsögumenn á vegum þargreindra aðila á sumri komanda í samræmi við þær áætlanir sem aðilar hafa lagt fram og þér fallist á hvað einstaka aðila snertir, enda fallist hinir erlendu skipuleggjendur á ofangreinda tilhögun um ráðningu innlendra leiðsögumanna.

Vakin skal athygli á því að forsenda fyrir útgáfu atvinnuleyfa samkvæmt lögum nr. 26/1982 er að tryggt sé að hinn erlendi starfsmaður hafi laun og önnur starfskjör til jafns við heimamenn.“

Af hálfu ferðamálaráðs var hinum erlendu ferðaskrifstofum tilkynnt um veitingu atvinnuleyfanna. Sem dæmi um slíka tilkynningu er neðangreint bréf, dags. 30. júní 1992, til ferðaskrifstofunnar [Z].

„The Icelandic Tourist Board has been requested by The Ministry of Social Affairs and The Ministry of Transport to inform you that The Ministry of Social Affairs has approved that following employees can work as tour guides for groups sent by your company to Iceland 1992 in accordance with your application to this affect dated 4. June 1992: [C], [D], [E], [F].

Furthermore the Ministries strongly recommend that you hire Icelandic guides whenever they are available.

We have also been asked to draw your attention to, that according to Icelandic law Nr. 26/1982 foreign employee having permit to work in Iceland shall get the same salaries and benefits as an Icelandic employee for the same type of work.

Iceland Tourist Board

[G]

Director of Tourism.“

IV.

Hinn 27. ágúst 1992 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Sérstaklega er óskað eftir því að gerð verði grein fyrir því, hve mörg atvinnuleyfi hafi verið veitt vegna erlendra leiðsögumanna það sem af er þessu ári og hvort við veitingu leyfanna hafi ekki verið gætt ákvæða 2. mgr. 3. gr. og 4. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga. Þá óskast upplýst, með hvaða hætti haft er eftirlit

af hálfu ráðuneytisins með því, að hér á landi starfi ekki aðrir erlendir leiðsögumenn en þeir, sem hafa tilskilin atvinnuleyfi.“

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 4. september 1992, og segir þar m.a. svo:

- „1. Ráðuneytið hefur, að fenginni umsögn Ferðamálaráðs og Félags leiðsögumanna, veitt heimildir til starfa 50 erlendra leiðsögumanna á vegum erlendra ferðaskrifstofa á liðnu sumri. Allar ferðirnar fara fram á fárra vikna tímabili um hásumar. Heimild var veitt fyrir um það bil helmingi þess fjölda sem um var sótt.
2. Umræddar heimildir voru veittar í formi bráðabirgðaleyfa samkvæmt heimild í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga og er það í samræmi við þær venjur sem gilt hafa um önnur skammtímaleyfi vegna útlendinga.
3. Ráðuneytið heldur ekki uppi neinu eftirliti með leiðsögumönnum fremur en öðrum útlendingum hér á landi enda hvorki fengin heimild né skylda til þess að lögum. Eftirlit með útlendingum hér á landi er sem kunnugt er í höndum hlutaðeigandi lögreglustjóra sbr. lög nr. 45/1965.

Eins og fram kemur í meðfylgjandi gögnum hefur þetta ráðuneyti gert ítrekaðar tilraunir til þess að finna viðunandi lausn á því vandamáli sem þetta mál óneitanlega er vegna sérstöðu þess. Standa nú á ný yfir viðræður við samgönguráðuneytið og Félag leiðsögumanna um varanlega lausn málsins á þann hátt að við verði unað.“

Með bréfi, dags. 14. september 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 18. september 1992.

Hinn 9. september 1992 bar X fram kvörtun yfir sömu atriðum og A hafði kvartað yfir. Hinn 14. september 1992 ritaði ég félagsmálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar X, að því leyti sem það hefði ekki þegar komið fram í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 4. september 1992. Þá óskaði ég þess sérstaklega, að ráðuneytið upplýsti, hvort það tilkynnti sjálft ákvarðanir sínar um veitingu atvinnuleyfis til hlutaðeigandi atvinnurekenda eða léti önnur stjórnvöld um það.

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 17. september 1992, og segir þar m.a. svo:

- „1. Ráðuneytið telur afgreiðslu téðra umsókna hafa verið í fullu samræmi við ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 og hefur í bréfi til félagsins dags. 26. ágúst sl. gert grein fyrir hinum sérstöku ástæðum sem lágu til grundvallar afgreiðslunni. Ljósrit af umræddu bréfi hefur áður verið sent embættinu.
2. Vardandi fyrirspurn yðar um hvort ráðuneytið hafi sjálft tilkynnt umsækjendum leyfisveitinguna vísast til 2. tl. í framangreindu bréfi ráðuneytisins til [X], en eins og þar kemur fram voru leyfin send Ferðamálaráði sem framsendir þau hlutaðeigandi aðilum.“

Hinn 8. janúar 1993 ritaði ég félagsmálaráðuneytinu á ný bréf og óskaði eftir því að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til eftirtalinna atriða:

- „1. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 veitir félagsmálaráðherra atvinnurekendum atvinnuleyfi fyrir útlendinga, ef sérstakar ástæður þykja mæla með því. Hvaða ástæður voru taldar mæla með því að veita erlendum leiðsögumönnum atvinnuleyfi fyrir sumarið 1992?
2. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 17. september 1992 [. . .], kemur fram að þau atvinnuleyfi, sem veitt voru vegna erlendra leiðsögumanna árið 1992, voru send Ferðamálaráði, sem sendi þau síðan áfram hlutaðeigandi atvinnurekanda. Í

Þessu sambandi er óskað eftir því að umboðsmanni Alþingis verði látið í té ljósrít af fyrrnefndum atvinnuleyfum, sem félagsmálaráðuneytið sendi Ferðamálaráði.

3. Þá óskast upplýst, í hvaða tilvikum venja er að veita atvinnuleyfi af hálfu félagsmálaráðuneytisins skv. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga. Óskast send ljósrít af nokkrum atvinnuleyfum, sem veitt hafa verið vegna annarra starfsmanna en erlendra leiðsögumanna.
4. Með vísan til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga óskast upplýst, hvort í umsóknum erlendra ferðaskrifstofa um atvinnuleyfin hafi verið færð rök fyrir nauðsyn þess að ráða erlent starfsfólk og hvort veittar hafi verið upplýsingar um áætlaða lengd daglegs vinnutíma.
5. Loks óskast veittar upplýsingar um það hvort leitað var formlegrar umsagnar útlendingaeftirlitsins, áður en umrædd atvinnuleyfi voru veitt skv. 2. mgr. 4. gr., sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga.“

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 29. janúar 1993, og segir þar svo:

- „1. Svo sem kunnugt er hafa leyfi vegna erlendra leiðsögumanna undanfarin ár verið afgreidd á vegum Ferðamálaráðs. Þegar sú ákvörðun var tekin sl. vor að félagsmálaráðuneyti afgreiddi umsóknir um atvinnuleyfi vegna erlendra leiðsögumanna, var sú breyting ekki kynnt erlendum ferðaskrifstofum þannig að þær sóttu sem fyrr um leyfi til Ferðamálaráðs. Við þessar aðstæður þótti þessu ráðuneyti ekki fært að synja með öllu um slík leyfi og voru leyfi veitt fyrir um það bil helmingi þess fjölda sem um var sótt, enda höfðu hlutaðeigandi leiðsögumenn hlotið meðmæli Ferðamálaráðs. Tekið skal fram að á þeim tíma sem leyfin voru veitt reyndist við athugun aðeins einn íslenskur leiðsögumaður vera á atvinnuleysisskrá.
2. Ljósrít af bráðabirgðaatvinnuleyfum, sem send voru Ferðamálaráði, fylgja hér með.
3. Venja er að veita bráðabirgðaleyfi skv. 3. mgr. 3. gr., þegar ekki er fyrirfram vitað um nöfn útlendinga svo og þegar um skammtímaleyfi er að ræða þ.e. þegar dvöl er skemmri en 3 mánuðir. Sýnishorn af slíkum leyfum fylgja hér með.
4. Í umsóknum hinna erlendu ferðaskrifstofa eða umboðsmanna þeirra er gerð grein fyrir ferðatilhögun og lengd einstakra ferða. Rök umsækjenda eru fyrst og fremst þau að um sé að ræða leiðsögumenn með langa reynslu af skipulögðum hópferðum til Íslands.
5. Bráðabirgðaleyfi skv. 3. mgr. 3. gr. eru yfirleitt veitt án formlegrar umsagnar útlendingaeftirlitsins nema um sé að ræða útlendinga frá löndum sem krafist er vegabréfaáritunar frá (Visa). Samráð er þó ávallt haft um slík mál milli ráðuneytis og útlendingaeftirlits. Formleg umsögn fellst í veitingu dvalarleyfis sem er veitt áður en formlegt atvinnuleyfi er gefið út.“

Með bréfi, dags. 5. febrúar 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 9. febrúar 1993.

V.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 18. mars 1993, sagði svo:

„1. Skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfa vegna erlendra leiðsögumanna.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga er aðilum, sem reka

atvinnu hér á landi, hverju nafni sem nefnist, óheimilt að hafa útlendinga í þjónustu sinni gegn kaupgreiðslu án leyfis félagsmálaráðherra. Eins og nánar greinir í skýrslu minni fyrir árið 1991, bls. 23–24, verða þær erlendu ferðaskrifstofur, sem fengið hafa sérstakt leyfi Ferðamálaráðs skv. reglugerð nr. 175/1983, til þess að senda hingað til lands hópa erlendra ferðamanna í atvinnuskyni, að afla atvinnuleyfis fyrir erlenda leiðsögumenn, sem fylgja þessum hópum, sbr. 1. og 2. gr. laga nr. 26/1982.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 veitir félagsmálaráðherra atvinnuleyfi fyrir útlendinga, „ef sérstakar ástæður þykja mæla með því“. Í greininni eru síðan talin upp nokkur dæmi um slíkar ástæður. Þar má nefna erlenda sérfræðinga eða aðra kunnáttumenn, sem ekki verða fengnir innanlands, og skort á vinnuafli fyrir atvinnuvegi landsins, sem ekki er fánlegt innanlands. Af kvörtun A verður ráðið, að hann telur að ekki hafi legið fyrir „sérstakar ástæður“, sem mæltu með því að gefa út atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 29. janúar 1993, segir m.a. svo um þetta atriði:

„Svo sem kunnugt er hafa leyfi vegna erlendra leiðsögumanna undanfarin ár verið afgreidd á vegum Ferðamálaráðs. Þegar sú ákvörðun var tekin sl. vor að félagsmálaráðuneyti afgreiddi umsóknir um atvinnuleyfi vegna erlendra leiðsögumanna, var sú breyting ekki kynnt erlendum ferðaskrifstofum þannig að þær sóttu sem fyrr um leyfi til Ferðamálaráðs. Við þessar aðstæður þótti þessu ráðuneyti ekki fært að synja með öllu um slík leyfi og voru leyfi veitt fyrir um það bil helmingi þess fjölda sem um var sótt, enda höfðu hlutadeigandi leiðsögumenn hlotið meðmæli Ferðamálaráðs . . .“

Þegar breytt er stjórnsluframkvæmd, sem er almennt kunn, án þess að til komi breyting á réttarreglum, verður í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að gera þá kröfu til stjórnvalda, að þau kynni breytinguna fyrirfram, þannig að þeir aðilar, sem málið snertir, geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna.

Eins og nánar greinir í skýrslu minni fyrir árið 1991, bls. 25, hafði um nokkurt skeið ekki verið gengið eftir því að afla væri atvinnuleyfis félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum erlendra ferðaskrifstofa hér á landi, heldur hafði samþykki Ferðamálaráðs verið látið nægja. Af hálfu stjórnvalda, sem í hlut áttu, höfðu einnig komið fram mismunandi skoðanir á því, hvort umræddir leiðsögumenn þyrftu atvinnuleyfi félagsmálaráðuneytisins og hvaða lagarök gætu réttlætt þá niðurstöðu, að svo væri ekki. Leiddi þetta til bagalegrar réttaróvissu og þá sérstaklega vegna þeirrar deilu, sem samkvæmt gögnum málsins hafði staðið um það, hvaða rétt erlendir menn hefðu eða ættu að hafa til að annast leiðsögu ferðamanna hér á landi. Sú breyting á afstöðu stjórnvalda, að afla þyrfti atvinnuleyfis félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum, virðist ekki hafa verið auglýst eða kynnt þeim erlendu ferðaskrifstofum, sem hér áttu hlut að máli. Samkvæmt því og með tilliti til forsögu málsins, sem að framan greinir, tel ég ekki ástæðu til þess að gagnrýna þá niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins, að sérstakar ástæður hafi mælt með því, eins og á stóð, að verða við hluta af atvinnuleyfisumsóknum hinna erlendu ferðaskrifstofa. Í þessu sambandi tel ég rétt að taka fram, að ég tel það í verkahring félagsmálaráðuneytisins að kynna hina breyttu stjórnsluframkvæmd á þessu sviði, en samkvæmt 5. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga hefur vinnuáskrifstofa félagsmálaráðuneytisins með höndum almenna kynningu á lögum nr. 26/1982.

Félagsmálaráðuneytið veitti umrædd atvinnuleyfi á grundvelli 3. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 sem atvinnuleyfi til bráðabirgða. Fram kemur í bréfi félagsmálaráðuneytisins 29.

janúar 1993, að venja sé að veita skammtímaleyfi, þegar dvöl sé skemmri en 3 mánuðir. Með hliðsjón af þessari venjubundnu túlkun tel ég ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við það að leyfin voru veitt sem atvinnuleyfi til bráðabirgða.

2. Álitsumleitan.

Áður er félagsmálaráðherra tekur ákvörðun um það, hvort veita skuli atvinnuleyfi, skal hann leita umsagnar stéttarfélags á staðnum í hlutaðeigandi starfsgrein eða viðkomandi landssambands, ef ekki er stéttarfélag á staðnum, sbr. 1. tl. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982. Ekki verður annað ráðið af gögnum þeim, sem fyrir mig hafa verið lögð, en að leitað hafi verið umsagnar Félags leiðsögumanna um þau atvinnuleyfi, sem gefin hafa verið út.

Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 26/1982 skal leita umsagnar útlendingaeftirlitsins, áður en atvinnuleyfi er veitt. Í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 26/1982 segir, að óheimilt sé að veita útlendingi atvinnuleyfi, sem ekki hafi leyfi til dvalar hér á landi skv. lögum nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, eða hafi verið gert að fara af landi brott skv. þeim lögum. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 29. janúar 1993, segir svo um þetta atriði:

„Bráðabirgðaleyfi skv. 3. mgr. 3. gr. eru yfirleitt veitt án formlegrar umsagnar útlendingaeftirlitsins nema um sé að ræða útlendinga frá löndum sem krafist er vegabréfaáritunar frá (Visa). Samráð er þó ávallt haft um slík mál milli ráðuneytis og útlendingaeftirlits. Formleg umsögn fellst í veitingu dvalarleyfis sem er veitt áður en formlegt atvinnuleyfi er gefið út.“

Samkvæmt grundvallarreglum stjórnisýsluréttar er álitsumleitan sá þáttur í meðferð máls, þegar stjórnvaldi er að lögum skylt að leita sérstakrar umsagnar utanaðkomandi aðila, áður en það tekur ákvörðun í málinu. Ekki verður fallist á, að þeirri ákvörðun útlendingaeftirlitsins, að veita dvalarleyfi, verði jafnað til lögboðinnar umsagnar, sem leita ber sérstaklega eftir hjá útlendingaeftirlitinu, áður en atvinnuleyfi er veitt. Verður því að telja það annmarka á meðferð ráðuneytisins á umsóknum um atvinnuleyfi vegna leiðsögumanna, að ekki skuli hafi verið leitað eftir umsögn útlendingaeftirlitsins, áður en atvinnuleyfin voru veitt, enda er ekki að finna neina undantekningu frá hinu ótvíræða ákvæði 2. másl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga.

3. Útgáfa og birting atvinnuleyfanna.

Eins og nánar er rakið í III. kafla hér að framan, var sá háttur hafður á, að félagsmálaráðuneytið tilkynnti Ferðamálaráði Íslands um það, hvaða erlendar ferðaskrifstofur fengju atvinnuleyfi til bráðabirgða fyrir starfsmenn sína hér á landi til þess að starfa sem leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum. Það kom svo í hlut Ferðamálaráðs Íslands að tilkynna hinum erlendu ferðaskrifstofum, að þeim hefði verið veitt atvinnuleyfi fyrir starfsmenn sína. Í III. kafla er að finna dæmi um slíka tilkynningu.

Atvinnuleyfi er sérstakt opinbert leyfi, sem atvinnurekandi þarf að geta framvísað til sönnunar því, að hann hafi heimild til þess að hafa útlending í þjónustu sinni hér á landi gegn kaupgreiðslu, sbr. 2. gr. laga nr. 26/1982. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 26/1982 er félagsmálaráðherra einn bær að lögum til þess að veita erlendum ríkisborgurum atvinnuleyfi. Af þessum sökum tel ég, að félagsmálaráðuneytið hefði átt að útbúa leyfin formlega, svo þau bæru sjálf með sér að þau stöfuðu frá því stjórnvaldi, sem að lögum var bært til að gefa þau út. Jafnframt tel ég, að réttara hefði verið að félagsmálaráðuneytið tilkynnti aðilum milliliðalaust um niðurstöður um umsóknir þeirra um atvinnuleyfi. Í stað þessa var stjórnvaldi, sem að lögum heyrir undir annað ráðuneyti, falið að annast um þessi störf.

4. Eftirlit með því, að ekki starfi hér á landi erlendir menn að leiðsögu án tilskilinna atvinnuleyfa.

Að síðustu kvartar A yfir því, að áfátt sé eftirliti yfirvalda með því, að hér starfi ekki aðrir en þeir, sem atvinnuleyfi hafa.

Samkvæmt 5. tl. 4. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer félagsmálaráðuneytið með mál, er snerta atvinnuleyfi útlendinga. Hefur félagsmálaráðuneytið því, sem yfirstjórnandi þessara mála, almennt eftirlit með því að framkvæmd mála, er varða atvinnuleyfi útlendinga, séu í samræmi við lög. Með vísan til bréfs félagsmálaráðuneytisins til útlendingaeftirlitsins, sem dagsett er 16. júní 1992 og vitnað er til í II. kafla hér að framan, svo og gagna málsins, verður að telja ráðuneytið hafi gætt nægjanlega umræddrar eftirlitsskyldu sinnar á því tímabili, sem kvörtunin tekur til.

Samkvæmt 4. og 10. tl. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer dóms- og kirkjumálaráðuneytið með löggæslu og eftirlit með útlendingum. Samkvæmt 20. gr. laga nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum heyrir það undir útlendingaeftirlitið og lögreglustjóra að hafa eftirlit með útlendingum. Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 45/1965 er dóms- og kirkjumálaráðherra heimilt að vísa útlendingi úr landi, ef hann brýtur gegn reglum um atvinnuleyfi eða skilyrðum, sem þau eru bundin.

Meðal skilyrða fyrir því, að umboðsmaður Alþingis geti fjallað um kvörtun, er það skilyrði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að máli hafi verið skotið til æðra stjórnvalds, áður en það er borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem ekki verður séð að málið hafi verið borið undir dóms- og kirkjumálaráðherra, er þessu skilyrði ekki fullnægt og brestur því skilyrði til þess að ég geti fjallað frekar um þennan þátt kvörtunarinnar.

5. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki ástæðu til þess að gagnrýna þá niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins, að sérstakar ástæður hafi mælt með því, eins og á stóð, að verða við hluta af atvinnuleyfisumsóknum erlendra ferðaskrifstofa, enda virðist sú breyting á afstöðu stjórnvalda um, að afla þyrfti atvinnuleyfis félagsmálaráðuneytisins fyrir erlenda leiðsögumenn í skipulögðum hópferðum, ekki hafa verið auglýst eða kynnt þeim erlendu ferðaskrifstofum, sem hér áttu hlut að máli. Ég tel hins vegar að leita hefði átt eftir umsögn útlendingaeftirlitsins, áður en umrædd atvinnuleyfi voru veitt, í samræmi við ótvírætt ákvæði 2. másl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 26/1982 um atvinnuréttindi útlendinga. Þá tel ég einnig, að félagsmálaráðuneytið hafi átt að útbúa leyfin formlega, svo leyfin bæru sjálf með sér að þau stöfuðu frá því stjórnvaldi, sem að lögum var bært til að gefa þau út. Jafnframt tel ég að réttara hefði verið, að ráðuneytið tilkynnti sjálft aðilum milliliðalaust niðurstöðu um umsóknir þeirra um atvinnuleyfin.

Það eru tilmæli mín, að félagsmálaráðuneytið hagi meðferð þeirra mála, sem hér hafa verið til umfjöllunar, í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan. Ég tek hins vegar fram, að í álitinu mínu hefur ekki verið tekin nein afstaða til þess, hvernig skipa beri málum um atvinnuréttindi erlendra leiðsögumanna í framtíðinni.“

VI.

Með bréfi, dags. 9. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum félagsmálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitinu mínu og álitinu mínu frá 18. mars 1993 í máli nr. 669/1992, sem var í meginatriðum samhljóða framangreindu álitinu. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 12. nóvember 1993, og hljóðar svo:

„Ráðuneytið vill upplýsa að við útgáfu atvinnuleyfa vegna erlendra leiðsögu-

manna sumarið 1993 hefur verið tekið fullt tillit til ábendinga yðar. Ráðuneytið hélt fund um þetta málefni 17. maí sl. Til fundarins voru boðaðir fulltrúar Félags leiðsögumanna, Félags íslenskra ferðaskrifstofa, útlendingaefirtirlits, dómsmálaráðuneytis, Ferðaskrifstofu BSÍ og samgönguráðuneytis. Allir framangreindir aðilar sendu fulltrúa á fundinn nema samgönguráðuneytið en því voru síðar kynntar helstu niðurstöður.

Á fundinum 17. maí sl. var farið yfir fyrirkomulag á útgáfu atvinnuleyfa vegna erlendra leiðsögumanna sem hygðust starfa á Íslandi sumarið 1993. Aðilum var gerð grein fyrir álitni Umboðsmanns Alþingis varðandi útgáfu atvinnuleyfa og að framkvæmdin yrði í samræmi við það. Í þessu felst að félagsmálaráðuneytið veitti ekki atvinnuleyfi fyrr en útlendingaefirtirlit hafði gefið út dvalarleyfi. Leyfin voru veitt atvinnurekanda vegna tiltekins einstaklings. Sérstök nefnd á vegum samgönguráðuneytisins fékk umsóknir um atvinnu- og dvalarleyfi vegna erlendra leiðsögumanna til nefnsagnar áður en þær voru afgreiddar af útlendingaefirtirliti og félagsmálaráðuneyti. Í nefnd samgönguráðuneytisins sat fulltrúi Félags leiðsögumanna. [. . .]

Þess skal getið að ráðuneytinu bárust umsóknir frá 10 aðilum um atvinnuleyfi fyrir 68 erlenda einstaklinga til að starfa sem leiðsögumenn hérlandis sumarið 1993. Leyfi voru veitt til að ráða 58 einstaklinga. Synjað var um heimild til ráðningar í 10 tilvikum.

Ráðuneytið hélt annan fund með sömu aðilum og að framan greinir 1. september sl. Markmið þess fundar var að ræða reynsluna af því fyrirkomulagi sem gildi sumarið 1993 um atvinnuleyfi vegna ráðningar erlendra leiðsögumanna. [. . .]

Að lokum vill ráðuneytið greina frá því að félagsmálaráðherra skipaði hinn 9. nóvember sl. nefnd til að endurskoða lög um atvinnuréttindi útlendinga.“

2.2.

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur.

Álitsumleitan. Jafnræðisreglur. Afturvirkni stjórnvaldsfyrirmæla.

(Mál nr. 612/1992)

Tæknifræðingafélag Íslands kvartaði yfir þeirri ákvörðun iðnaðarráðuneytisins að veita A leyfi til að kalla sig tæknifræðing andstætt umsögn félagsins. Taldi félagið, að ráðuneytið hefði með leyfisveitingunni brotið gegn 6. gr. laga nr. 62/1986 og ekki haldið loforð um að virða það sjónarmið félagsins, að skóli sá, þar sem A nam, teldist ekki fullgildur samkvæmt lagagrein þessari.

Umboðsmaður tók fram, að með 1. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1986 væri Tæknifræðingafélagi Íslands fenginn lögbundinn umsagnarréttur og svigrúm við mat á því, hvað telja skyldi „fullgildan skóla“. Almennar reglur stjórnsluréttar, þ. á m. reglur um þau sjónarmið, sem byggja mætti á, svo sem jafnræðisreglur, settu þó mati þessu skorður, auk þess sem leyfisveitandinn, iðnaðarráðherra, gæti m.a. um það fjallað, hvort umsögn félagsins væri í samræmi við lög og almennar reglur stjórnsluréttar og veitt leyfi á þeim grundvelli.

Iðnaðarráðuneytið og Tæknifræðingafélag Íslands höfðu leitast við að setja almennar reglur um það, hvernig meta skyldi nám umsækjenda um leyfi til að kalla sig tæknifræðinga og var auglýsing um reglur þessar birt í Lögbirtingablaði 30. desember 1988. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í reglum þessum skyldi meta umsóknir þeirra, sem byrjað höfðu samfellt nám í tæknifræði fyrir 1. janúar 1987 eftir reglum, sem áður hafði verið farið eftir. Taldi ráðuneytið, að umsókn A hefði átt að afgreiða eftir bráðabirgðaákvæði þessu, og fram kom af hálfu ráðuneytisins, að A hefði verið veitt

leyfið, þar sem umsækjendum með menntun frá sama skóla hefði áður verið veitt leyfi til að kalla sig tæknifræðinga.

Umboðsmaður taldi, að fyrrgreindu bráðabirgðaákvæði hefði verið ætlað að koma í veg fyrir, að hertar kröfur fyrir viðurkenningu tækniskóla kæmu óvænt og hart niður á þeim mönnum, sem stundað hefðu nám við skóla, sem þessar hertu kröfur útilokuðu. Væri auglýsingin í samræmi við viðurkennd grundvallarsjónarmið stjórnsýsluréttar um afturvirkni laga og stjórnarathafna. Enn brýnna hefði tilefni bráðabirgðaákvæðisins verið fyrir þá sök, að ekki yrði ráðið, að hinar hertu kröfur hefðu verið kynntar á fullnægjandi hátt. Taldi umboðsmaður ekki lagarök til að gagnrýna iðnaðarráðuneytið fyrir að veita á grundvelli auglýsingarinnar ýmsum mönnum leyfi til að kalla sig tæknifræðinga, sem byrjað höfðu nám fyrir 1. janúar 1987 við þann skóla, sem A nam við. Þá yrði ráðuneytið vegna jafnræðissjónarmiða heldur ekki gagnrýnt fyrir að veita A slíkt leyfi.

I.

Hinn 2. júlí 1992 leitaði Tæknifræðingafélag Íslands til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun iðnaðarráðuneytisins frá 25. nóvember 1991, að veita A, leyfi til að kalla sig tæknifræðing. Segir í bréfi félagsins, að um sé að ræða gamalt ágreiningsmál. Hafi iðnaðarráðuneytið, veitt mönnum leyfi til þess að kalla sig tæknifræðinga (ingeniör), enda þótt þeir hefðu stundað nám við skóla, sem hefði ekki notið viðurkenningar félagsins sem fullgildur. Hafi ráðuneytið þar með farið gegn fyrimælum 6. gr. laga nr. 62/1986 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, húsgagna- og innanhússhönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga. Einnig er tekið fram í bréfi félagsins, að í framhaldi af dómi Hæstaréttar frá 7. júní 1988 hafi Tæknifræðingafélag Íslands og iðnaðarráðuneytið reynt að ná samstöðu um afgreiðslu á erindum manna, sem óskuðu eftir því að mega kalla sig tæknifræðinga. Af því tilefni hafi verið birt auglýsing í Lögbirtingablaðinu 30. desember 1988 „um mat á umsóknum um leyfi til að kalla sig tæknifræðing“.

Í framangreindu bréfi Tæknifræðingafélags Íslands frá 2. júlí 1992 segir síðan:

„Í þessari auglýsingu er hnykkt á ákvæðum laga um rétt Tæknifræðingafélags Íslands til þess að segja af eða á um hvort tilteknir skólar fullnægi skilyrðum þeim sem lög in setja.

...

25. nóvember 1991 barst Tæknifræðingafélagi Íslands síðan bréf iðnaðarráðuneytisins, þar sem fram kemur að ráðuneytið hafi þrátt fyrir framangreint veitt umræddum [A] leyfi til þess að kalla sig tæknifræðing. Rétt er að geta þess hér að fyrir á árinu 1991 höfðu iðnaðarráðuneytið og Tæknifræðingafélagið átt samstarf um mat á bandarískum skólum þar sem slíkt mat er vandasamt og erfitt úrlausnar hér á landi. Í bréfi iðnaðarráðuneytisins dagsettu 6. maí 1991 um það efni og önnur málefni ráðuneytisins og félagsins segir meðal annars: „Ráðuneytið féllst á röksemdir Tæknifræðingafélagsins varðandi sænska skóla þ.e. að þeir uppfylli ekki þær tilskildar kröfur félagsins sem fullgildir, sbr. 6. gr. l. nr. 62/1986.“

Að dómi Tæknifræðingafélags Íslands hefur iðnaðarráðuneytið með leyfisveitingu sinni til [A] ekki einungis brotið skýr ákvæði laga nr. 62/1986 heldur einnig svikið eigið loforð um að fallast á þau sjónarmið Tæknifræðingafélagsins að sænskir skólar uppfylli ekki kröfur um tekniskan æðri skóla sem Tæknifræðingafélag Íslands viðurkennir sem fullgildan í viðkomandi grein.

Þess ber einnig hér að geta að ýmis ummæli iðnaðarráðuneytisins til að mynda í bréfi frá 25. nóvember 1991 um að sænskir skólar njóti viðurkenningar Evrópu-

sambands verkfræðinga og tæknifræðinga FEANI eru beinlínis rangar og því til sönnunar eru lögð fram gögn um viðurkennda skóla FEANI í Svíþjóð, . . .“

II.

Auglýsing sú, sem vísað er til hér að framan, birtist í Lögbirtingablaðinu 30. desember 1988 og er undirrituð af iðnaðarráðuneytinu og Tæknifræðingafélagi Íslands 19. desember 1988. Í auglýsingunni kemur fram:

„Iðnaðarráðuneytið og Tæknifræðingafélag Íslands (T.F.Í.) hafa komið sér saman um að miða við eftirfarandi reglur við mat á umsóknum um leyfi til að kalla sig tæknifræðing:

1. Umsækjandi er hlotið hefur grunnmenntun í tæknifræði og eina eða fleiri prófgráðu því til staðfestingar skal öðlast leyfi til að kalla sig tæknifræðing ef öllum eftirfarandi atriðum er fullnægt:

...

Reglur þessar taka gildi 1. janúar 1989 og skulu auglýstar í Lögbirtingablaði, dagblöðum og sérstaklega kynntar nemendum í tæknifræði.

Reglur þessar gilda þar til annað verður ákveðið og auglýst með sama hætti.

Ákvæði til bráðabirgða.

Umsóknir manna sem hafa byrjað samfelld nám í tæknifræði fyrir 1. janúar 1987 og ekki geta aðlagð nám sitt ofangreindum reglum skulu metnar eftir þeim reglum sem notaðar hafa verið að undanfögnu.“

III.

Hinn 16. júní 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að iðnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar Tæknifræðingafélags Íslands og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því að fram kæmi með hliðsjón af fyrirmælum 5. og 6. gr. laga nr. 62/1986, á hvaða forsendum og sjónarmiðum ákvörðun ráðuneytisins frá 25. nóvember 1991 hefði verið byggð. Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins frá 1. júlí 1992 segir meðal annars:

„Eins og fram hefur komið hafa á undanförunum árum risið deilur milli ráðuneytisins og Tæknifræðingafélags Íslands um mat á tæknifræðinámi við hina ýmsu skóla. Að lokum varð að samkomulagi að birta sameiginlega auglýsingu í Lögbirtingablaðinu þar sem settar voru ákveðnar verklagsreglur við mat á námi. Auglýsingin birtist þann 30. desember 1988 og tók gildi þann 1. janúar 1989.

Atvik máls þessa eru á þá leið að þann 26. ágúst 1991 lagði [A] fram í iðnaðarráðuneytinu umsókn um leyfi til að nota starfsheitið tæknifræðingur hér á landi. [A] hafði áður lagt inn umsókn þessa efnis og í kjölfar neikvæðrar umsagnar Tæknifræðingafélagsins var honum gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ráðuneytið. Með ítrekaðri umsókn hans frá 26. ágúst 1991 komu fram andmæli gegn synjun Tæknifræðingafélagsins sem byggðist á því að aðilar með nákvæmlega sömu menntun og hann sjálfur hefðu fengið leyfi til að kalla sig tæknifræðing enda hafi skólinn verið viðurkenndur af félaginu þar til fyrir nokkrum árum.

Óskað var eftir umsögn Tæknifræðingafélags Íslands og þann 24. október 1991 barst ráðuneytinu bréf Tæknifræðingafélagsins þar sem fram kemur að [. . .], deildarstjóri byggingadeildar Tækniskóla Íslands, hafi metið nám [A] og komist að þeirri niðurstöðu að mikið vantaði á að nám hans stæðist kröfur þær er settar voru með sameiginlegri auglýsingu ráðuneytisins og Tæknifræðingafélags Íslands er birt var í

Lögbirtingablaði 30. desember 1988 og tók gildi þann 1. janúar 1989. Tæknifræðingafélagið samþykkti því ekki að [A] yrði veitt leyfi til að kalla sig tæknifræðing.

Í 6. gr. laga nr. 62 frá 5. september 1986 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, landslagshönnuði, húsgagna- og innanhúshönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga segir að engum megi veita leyfi nema hann hafi lokið fullnaðarprófi í tæknifræði frá tekniskum æðri skóla sem Tæknifræðingafélag Íslands viðurkennir sem fullgildan skóla í þeirri grein.

Frá því að lög nr. 73/1968 tóku gildi, en þau lög eru undanfari nógildandi laga um starfsheiti nr. 62/1986 hefur ráðuneytið gefið út leyfi til rúmlega tuttugu aðila sem stundað hafa nám við [X]. Í yfirgnæfandi fjölda tilvika lágu fyrir meðmæli Tæknifræðingafélagsins.

Með ofangreindri auglýsingu iðnaðarráðuneytisins og Tæknifræðingafélagsins sem birtist í Lögbirtingablaðinu 30. desember 1988 er svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða: „Umsóknir manna sem byrjað hafa samfelld nám í tæknifræði fyrir 1. janúar 1987 og ekki geta aðlagð nám sitt ofangreindum reglum skulu metnar eftir þeim reglum sem notaðar hafa verið að undanfögnu“. Reglur þessar voru afrakstur samvinnu Tæknifræðingafélagsins og iðnaðarráðuneytisins og settar til viðmiðunar við mat á umsóknum um leyfi til að kalla sig tæknifræðing. Líta verður svo á að með birtingu þeirra sé einnig verið að kynna aðilum er hlut eiga að máli þær kröfur er gerðar eru til tæknimenntunar á þessu sviði. Gera má ráð fyrir að með vísan til þessara reglna hafi [A] mátt vænta þess að nám hans í [X] yrði metið til fullra réttinda.

Ljóst er að [A] hóf samfelld nám í tæknifræði fyrir ofangreind tímamörk. Fyrir liggur að aðilum með nákvæmlega sömu menntun og [A] hafi verið veitt leyfi til að kalla sig tæknifræðing. Í bréfi Tæknifræðingafélags Íslands til ráðuneytisins, dagsett 22. janúar 1992 kom það fram að hugsanlega hafi félagið mælt með þessum mönnum vegna mistaka. Meðfylgjandi eru gögn úr málafni ráðuneytisins er varða leyfisveitingar til þeirra aðila er hafa sömu menntun og [A].

Samkvæmt ofangreindu telur ráðuneytið að líta verði svo á að nám [A] falli undir bráðabirgðaákvæðið í auglýsingunni frá 30. desember 1988 og því hafi á grundvelli jafnræðisreglu ekki verið unnt að synja um veitingu umbeðins leyfis. Varðandi ummæli í bréfi ráðuneytisins til Tæknifræðingafélagsins, dagsett 6. maí 1991, þar sem fram kemur að ráðuneytið fallist á röksemdir varðandi það að sænskir skólar uppfylli ekki tilskildar kröfur ber að áréttta að með því er verið að vísa til aðila er nú eru í námi, en hvað varðar þá aðila sem þegar hafa lokið prófi frá sænskum skólum varð að miða við þær reglur sem koma fram í áðurnefndri auglýsingu.“

Með bréfi, dags. 6. júlí 1992, gaf ég Tæknifræðingafélagi Íslands kost á að senda mér þær athugasemdir, sem félagið teldi rétt að gera í tilefni af skýringum iðnaðarráðuneytisins. Í athugasemdum Tæknifræðingafélags Íslands, er bærust mér með bréfi félagsins 4. ágúst 1992, kom fram:

„Af því tilefni óskar T.F.Í. að taka fram eftirfarandi:

1. Í upphaflegu bréfi T.F.Í. til umboðsmanns Alþingis sem dagsett er 2. júlí sl. var í niðurlagi minnst á að þau ummæli iðnaðarráðuneytisins að sænskir skólar (sem ráðuneytið nefnir tækniskóla) væru viðurkenndir af FEANI, Evrópusamtökum verk- og tæknifræðinga. Var í bréfinu vitnað til fylgiskjals sem láðist að leggja með bréfinu. Með þessu bréfi fylgja ljósrit úr tveim síðustu útgáfum FEANI á þeim skólum sem samtökin fullgilda í Svíþjóð, annað frá 1989 og hitt frá 1992. Ljóst er að einungis „civilingeniør“-skólar eru viðurkenndir í Svíþjóð, enda halda Svíar ekki öðru fram.

2. Í bréfi ráðuneytisins segir að ráðuneytið hafi gefið út leyfi til rúmlega tuttugu aðila sem stundað hafi nám við [X] og að í yfirgnæfandi tilvika hafi legið fyrir meðmæli T.F.Í. Hér mun vera átt við leyfisveitingar sem langflestar áttu sér stað fyrir meira en tuttugu árum. Á þeim tíma hafa kröfur um lágmarksmenntun til að öðlast tæknifræðingsheiti breyst bæði hérlendis og erlendis.
Sú lagatúlkun iðnaðarráðuneytisins að þótt mælt hafi verið með leyfisveitingu fyrir meira en tuttugu árum, þá geti ráðuneytið um aldur og ævi veitt mönnum frá sama skóla gegn andmælum T.F.Í. rétt til að kalla sig tæknifræðing, fær ekki staðist. Með slíkri túlkun væri núgildandi ákvæði 6. gr. 1. nr. 62/1986 að engu gert og T.F.Í. væri í raun svipt því valdi sem lögin veita félaginu.
3. Hafnað er lögskýringu iðnaðarráðuneytisins og T.F.Í. Ef skilningur ráðuneytisins væri réttur, viki bráðabirgðaákvæðið ekki einungis sjálfri auglýsingunni heldur einnig lögunum sjálfum til hliðar hvenær sem ráðuneytið þóknadist að veita manni leyfi til þess að kalla sig tæknifræðing. Bráðabirgðaákvæðinu var einungis ætlað að aðlaga örfáa aðila að hinum hertari reglum, en ekki að vera óþrjótandi tilefni til geðþóttaleyfisveitinga iðnaðarráðuneytisins.“

IV.

Hinn 22. september 1992 ritaði ég iðnaðarráðuneytinu bréf. Í bréfi mínu benti ég á, að samkvæmt bréfi ráðuneytisins frá 1. júlí 1992 hefði ráðuneytið gefið út leyfi til rúmlega tuttugu manna, sem hefðu stundað nám við X frá setningu laga nr. 73/1968, sbr. nú lög nr. 62/1986, og í yfirgnæfandi tilvika hefðu legið fyrir meðmæli Tæknifræðingafélags Íslands. Óskaði ég síðan eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, að iðnaðarráðuneytið léti mér í té upplýsingar, svo sem greinir í eftirfarandi kafla bréfsins:

- „1) Hvenær Tæknifræðingafélag Íslands hafi síðast viðurkennt nám frá umræddum skóla.
- 2) Í hvaða tilvikum og á hvaða grundvelli ráðuneytið hafi veitt mönnum, er lokið höfðu námi frá umræddum skóla, leyfi til þess að kalla sig tæknifræðinga, þegar ekki hafa legið fyrir meðmæli Tæknifræðingafélags Íslands.
- 3) Í auglýsingu um mat á umsóknum um leyfi til að kalla sig tæknifræðing, sem birtist í Lögbirtingablaðinu 30. desember 1988, er til þess vísað í ákvæði til bráðabirgða, að meta skuli umsóknir manna, sem hafi byrjað samfelld nám í tæknifræði fyrir 1. janúar 1987 „ . . . eftir þeim reglum, sem notaðar hafa verið að undanfögnu.“ Af þessu tilefni óska ég upplýsinga um, hvaða reglur sé hér átt við.

Með bréfi þessu fylgir í ljósriti bréf Tæknifræðingafélags Íslands frá 4. ágúst s.l., þar sem fram koma athugasemdir félagsins í tilefni af áðurgreindu bréfi iðnaðarráðuneytisins frá 1. júlí s.l. Ég tel rétt, að ráðuneytið sendi mér þær athugasemdir, sem það telur rétt að gera í tilefni af bréfi tæknifræðingafélagsins.“

Með bréfi iðnaðarráðuneytisins frá 5. október 1992 bárust mér umbeðnar upplýsingar. Er bréf iðnaðarráðuneytisins svohljóðandi:

„Ráðuneytinu hefur borist erindi yðar þar sem óskað er viðbótar upplýsinga vegna kvörtunar Tæknifræðingafélags Íslands á ákvörðun ráðuneytisins um að veita [A], leyfi til að kalla sig tæknifræðing.

Áður en spurningum umboðsmanns er svarað vill ráðuneytið í upplýsingaskyni rekja í stuttu máli forsögu leyfisveitingar til [A]. Starfsheitið „tæknifræðingur“ var

lögfest með l. nr. 44, 3. apríl 1963. Frumvarp til þeirra laga var samið að beiðni Tæknifræðingafélags Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ætlunin er að starfsheitið „tæknifræðingur“ sé veitt þeim sem lokið hafa námi frá tækniskólum og megi bera heitið „ingenör“ erlendis (Alpt. 1962. A. (83. löggjafarþing), þingskj. 135, bls. 451). Tekið er fram í athugasemdunum að tæknifræðinám sé einskona milli-stig á milli menntunar verkfræðinga og faglærðra iðnaðarmanna.

Fyrstu árin eftir setningu laganna ríkti samkomulag á milli ráðuneytisins og Tæknifræðingafélagsins um veitingu starfsheitisins „tæknifræðingur“ en á sjöunda áratugnum hætti Tæknifræðingafélagið einhliða að viðurkenna ýmsa tækniskóla í Noregi og svo í Svíþjóð. Þessi stefnubreyting virtist eiga rót sína að rekja til ákvörðunar félagsins um að stefna ætti að því að tæknifræðinám yrði að mestu samhlíða verkfræðinámi en ekki því að þeir skólar sem þeir höfðu áður viðurkennt hefðu slakað eitthvað á þessum menntunarkröfum sínum [. . .] Ráðuneytið taldi að með tilliti til jafnræðisreglu og þess að menn höfðu í góðri trú hafið nám í viðkomandi skólum yrði að veita þeim starfsheiti á sama hátt og þeim mönnum sem áður höfðu lokið námi í sömu skólum.

Ofangreindur ágreiningur varð til þess að tæknifræðingafélagið höfðaði mál á hendur iðnaðarráðherra og [G] til ógildingar á starfsheitleyfi sem ráðuneytið hafði veitt þeim síðarnefnda. Bæjarþing Reykjavíkur komst að þeirri niðurstöðu þann 6. mars 1986 að ákvörðun Tæknifræðingafélagsins um að mæla ekki með veitingu starfsheitisins til [G] hefði ekki verið byggð á málefnalegum forsendum og því var iðnaðarráðherra ekki bundinn af synjun félagsins. Hæstiréttur staðfesti dóminn að niðurstöðu til 7. júní 1988 með vísan til tómlætis Tæknifræðingafélagsins, þ.e. að þeir hefðu ekki höfðað málið fyrr en liðið var á sjöunda ár frá því að leyfið var veitt. [H], settur hæstaréttardómari, var með sératkvæði þar sem hann rökstuddi sömu efnislegu niðurstöðu málsins með vísan til að ákvörðun Tæknifræðingafélagsins um að viðurkenna ekki lengur norska tækniskóla hafi verið haldin slíkum formgöllum að iðnaðarráðherra væri óbundinn af henni við leyfisveitingu til [G].

Sama ár og dómur Hæstaréttar féll, þ.e. 1988, hófust viðræður á milli ráðuneytisins og Tæknifræðingafélagsins um samkomulag um mat á umsóknum, [. . .] Við gerð samkomulagsins var lögð á það rík áhersla af hálfu ráðuneytisins að reglurnar yrðu ekki afturvirkar til þess að þeim sem hafið hefðu nám fyrir birtingu þeirra og væru komnir það vel á veg í náminu að þeir gætu ekki aðlagð sig nýjum reglum yrði ekki mismunað, [. . .] Tæknifræðingafélagið samdi drög að reglum sem ráðuneytið samþykkti með þeirri breytingu að miða ætti nýjar reglur við 1. jan. 1987 en ekki 1. jan. 1988. Þetta var samþykkt af félaginu. Auglýsing um niðurstöðu samkomulagsins var birt í Lögbirtingablaðinu þann 30. desember 1988.

Nú skal spurningum í bréfi umboðsmanns Alþingis frá 22. september svarað;

1) Af gögnum ráðuneytisins er ekki ljóst hvenær Tæknifræðingafélag Íslands síðast viðurkenndi nám frá [X] en ágreiningur virðist fyrst koma upp árið 1982, skv. bréfi ráðuneytisins dags. 18. maí 1983 og minnisblaði frá sama degi, [. . .]

2) Auk leyfisins til [A] hefur ráðuneytið veitt fjórum mönnum leyfi til að kalla sig tæknifræðinga án meðmæla frá Tæknifræðingafélagi Íslands:

[C], leyfi veitt 18.05.83, [. . .]

[D], leyfi veitt 27.03.85, [. . .]

[E], leyfi veitt 26.10.88, [. . .]

[F], leyfi veitt 26.10.88, [. . .]

Á fskj. nr. 1 og 6 kemur fram á hvaða grundvelli leyfin eru gefin út, þ.e. að samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins hafði ekki verið slakað á kröfum í skólanum frá því að Tæknifræðingafélag Íslands hafði viðurkennt skólann og að skólinn hafi verið

viðurkenndur af FEANI á umræddum tíma, [. . .]. Veiting starfsheitleyfis til [E], [F] og [A] var líka með vísan til niðurstöðu dómsmálsins sem að ofan er rakið, [. . .], enda álit ráðuneytisins að ef ákvörðun Tæknifræðingafélagsins um að hætta að viðurkenna norska tækniskóla, sem gerð var með atkvæðagreiðslu félagsmanna á sínum tíma, þætti haldin slíkum formgöllum að ráðuneytið þyrfti ekki að taka tillit til hennar, þá ætti slíkt enn fremur við um sænska skólann [X] þar sem engin formleg ákvörðun hafði verið tekin um að hætta að viðurkenna hann af hálfu Tæknifræðingafélags Íslands.

3) Í fskj. 1 er greinargerð um hvaða reglur ráðuneytið hefur miðað við, sjá sérstaklega lið 3 í greinargerðinni. Ráðuneytið lítur svo á að þar til auglýsing sú sem birtist í Lögbirtingablaðinu þann 30. desember 1988 hafi ekki legið ljóst fyrir við hvaða reglur bæri að miða varðandi hvað teldist „teknískur æðri skóli“. Ætlun löggjafans var að miða við skóla sem útskrifuðu „ingeniöra“ og að menntun tæknifræðinga væri millistig á milli háskólamenntaðra verkfræðinga og faglærðra iðnaðarmanna. Tæknifræðingafélagið fylgdi þessari stefnumörkun löggjafans til að byrja með. Síðan breytir Tæknifræðingafélagið einhliða um stefnu og ákveður innan síns félags að framvegis skuli aðeins skólar sem teljist á háskólastigi viðurkenndir af félaginu án þess að sú ákvörðun hafi uppfyllt lágmarkskröfur um formskilyrði ákvarðana sem varða starfsréttindi og launakjör fjölmargra einstaklinga. Það er lágmarksskilyrði að slíkar ákvarðanir séu teknar með formlegum hætti, byggðar á mál-efnalegum grunni og síðast en ekki síst birtar með skilmerkilegum hætti þannig að þeir sem eiga hagsmuni að gæta geti lagað sig að breyttum reglum. Þetta er grundvallarskilyrði þess að hægt sé að byggja á jafnræðissjónarmiði við starfsveitingar. Þetta skilyrði var ekki uppfyllt fyrr en með birtingu ofangreindrar auglýsingar í Lögbirtingablaðinu. Af þeim ástæðum hefur ráðuneytið eftir birtingu auglýsingarinnar 1988 í einstökum tilvikum þegar í hlut hafa átt einstaklingar sem falla undir bráðabirgðaákvæði hennar lagt sjálfstætt mat á umsóknir um starfsheitleyfi eftir að neikvæð umsógn hefur borist frá Tæknifræðingafélaginu, sbr. leyfisveitinguna til [A].

Að lokum, vegna ummæla í bréfi Tæknifræðingafélagsins til umboðsmanns dags. 4. ágúst 1992, vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi: Í fyrsta lagi að ráðuneytið hefur aldrei haldið því fram að [X] sé í dag viðurkenndur af FEANI heldur hefur ráðuneytið aðeins sagt að hann hafi verið viðurkenndur af FEANI á þeim tíma sem þeir menn, sem fengið hafa starfsheitleyfi ráðuneytisins án jákvæðrar umsagnar Tæknifræðingafélagsins, voru við nám í skólanum. Í öðru lagi vill ráðuneyti ítreka að það álitur að fullt samkomulag sé á milli þess og Tæknifræðingafélags Íslands um hvernig fara eigi með umsóknir aðila sem hafið hafa nám eftir 1. janúar 1987 sem og þeirra sem hófu nám fyrr en höfðu aðstæður til að laga sig að reglum þeim sem birtar voru í margnefndri auglýsingu í Lögbirtingablaðinu. Eðli málsins samkvæmt getur því ekki verið um margar umsóknir að ræða sem valdið geta ágreiningi á milli félagsins og ráðuneytisins varðandi þetta atriði í framtíðinni.“

Hinn 6. október 1992 gaf ég Tæknifræðingafélagi Íslands kost á að senda mér þær atugasemdir, sem það teldi rétt að gera í tilefni af bréfi iðnaðarráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi félagsins frá 3. nóvember 1992. Þar segir meðal annars:

„Á bls. 1 í bréfi iðnaðarráðuneytis segir svo: „en á 7. áratugnum hætti Tæknifræðingafélagið einhliða að viðurkenna ýmsa tækniskóla í Noregi og svo í Svíþjóð“. (Tilvitnun lýkur). Hið rétta er að á árinu 1968 fór fram allsherjaratkvæðagreiðsla meðal félagsmanna Tæknifræðingafélags Íslands um að hætta viðurkenningu á norsk-

um skólum. Þá var komin fram sú hugmynd að tæknifræðinám skyldi vera minnst 3 ár á háskólastigi en það skilyrði uppfylltu norsku skólarnir ekki. Var því samþykkt að þeir sem hæfu nám eftir áramótin 1970/1971 fengju ekki aðild að Tæknifræðingafélagi Íslands og nám þeirra yrði ekki viðurkennt sem fullgilt tæknifræðinám.

Sama varð upp á teningnum með nám í Svíþjóð. Segja má að það sé rétt sem segir í bréfi ráðuneytisins að umrædd stefna eigi rót sína að rekja til þeirrar ákvörðunar að tæknifræðinám yrði að mestu samhliða verkfræðinámi enda er svo nú.

Að því er varðar dómsmál það er Tæknifræðingafélag Íslands höfðaði á hendur iðnaðarráðherra og [G], þá er fljótsagt að Hæstaréttardómur í því máli var ekki efnislegur en talið að réttur félags til kröfugerðar hefði glatast vegna tómlætis.

Iðnaðarráðuneytið treysti sér ekki til að svara því hvenær Tæknifræðingafélag Íslands síðast viðurkenndi nám frá [X]. Ekki er annað vitað en iðnaðarráðuneytið eigi skrá um sænskmenntaða tæknifræðinga og minnir undirritaðan að Tæknifræðingafélag Íslands hafi ekki viðurkennt nám frá [X] síðan 1969.

Svar ráðuneytisins við annarri spurningu umboðsmanns gefur ekki tilefni til frekari athugasemda af hálfu Tæknifræðingafélags Íslands en þegar eru fram komnar. Það skal þó aðeins áréttað að samkvæmt 6. gr. nr. 86/1986 er Tæknifræðingafélagi Íslands veittur sá réttur að viðurkenna eða hafna skólum, en iðnaðarráðuneytið hefur ekki getað sætt sig við það skýra ákvæði laganna. Iðnaðarráðuneytið hefur borið það fyrir sig að ákvörðun félagsins er varðar sænska skóla hafi verið haldin formgöllum, en ráðuneytið hefur í engu sýnt fram á að Tæknifræðingafélag Íslands hafi ekki þann rétt sem 6. gr. núgildandi laga mælir fyrir um. Þessi athugasemd á einnig við svar ráðuneytisins við þriðju spurningu umboðsmanns.

Iðnaðarráðuneytið heldur því fram í niðurlagi bréfsins að FEANI hafi viðurkennt [X] á þeim tíma sem þeir menn hafi fengið starfsleyfi ráðuneytisins án jákvæðrar umsagnar Tæknifræðingafélagsins voru við nám í skólanum. Þessi fullyrðing er röng. Hið rétta er að það tók FEANI um það bil 40 ár að marka þá stefnu sem nú loksins hefur verið ákveðin. Svokallað lágmarks nám er þrjú ár á háskólastigi. FEANI hefur aldrei viðurkennt að [X] væri skóli sem byði upp á nám sem er þrjú ár á háskólastigi. Tæknifræðingafélag Íslands hefur hins vegar allt frá áramótum 1970–1971 aðeins viðurkennt nám sem er þrjú ár á háskólastigi og studdist áður en FEANI samþykktin lá fyrir við reglur OECD.

Undir það skal tekið með iðnaðarráðuneytinu að varla eru mörg mál sem valdið geta ágreiningi í framtíðinni um þetta atriði. Það er þó engu að síður mjög mikilvægt að stjórnvaldi leyfist ekki að beita valdi gegn skýrum lagafyrirmælum eins og þeim sem hér er um að tefla.“

V.

Í álitinu rakti ég nokkuð þróun þeirrar löggjafar um starfsheiti, sem á reyndi.

Með lögum nr. 44/1963 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara eða tæknifræðinga voru sett svohljóðandi fyrirmæli í 5. og 6. gr.:

„5. gr.

Rétt til að kalla sig tæknifræðinga (ingeniör) eða heiti, sem felur í sér orðið tæknifræðingur, hafa þeir menn einir hér á landi, sem fengið hafa til þess leyfi ráðherra.

6. gr.

Engum má veita leyfi það, sem um ræðir í 5. gr., nema hann hafi lokið fullnaðarprófi í tæknifræði frá tekniskum æðri skóla, sem Tæknifræðingafélag Íslands viðurkennir sem fullgildan skóla í þeirri grein.

Þeir menn, sem fullnægja skilyrðum þeim, sem sett eru í 1. mgr. þessarar greinar, eiga rétt á, að þeim sé veitt leyfi til að kalla sig tæknifræðinga.“

Lög nr. 44/1963 voru síðar endurútgefin sem lög nr. 73/1968 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, tæknifræðinga eða byggingafræðinga. Síðastgreind lög voru loks endurútgefin sem lög nr. 62/1986 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, húsgagna- og innanhússhönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga. Ákvæði 5. og 6. gr. laga nr. 62/1986, sem nú eru í gildi, eru samhljóða framangreindum ákvæðum laga nr. 44/1963.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 44/1963, segir að það hafi verið samið að beiðni Tæknifræðingafélags Íslands og að höfuðnýmæli þess sé að taka upp heitið tæknifræðingur . . .

„ . . . sem starfsheiti þeirra manna, sem nú nefnast iðnfræðingar, samkvæmt lögum nr. 24 13. júní 1937, um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara eða iðnfræðinga. Enn fremur, að tæknifræðingar megi nota orðið „ingeniör“ í sambandi við starfstítil sinn, en verkfræðingar noti samsvarandi erlent starfsheiti: „diplom ingeniör“ eða „civil ingeniör“. (Alþt. 1962, A–deild, bls. 450.)

Í skýringum við 1. gr. framangreinds frumvarps er fjallað um rétt manna til þess að bera heitið verkfræðingur. Þar segir:

„Grein þessi er samhljóða 1. gr. laga nr. 24/1937, að því undanskildu, að felld er niður orðið „ingeniör“, sem nú er í 1. gr. laganna, á eftir orðinu „verkfræðingur“, en í staðinn kemur „diplom-ingeniör, civil-ingeniör“.

Flestir þeirra manna hér á landi, sem leyfi hafa fengið samkvæmt lögum nr. 24/1937 til að kalla sig iðnfræðinga, hafa lokið prófi í Danmörku, Noregi, Svíþjóð eða Pýskalandi frá tekniskólum, sem í þessum löndum útskrifa menn, sem þar mega nota starfsheitið „ingeniör“, en verkfræðingar nota þar titilinn civil-ingeniör eða diplom-ingeniör. Breyting sú, sem í þessari grein felst, er því aðeins sú, að hér á landi skuli þeim, sem lokið hafa prófi frá viðurkenndum tækniskólum erlendis, heimilt að bera það starfsheiti, sem þarlendir menn mega nota að loknu sama prófi.“ (Alþt. 1962, A–deild, bls. 451.)

Í skýringum við 5. gr. framangreinds frumvarps kemur fram:

„Lagt er til, að sérfræðingar þeir, er 5.–6. gr. fjalla um, fái lögvernd á starfsheitinu „tæknifræðingur“, í stað heitisins „iðnfræðingur“ nú.

Tæknimenntaðir menn, sem 5.–6. gr. taka til, hafa stofnað stéttarfélag, er þeir nefna Tæknifræðingafélag Íslands, og eindregið óskað eftir, að þessi breyting yrði gerð. Fyrirsvarsmenn félagsins halda því fram, að bann við að nota starfsheiti það, sem sams konar námi fylgir erlendis, hafi mjög dregið úr áhuga ungra manna hér á landi til tæknifræðináms erlendis. Enda þótt ekki sé lagður dómur á þessa skoðun, er ljóst, að skortur er hér tilfinnanlegur á tæknifræðingum (iðnfræðingum), en slík menntun er millistig milli menntunar verkfræðinga og faglærðra iðnaðarmanna, og við margs konar störf eru tæknifræðingar mjög nauðsynlegir.

Verkfræðingar munu nú vera nær fjórfalt fleiri en tæknifræðingar hér á landi, og er það hlutfall milli þessara starfsgreina mjög á annan veg en æskilegt er talið, miðað við reynslu annarra þjóða. Það ber því nauðsyn til að stuðla að því, að fleiri ungir menn leiti sér tæknifræðimenntun.“ (Alþt. 1962, A–deild, bls. 451.)

Í skýringum við 6. gr. frumvarpsins segir, að ákvæðið sé að efni til hliðstætt 6. gr. þá-gildandi laga nr. 24/1937, en samræmt nýmælum 5. gr. frumvarpsins.

Í 5. og 6. gr. laga nr. 24/1937 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara eða iðnfræðinga voru svohljóðandi fyrirmæli:

„5. gr.

Rétt til að kalla sig iðnfræðinga eða til að kenna sig við sériðngrein sína, t.d. kalla sig vélfræðing eða raffræðing eða öðru slíku heiti, sem dregið er af sériðn manna og myndað með sama hætti, hafa þeir einir menn hér á landi, sem fengið hafa til þess leyfi ráðherra.

6. gr.

Engum má veita leyfi það sem um ræðir í 5. gr., nema hann hafi lokið fullnaðarprófi við tekniskan framhaldsskóla í þeirri iðngrein, er hann vill kenna sig við, enda sé skólinn viðurkenndur sem fullgildur skóli í þeirri grein af stéttarfélagi iðnfræðinga þeirrar greinar hér á landi, ef til er, en ef það félag er ekki til, þá af Verkfræðingafélagi Íslands.

Þeir menn, sem fullnægja skilyrðum þeim, sem sett eru í þessari gr., eiga rétt á, að þeim sé veitt leyfið samkvæmt 5. gr.“

Fram kemur í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi til framangreindra laga, að það sé flutt samkvæmt ósk Verkfræðingafélags Íslands og Akademiska arkitektafélagsins. Eins og frumvarpið var fyrst lagt fram, hljóðaði 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins svo:

„Engum má veita leyfi það, sem ræðir um í 5. gr., nema hann hafi lokið fullnaðarprófi við tekniskan framhaldsskóla, og vilji hann kenna sig við ákveðna iðngrein, þá fullnaðarprófi í þeirri iðngrein. Auk þess skal umsækjandi hafa fengið meðmæli hlutaðeigandi stéttarfélags iðnfræðinga hér á landi, ef til er, . . .“ (Alþt. 1937, A–deild, bls. 177.)

Í ræðu flutningsmanns kemur fram, að frumvarpinu sé ætlað að tryggja það, að þeir einir megi kalla sig verkfræðinga, húsameistara eða iðnfræðinga, sem hafi til þess leyfi ráðherra og fullnægi þeim skilyrðum um menntun, sem frumvarpið setji og að þeir sem vilji kalla sig vélfræðinga, raffræðinga o.s.frv. skuli hafa próf frá viðurkenndum tekniskum skóla. (Alþt. 1937, B–deild, dalk. 257.) Við meðferð Alþingis á frumvarpinu var 6. gr. frumvarpsins breytt í það horf, sem síðar varð 6. gr. laga nr. 24/1937. Í ræðu framsögumanns meirihluta iðnaðarnefndar segir, að nefndin hafi ekki verið sammála um, hvernig fara skyldi með þá menn, sem þá þegar höfðu tekið sér þau heiti, sem frumvarpið tók til. Síðan segir svo í ræðu framsögumannsins:

„Meiri hl. iðnn. taldi rétt, að félag faglærðra manna í viðkomandi grein fengi að láta í ljós álit sitt á því, hverjir þeirra manna, er borið hafa verkfræðings-, húsameistara- eða iðnfræðingaheiti til þessa, ættu að hafa rétt til þess að hafa þau eftirleiðis. Í þessu einu er fólgin ágreiningur innan n. í þessu máli. Að hinu leyti er n. sammála um frv. og brtt. á þskj. 91 og 92, í þá átt, að í stað stéttarfélaga komi skólar í viðkomandi greinum, . . .“ (Alþt. 1937, B–deild, dalk. 258).

Niðurstaða álits míns, dags. 8. febrúar 1993, var svohljóðandi:

„VI.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 62/1986, um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsa-meistara, húsgagna- og innanhússhönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga, hafa þeir einir rétt til þess „ . . . að kalla sig tæknifræðinga (ingeniör) . . . sem fengið hafa til þess leyfi ráðherra“. Leyfi ráðherra er bundið því skilyrði 1. mgr. 6. gr. laganna, að umsækjandi hafi „ . . . lokið fullnaðarprófi í tæknifræði frá tekniskum æðri skóla, sem Tæknifræðingafélag Íslands viðurkennir sem fullgildan skóla í þeirri grein“. Kvörtun Tæknifræðingafélags Íslands lýtur að því, að iðnaðarráðuneytið hafi þrátt fyrir neikvæða umsögn félagsins veitt A leyfi til þess að kalla sig tæknifræðing.

1.

Með 1. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1986 er Tæknifræðingafélagi Íslands fenginn lögbundinn umsagnarréttur. Tæknifræðingafélagi Íslands er með 1. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1986 veitt svigrúm við mat á því, hvað skuli telja „fullgildan skóla“. Samt sem áður takmarkast það mat félagsins af almennum reglum stjórnáráðuneytis, þ. á m. reglum um þau sjónarmið, sem byggja má á, svo sem jafnræðisreglum.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 62/1986 veitir iðnaðarráðherra mönnum leyfi til þess að kalla sig tæknifræðinga. Í því felst að iðnaðarráðherra getur fjallað um það meðal annars, hvort umsögn Tæknifræðingafélags Íslands sé í samræmi við lög og almennar reglur stjórnáráðuneytis. Telja verður, að á slíkum grundvelli geti ráðuneytið veitt leyfi samkvæmt 5. gr. laga nr. 62/1986.

2.

Samkvæmt þeim lögskýringargögnum, sem rakin eru í VI. kafla hér að framan, er megintilgangurinn með umsögn Tæknifræðingafélags Íslands að tryggja, að umsækjandi um leyfi til þess að kalla sig tæknifræðing fullnægi vissum lágmarkskröfum um menntun. Er félaginu í því sambandi ætlað að leggja mat á það, hvort hlutaðeigandi skóli veiti fullnægjandi tæknifræðimenntun. Að öðru leyti gefa lög nr. 62/1986 og framangreind lögskýringargögn takmarkaða leiðbeiningu um þau sjónarmið, sem félaginu ber að byggja umsögn sína á. Með setningu laga nr. 44/1963 virðist hafa verið við það miðað, að tæknifræðimenntun væri „ . . . millistig milli menntunar verkfræðinga og faglærðra iðnaðarmanna, . . .“. Á árinu 1969 var sú ákvörðun tekin af Tæknifræðingafélagi Íslands, að undangenginni atkvæðagreiðslu meðal félagsmanna, að viðurkenna ekki lengur norska tæknifræðingaskóla. Af bréfi félagsins frá 22. janúar 1992, [. . .] og bréfi félagsins frá 3. nóvember 1992, sem rakið er í [IV.] kafla, verður ráðið, að þessi ákvörðun hafi einnig verið látin ná til sænskra tæknifræðiskóla, þó svo að um það hafi ekki legið fyrir formleg samþykkt félagsins. Í bréfi Tæknifræðingafélags Íslands frá 3. nóvember 1992 segir, að sú stefna að viðurkenna ekki tæknifræðinám í sænskum skólum, hafi átt „ . . . rót sína að rekja til þeirrar ákvörðunar að tæknifræðinám yrði að mestu samhliða verkfræðinámi . . .“. Ekki liggja fyrir ótvíræð gögn um það, hvenær Tæknifræðingafélag Íslands hafi síðast viðurkennt tæknifræðinám við sænska skóla. Á árunum 1983–1988 veitti iðnaðarráðuneytið hins vegar a.m.k. fjórum mönnum, er lokið höfðu námi frá sama skóla og A, leyfi til þess að kalla sig tæknifræðinga, án þess að áður hafi legið fyrir umrædd viðurkenning félagsins.

Við mat sitt á því, hvort viðurkenna eigi nám við erlenda tæknifræðiskóla, hefur Tæknifræðingafélag Íslands haft hliðsjón af áliti Evrópusambands verkfræðinga og tæknifræðinga, FEANI, á erlendum tæknifræðiskólum. Ljóst er af gögnum málsins, að iðnaðarráðuneyti og Tæknifræðingafélag Íslands greinin á um það, hvort FEANI hafi viðurkennt

umræddan skóla í Svíþjóð sem fullgildan tæknifræðiskóla á árunum 1982–1985, er A stundaði þar nám. Ég tel á hinn bóginn, að úrlausn um þann ágreining hafi ekki þýðingu fyrir niðurstöðu mína í máli þessu.

3.

Með auglýsingu þeirri, er birtist í Lögbirtingablaðinu 30. desember 1988, um mat á umsóknum um leyfi til að kalla sig tæknifræðinga, leituðust iðnaðarráðuneytið og Tæknifræðingafélag Íslands við að setja almennar reglur um það, hvernig meta skyldi nám umsækjenda um leyfi til að kalla sig tæknifræðinga. Telur iðnaðarráðuneytið, að umsókn A hafi átt að afgreiða í samræmi við bráðabirgðaákvæði auglýsingarinnar, sem kveður svo á, að meta skuli umsóknir þeirra, er byrjað hafi samfellt nám í tæknifræði fyrir 1. janúar 1987 og ekki getað aðlagð sig reglunum, eftir þeim „reglum sem notaðar hafa verið að undanfögnu“. Af skýringum iðnaðarráðuneytisins frá 1. júlí 1992 verður ráðið, að ráðuneytið hafi ákveðið að veita A umrætt leyfi, þar sem það hafði áður veitt umsækjendum með menntun frá sama skóla leyfi til þess að kalla sig tæknifræðinga.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja í máli þessu, hefur Tæknifræðingafélag Íslands hert á þeim skilyrðum, sem félagið gerir fyrir viðurkenningu sinni á skólum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1986 og sams konar ákvæðum eldri laga. Verður að leggja til grundvallar, að skóli sá, sem A stundaði nám við, hafi í gildistíð nefndra lagareglna upphaflega verið viðurkenndur af Tæknifræðingafélaginu.

Líta verður svo á, að bráðabirgðaákvæði umræddrar auglýsingar iðnaðarráðuneytisins og Tæknifræðingafélags Íslands, sem birtist í Lögbirtingablaðinu 30. desember 1988, um mat á umsóknum um leyfi til að kalla sig tæknifræðinga, hafi verið ætlað að koma í veg fyrir, að hertar kröfur fyrir viðurkenningu tækniskóla kæmu óvænt og hart niður á þeim mönnum, sem stundað höfðu nám við skóla, sem hertar kröfur útilokuðu. Er auglýsingin í samræmi við viðurkennd grundvallarsjónarmið stjórnsluréttar að því er tekur til afturvirkni laga og stjórnarathafna. Var tilefni til þeirrar ákvörðunar, sem í bráðabirgðaákvæði auglýsingarinnar felst, enn brýnna fyrir þá sök, að ekki verður ráðið af gögnum málsins, að ákvörðun um hertar kröfur til viðurkenningar náms hafi verið kynnt með fullnægjandi hætti miðað við það, að hún gat skert verulega hagsmuni einstaklinga. Samkvæmt þessu eru að mínum dómi ekki lagarök til að gagnrýna iðnaðarráðuneytið fyrir að veita á grundvelli auglýsingarinnar ýmsum mönnum leyfi til að kalla sig tæknifræðinga, sem höfðu byrjað nám við X fyrir 1. janúar 1987. Vegna jafnræðissjónarmiða í stjórnslurétti verður ráðuneytið heldur ekki gagnrýnt fyrir að veita A slíkt leyfi hinn 25. nóvember 1991.

VII.

Það er niðurstaða mín, að ekki séu lagarök til að finna að umræddri ákvörðun iðnaðarráðuneytisins, að veita A leyfi til þess að kalla sig tæknifræðing.“

2.3.

Úthlutun atvinnuleyfa til leigubifreiðaaaksturs. (Mál 686/1992)

I.

A kvartaði yfir því að hún hefði ekki fengið úthlutað atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs.

Hinn 10. maí 1992 lagði A fram umsókn um atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs. Óskaði A sérstaklega eftir því, að tillit yrði „... tekið til þeirra veikinda, slysa og endurhæfingar, . . .“ sem hefðu hamlað því, að A gæti stundað akstur leigubifreiðar. Umsjónar-

nefnd fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu hafnaði umsókn A 24. júní 1992. Með bréfi 27. júní 1992 óskaði A eftir skýringum nefndarinnar. Í bréfinu lýsti A nánar aðstæðum sínum og hvernig veikindin og afleiðingar umferðarslysa á árinu 1988 hefðu haft áhrif á möguleika hennar til aksturs leigubifreiðar. Jafnframt lýsti A í bréfinu skoðun sinni á því, hvernig meta bæri framangreindar frátafir. Í skýringum umsjónarnefndarinnar frá 14. júlí 1992 segir:

„Umsækjendur um atvinnuleyfi voru 56. Einungis var úthlutað 4 leyfum. Leyfishafar voru valdir eftir starfstímalengd. Sá sem skemmstan tíma hafði af þessum fjórum, var með 4 ár og 3 mánuði. Nefndin mat starfstíma þinn að hámarki 3 ár og 8 mánuði og af þeim sökum varð að hafna umsókn þinni.

Við mat á starfstíma þínum, sem raskaðist vegna slysa og sjúkdóma, var höfð hliðsjón af rétti til launa í sjúkdóms- og slysaforföllum samkvæmt lögum nr. [19/]1979. Hins vegar var sérstökum orlofstíma ekki bætt við starfstímann, enda var það ekki gert hjá öðrum umsækjendum.“

Hinn 18. september 1992 synjaði samgönguráðuneytið ósk A um að endurskoða framangreinda ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu.

II.

Með bréfi samgönguráðuneytisins 18. nóvember 1992 bárust mér gögn málsins. Hinn 6. janúar 1993 óskaði ég eftir því, að ráðuneytið léti mér í té upplýsingar um nánar tilgreind atriði. Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi samgönguráðuneytisins 2. febrúar 1993 og fylgdi því bréf umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu, dags. 26. janúar 1993. Í bréfi nefndarinnar kom eftirfarandi fram:

„Svo sem kunnugt er þurftu menn að hafa að baki starfstíma við akstur að lágmarki 4 ár og 3 mánuði til þess að öðlast atvinnuleyfi vorið 1992. Starfstími [A] að meðtöldum viðurkenndum veikinda- og slysaðögum var af nefndinni talinn að hámarki 3 ár og 8 mánuðir og því átti hún ekki kost á atvinnuleyfi. Starfsferill [A] sem launþegabílstjóra hófst 12. ágúst 1986 og síðan er starfstíminn reiknaður til 1. maí 1992 eins og hjá öðrum umsækjendum. Starfsferill hennar var mjög gloppóttur bæði að því er varðar vinnudaga og veikinda- og slysadaga og því torsótt verk að reikna út heildarstarfstímann. Alls starfaði [A] hjá fjórum atvinnuleyfishöfum, þar af lengst hjá [X] í tæplega tvö ár.

Við mat á vinnutímalengd við úthlutun atvinnuleyfa er meðal annars byggt á upplýsingum frá umsækjendum, en þó aðallega á skýrslum frá Bifreiðastjórafélaginu Fram. Eftir 1. júlí 1989 eru þessar skýrslur mjög ítarlegar þar sem öll upplýsingagögnin eru komin í tölvu. Hjá Fram eru einnig til skrár með upplýsingum um starfstíma á næstu árum á undan, og að því er [A] varðar eru þessar eldri skrár mjög nákvæmar. Vinnutími umsækjenda er ávallt miðaður við þá daga, er aksturheimildir Fram tilgreina, en ógerlegt er að afla upplýsinga um það hvort umsækjandi hafi í raun og veru stundað akstur alla þessa daga. Gögn þau, sem umsjónarnefndin notaði við mat á vinnutíma [A] fylgja hér með ásamt nýjum og ítarlegri gögnum úr tölvuskram Fram.

Um frátafir frá vinnu sökum veikinda og slysa fær nefndin aðallega upplýsingar úr læknavottorðum en einnig úr skýrslum frá umsækjendum.

Veikinda- og slysadagar umsækjenda reiknast til starfstíma eftir sérstökum reglum nefndarinnar. Þessar reglur eru í reynd einfölduð útgáfa af reglum laga nr. 19/1979. Reglurnar eru þessar:

- a. Fyrir veikindi eða slys utan vinnu reiknast ávallt allt að 30 dagar í hverju tilviki.
- b. Fyrir vinnuslys og atvinnusjúkdóma reiknast ætíð allt að 90 dagar í hverju tilviki, en þó aldrei nema einu sinni, ef forföll vegna slyss eru ekki samfelld. Síðari forföll reiknast þá sem veikindi.

Í reglum þessum er ekki tekið tillit til starfstímalengdar hjá sama vinnuveitanda, sbr. lög nr. 19/1979, en það bitnar ekki á [A] þar sem hún starfaði lengst tæp tvö ár hjá sama atvinnuleyfishafa.

Veikinda- og slysadagar [A], sem falla undir starfstímann, reiknaðir eftir framangreindum reglum, eru samtals *189 dagar* eða ríflega sex mánuðir. Þessi útreikningur er sýndur á sérstöku fylgiblaði. Rétt er að geta þess að [A] fékk enga veikinda- og slysadaga greidda hjá vinnuveitendum sínum.

[A] heldur því fram að vinnudagar hennar hafi verið 1254 og veikinda- og slysdagar, er reiknast til starfstíma, hafi verið 279, og starfstíminn því alls 1533 dagar eða 4 ár og 3 mánuðir. Þessar tölur hennar eru augsýnilega rangar. Vinnudagar hennar voru 1031 en veikinda- og slysadagar, sem teljast til starfstíma voru 189. Samtals gerir þetta *1220 daga starfstíma* eða sem næst 3 ár og 5 mánuði. Áætlun nefndarinnar um starfstímalengd, 3 ár og 8 mánuði að hámarki, var því rífleg og ekki á [A] hallað.

Nánari sundurliðun á starfstímanum fer hér á eftir:

Vinnudagar á tímabilinu frá 12. ágúst 1986 til 1. júlí 1989 (sjá skýrslu Framma)	268 dagar
Vinnudagar á tímabilinu frá 1. júlí 1989 til 1. maí 1992 (sjá meðf. gögn)	763 dagar
Veikinda- og slysadagar, sem teljast til starfstíma (sjá fylgiblað)	<u>189 dagar</u>
Starfstími alls	1220 dagar

Skekkjur [A] felast einkum í tvönnu. Hún reiknar of marga veikinda- og slysdaga, og hún telur með vinnudögum þá daga á tímabilinu frá 1. júlí 1989 til 1. maí 1992, sem aðrir launþegar óku í hennar stað.

Að lyktum er rétt að taka það fram að nokkrir umsækjendur, sem sóttu um atvinnuleyfi vorið 1992 en fengu ekki, voru með lengri starfstíma en [A].“

Athugasemdir A við ofangreint bréf bárust mér 24. febrúar s.l.

III.

Í bréfi mínu, dags. 29. apríl 1993, gerði ég A svofellda grein fyrir niðurstöðum mínum í málinu:

„Eins og fram kemur hér að framan, hafið þér um nokkurt skeið starfað sem launþegi við leigubifreiðaakstur. Á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 77/1989 hafa launþegar í leigubifreiðastjórastétt, haft forgang við veitingu atvinnuleyfa í þrjú ár frá gildistöku laganna, sbr. 12. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra. Í 10. gr. reglugerðarinnar kemur fram, að umsjónarnefndir gefi út atvinnuleyfi til leiguaksturs og annist úthlutun þeirra. Er tekið fram, að úthlutun skuli fara fram a.m.k. einu sinni á almanaksári. Af bréfi umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu 26. janúar 1993 verður ráðið, að við úthlutun atvinnuleyfa samkvæmt lögum nr. 77/1989 hafi verið við það miðað, hversu lengi umsækjendur höfðu stundað leiguakstur og þeim síðan raðað niður eftir lengd starfstíma. Hvorki er í lögum nr. 77/1989, né í reglugerð nr. 308/1989, að finna fyrirmæli um, hvernig meta

skuli starfstíma umsækjenda, þ. á m. þeirra, sem ekki hafa getað stundað akstur leigubifreiðar vegna veikinda eða slyss. Í tilvitnuðu bréfi umsjónarnefndarinnar er þeim reglum lýst, sem nefndin hefur stuðst við. Gefur það fyrirkomulag, sem þar er greint frá, ekki tilfni til athugasemda af minni hálfu.

Kvörtun yðar lýtur annars vegar að því, hvernig umsjónarnefnd fólksbifreiða mat veikinda- og slysadaga yðar til starfstíma, og hins vegar að því, hvort við ákvörðun nefndarinnar hafi verið reiknaðir allir „vinnudagar“ yðar á tímabilinu 1. júlí 1989 til 1. maí 1992. Það er skoðun mín, eftir að hafa kynnt mér gögn um ákvörðun umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu á starfstíma yðar, að kvörtun yðar gefi ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu.“

2.4.

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs. Undanþága frá akstri bifreiðar. Jafnræðisreglan. (Mál nr. 701/1992)

I.

A kvartaði yfir afgreiðslu samgönguráðuneytisins á kærnu sinni út af þeim ákvörðunum Bifreiðastjórafélagsins Framma og umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu, að synja beiðni hans um undanþágu frá akstri bifreiðar sinnar vegna veikinda.

II.

Samkvæmt gögnum málsins veitti Bifreiðastjórafélagið Frami A undanþágu 13. október 1991 frá akstri bifreiðar í þrjá mánuði. Í janúar 1992 óskaði A á ný eftir því, að félagið veitti sér sams konar undanþágu. Með umsókn sinni lagði A fram læknisvottorð frá 14. janúar 1992. Með bréfi Bifreiðastjórafélagsins Framma 22. janúar 1992 synjaði félagið beiðni A. Vísaði félagið í „6. grein reglna um útgerðir á vegum Framma“, þar sem fram komi, að skilyrði fyrir veitingu undanþágu frá akstri leigubifreiðar vegna veikinda sé, að „ . . . viðkomandi stundi ekki aðra vinnu á gildistíma útgerðarinnar“. Ákvörðun Framma skaut A til umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu 28. janúar 1992, sem staðfesti ákvörðun Bifreiðastjórafélagsins Framma á fundi sínum 5. febrúar 1992. Áður, eða með bréfi 24. janúar 1992, hafði A borið synjun félagsins undir samgönguráðuneytið. Með bréfi ráðuneytisins 18. september 1992 var ósk A um endurskoðun á ákvörðun nefndarinnar synjað. Í umsögn nefndarinnar 20. febrúar 1992 til samgönguráðuneytisins kom fram, að ástæða synjunarinnar væri sú, að A hefði stundað annað starf á veikindatímanum og að fyrirsjáanlegt væri að A myndi halda því áfram. Breyttu þar ekki neinu um þau læknisvottorð, er A hefði lagt fram með umsókninni.

III.

Samkvæmt a-lið 4. mgr. 9. gr. laga nr. 77/1989 um leigubifreiðar má veita leyfishafa tímabundna undanþágu frá akstri bifreiðar vegna veikinda eða annarra forfalla. Samkvæmt 5. mgr. ákvæðisins er það stéttarfélag fólksbifreiðastjóra, sem annast undanþáguveitingar samkvæmt ákvæðinu eftir nánari fyrirmælum í reglugerð. Í 16. gr. reglugerðar nr. 308/1989 um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leigubifreiðaaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra með síðari breytingum, eru fyrirmæli, er heimila leyfishafa tímabundnar undanþágur frá akstri, m.a. vegna veikinda. Er stéttarfélagi fólksbifreiðastjóra ætlað að setja reglur um undanþáguveitingarnar og annast framkvæmd þeirra. Má stéttarfélag fólksbifreiðastjóra veita undanþágu vegna veikinda í allt að þrjá mánuði samtals á hverju almanaksári. Ef óskað er eftir lengri undanþágu, fjallar umsjónarnefnd um málið, er getur veitt undanþágu í allt að tólf mánuði til viðbótar og þar að auki í allt að þrjátíu mánuði vegna alvarlegra og langvarandi veikinda leyfishafa.

IV.

Í bréfi mínu til A 8. febrúar 1993, sagði meðal annars svo:

„Í kvörtun yðar vísið þér til þess, að það hafi verið vegna tilmæla læknis yðar, að þér óskuðuð eftir umræddri undanþágu. Þá tilgreinið þér í kvörtun yðar níu leyfishafa, „. . . er fengið hafa veikindaútgerð og einnig stundað aðra vinnu að hluta til eða öllu leyti“. Hafi undanþágurnar verið veittar á síðastliðnum 3–5 árum.

Í bréfi umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu frá 12. desember s.l., sem vísað er til í bréfi samgönguráðuneytisins, kemur fram, að umræddar undanþágur séu almennt nefndar „veikindaútgerð“. Í bréfinu segir meðal annars:

„Í læknisvottorði, sem fylgdi umsókn [A], segir að honum sé ráðlagt að taka sér hvíld frá leigubílaakstri næstu sex mánuðina af heilsufarsástæðum. Nefndin dró það vissulega í efa að heilsusamlegra væri að stunda ökokennslu heldur en leigubílaakstur. Meginástæðan fyrir synjun nefndarinnar var þó sú, að [A] auglýsti ökokennslu sína daglega í DV og lék ekki vafi á því að þar væri um aðalstarf hans að ræða.

Í kvörtunarbréfi [A] er birtur listi yfir níu atvinnuleyfishafa, sem hafi fengið veikindaútgerð en einnig stundað aðra vinnu að hluta til eða að öllu leyti. . . . Rétt er að taka fram að með lögum og reglugerð um leigubifreiðar, sem tóku gildi 1. júlí 1989, urðu miklar breytingar á heimildum til veikindaútgerða. Í framhaldi af þessari laga-setningu tók núverandi umsjónarnefnd til starfa. Athugasemdir við framangreindan lista miðast því ekki við tímabilið fyrir 1. júlí 1989, nema annars sé sérstaklega getið.“

Í bréfi nefndarinnar eru síðan rakin málefni hvers og eins leyfishafa í þeirri röð, sem þér vísið til í kvörtun yðar. Loks segir í bréfi nefndarinnar:

„[A] getur þess í kvörtunarbréfinu, að hann hafi eftir synjun á beiðni um veikindaútgerð sótt um yfirfærslu á atvinnuleyfi sínu til handa launþega sínum, [Z], en verið neitað þrátt fyrir fjölda fordæma undanfarin ár. Synjun á yfirfærslu grundvallaðist á því annars vegar að atvinnuleyfi eru ekki veitt, nema áður hafi verið auglýst eftir umsækjendum, og hins vegar að [Z] skorti starfstíma til þess að hljóta yfirfærsluleyfi. Við úthlutun atvinnuleyfa í júnímánuði 1992 voru engin yfirfærsluleyfi veitt þrátt fyrir fjölda beiðna.“

Við athugun á því, hvort yður hafi verið mismunað með umræddri synjun um undanþágu til „veikindaútgerðar“ miðað við aðra leigubifreiðastjóra, þá er ég sammála umsjónarnefndinni um það, að þar komi aðeins til álita undanþágur í gildistíð nágildandi laga og reglugerða um leigubifreiðar. Samkvæmt upplýsingum umsjónarnefndarinnar hafa tveir þeirra manna, er þér hafið tilgreint og tekið til samanburðar, svonefndan „almennan útgerðarrétt“, óháð veikindum, þar sem þeir hafa gert út bifreiðar, áður en til takmarkana kom á árinu 1956. Einn leigubifreiðastjórinn hafi um tíma verið sviptur undanþágu vegna annarra starfa og einn hætt akstri í maí 1989. Einum þeirra hafi verið synjað um undanþágu og einn enga undanþágu fengið. Kannast umsjónarnefnd ekki við, að dæmi séu um að leigubifreiðastjórar hafi notið undanþágu til „veikindaútgerðar“ á þeim tíma, er þeir hafi unnið önnur störf. Liggja að mínum dómi ekki fyrir gögn um ólögmæta mismunun af hálfu stjórnvalda að þessu leyti.

Niðurstaða mín er samkvæmt framansögðu sú, að ekki hafi verið leitt í ljós, að synjun stjórnvalda um umrædda undanþágu til yðar hafi verið ólögmæt.“

3.0. Áfengismál.

3.1. Áfengisauglýsingar. Jafnræðisreglan. (Mál nr. 896/1993)

A leitaði til mín og kvartaði yfir því, að bannað væri að birta áfengisauglýsingar í tímaritum hér á landi, en á hinn bóginn væri heimilt að birta slíkar auglýsingar í erlendum tímaritum, sem flutt væru hingað til lands. Í bréfi mínu til A, dags. 7. október 1993, sagði meðal annars svo:

„Sá mismunur, sem þér vísið til í kvörtun yðar, byggist á undanþáguheimild í 1. tl. 3. gr. reglugerðar nr. 62/1989, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Undanþegið banni við áfengisauglýsingum er:

1. Auglýsingar á erlendum tungumálum í erlendum prentritum, sem flutt eru til landsins, nema meginþingur ritsins eða innflutningsins sé að auglýsa áfengi.“

Í 4. mgr. 16. gr. áfengislaga nr. 82/1969 er svo fyrir mælt, að áfengisauglýsingar séu bannaðar. Í 5. mgr. ákvæðisins er síðan tekið fram, að ráðherra, þ.e. heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, skuli setja nánari ákvæði í reglugerð. Samkvæmt þessu hefur heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra heimild í lögum til þess að setja umrædda reglugerð. Útgáfa tímarita, sem gefin eru út erlendis af útlendum aðilum, er utan lögsögu íslenskra stjórnvalda, þótt svo sé ekki um flutning þeirra hingað til lands og dreifingu hérlandis. Tímarit, sem þannig hagar til um, verða því ekki lögð að jöfnu við tímarit, sem gefin eru út hér á landi. Að mínum dómi getur það ekki talist andstætt jafnréttisreglum stjórnisýsluréttar eða ákvæðum áfengislaga nr. 82/1969, að undanþiggja áfengisauglýsingar á „. . . erlendum tungumálum í erlendum prentritum, sem flutt eru til landsins . . .“ frá framangreindu banni 16. gr. laganna.

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín, að ekki væri tilefni til þess, að ég hefði frekari afskipti af máli því, er kvörtun hans laut að.

4.0. Byggingar- og skipulagsmál.

4.1. Ógilding ákvörðunar byggingarnefndar. Andmælaréttur. Álitsumleitun. Málshraði. (Mál nr. 613/1992)

A kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins, sem felldi úr gildi byggingarleyfi vegna grindverks á lóðamörkum, sem langt var komið í byggingu, þegar úrskurður ráðuneytisins gekk. A taldi, að meðferð málsins hjá umhverfisráðuneytinu væri haldinn verulegum annmarka, þar sem athygli hans hefði ekki verið vakin á því, að málið væri þar til úrlausnar og honum hefði ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um málið, áður en ráðuneytið kvað upp úrskurð sinn.

Umboðsmaður taldi, að hin óskráða meginregla um andmælarétt gildi almennt við meðferð kærumála hjá umhverfisráðuneytinu á sviði byggingarmála. Af því leiddi, að ráðuneytinu bæri að vekja athygli aðila byggingarmáls á því, að mál hans væri til meðferðar og veita honum aðgang að gögnum málsins og færi á að tjá sig um það. Þar sem ráðuneytið hefði ekki gætt þessara reglna, yrði að telja, að úrskurður þess væri haldinn verulegum annmarka.

Þá vék umboðsmaður að lögbundinni álitsumleitun í málinu, sbr. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, en umsögn frá viðkomandi byggingarnefnd barst ekki þrátt fyrir ítrekanir, og var úrskurður ráðuneytisins kveðinn upp án þess að umsögnin lægi fyrir. Umboðsmaður fjallaði um mikilvægi álitsumleitana í undirbúningi stjórnvaldsákvæðana og hvernig að þeim skyldi staðið. Vanræksla á að afla lögboðinnar um-sagnar teldist yfirleitt verulegur annmarki, sem leiddi til ógildingar ákvörðunar. Því yrði stjórnvald að grípa til allra þeirra ráðstafana, sem eðlilegar gætu talist, til að knýja fram lögboðna umsögn. Taldi umboðsmaður, að umhverfisráðuneytið hefði ekki neytt tiltækra úrræða til að fá fram umsögnina. Þar sem umsögnin lá þannig ekki fyrir við ákvörðun málsins án þess að sýnt hefði verið fram á, að ekki hefði verið unnt að afla hennar, taldi umboðsmaður, að af þessum sökum væri verulegur annmarki á úrskurði ráðuneytisins. Loks áréttaði umboðsmaður sjónarmið sín um mikilvægi þess, að stjórnvöld hagi meðferð mála þannig, að lögmæltir afgreiðslufrestir séu haldnir, en skýri ella aðilum frá ástæðum tafa og hvenær úrskurðar sé að vænta. Af málsgögnum yrði ekki séð, að aðilum hefði verið skýrt frá töfum á afgreiðslu málsins í samræmi við þessi sjónarmið. Fjallaði umboðsmaður um tilhögun álitsumleitana með sérstöku tilliti til málshraða.

I.

Hinn 4. júní 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins, dags. 28. ágúst 1991, þar sem fellt var úr gildi byggingarleyfi vegna girðingar á milli lóðar A og nággranna hans B. Taldi A að meðferð málsins hjá umhverfisráðuneytinu væri haldinn verulegum annmarka, þar sem athygli hans hafi ekki verið vakin á því, að málið væri þar til úrlausnar, og honum ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um málið, áður en ráðuneytið kvað upp úrskurð sinn í því.

II.

Samkvæmt kvörtun A eru málavextir í stuttu máli þeir, að í byrjun vors 1987 varð að samkomulagi milli A og nággranna hans, B og C, að reisa girðingu á milli lóðanna Y og X. Áður en framkvæmdir hófust, kveðst A hafa farið á fund byggingarfulltrúans í Z, sem síð-

ar hafi komið á staðinn og litið á aðstæður. Kveður A byggingarfulltrúann hafa heimilað þeim að hefja framkvæmdir, þar sem samkomulag væri um frágang á umræddum lóðarmörkum. Veggurinn var síðan steyptur árið 1987 og settir niður í hann staurar. Hann var síðan þússaður og hraunaður árið 1988. Þegar komið var hins vegar að því að klæða vegginn árið 1989, segir A, að nágrannar hans að Y hafi tjáð sér, að þeir hefðu ekki ráð á því að ljúka við girðinguna. Aftur á móti gæti A lokið við girðinguna á sinn kostnað, óskaði hann þess. Hófst A síðan handa við að klæða girðinguna.

Hinn 14. september 1989 ritaði byggingarfulltrúi A bréf, þar sem honum var gerð grein fyrir því, að borist hefði bréf frá íbúum að Y, þar sem þess væri óskað, að séð yrði til þess, að hæð og lögun girðingarinnar skyggði sem minnst á sólskin á lóð þeirra. Var A jafnframt gert að stöðva framkvæmdir við girðinguna. Samkvæmt gögnum málsins ritaði A byggingarnefndinni bréf 23. nóvember 1989 og óskaði eftir því, að nefndin leysti þetta mál. Hinn 7. desember 1989 samþykkti byggingarnefnd ályktun um málið. Þar segir:

„Byggingarnefnd samþ. að eigandi [X] fjarlægji umrædda girðingu eigi síðar en í ágúst 1990. Að öðrum kosti mun hún verða fjarlægð á kostnað húseiganda.“

Hinn 7. ágúst 1990 leitaði A til félagsmálaráðuneytisins og óskaði leiðbeininga um réttarstöðu sína. Erindi hans var svarað með bréfi, dags. 17. október 1990. Þar segir meðal annars:

„Varðandi réttarstöðu yðar í máli þessu telur ráðuneytið að þér þurfið að leggja teikningu af girðingunni milli lóðar yðar og [Y] fyrir byggingarnefnd og sækja formlega um leyfi til að reisa hana sbr. 9. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Byggingarnefnd ber þá ef hún ekki samþykkir umsókn yðar annaðhvort að gera breytingartillögur við teikninguna og gefa yður kost á að tjá yður um þær eða þá ef hún synjar umsókn yðar að rökstyðja það ef þér óskið.“

A fór að ráðum félagsmálaráðuneytisins og sótti formlega um byggingarleyfi fyrir umræddri girðingu hinn 3. desember 1990. Með bréfi, dags. 31. janúar 1991, var A tilkynnt, að á fundi byggingarnefndar Z hinn 23. janúar 1991 hefði verið samþykkt að heimila honum að reisa vegg úr timbri á lóðinni nr. . . . við X í samræmi við umsókn hans. Samþykkt byggingarnefndar var staðfest á fundi bæjarstjórnar Z 29. janúar 1991.

Með bréfi, dags. 29. apríl 1991, kærðu eigendur Y ákvörðun byggingarnefndar. Úrskurður umhverfisráðuneytisins var kveðinn upp í málinu hinn 28. ágúst 1991 og segir þar meðal annars:

„Úrskurður:

Með bréfi, dags. 29. apríl 1991, kærðu [B] og [C], eigendur [Y], til Umhverfisráðuneytisins byggingarleyfi fyrir girðingu á mörkum þeirrar lóðar og lóðarinnar nr. [. . .] við [X]. Leyfið var veitt á fundi Byggingarnefndar [Z] 23. janúar 1991 og er kærán send ráðuneytinu, sbr. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 og 2. gr. 1.3. í byggingarreglugerð nr. 292/1979.

Með bréfi, dags. 3. maí sl. leitaði ráðuneytið umsagnar Skipulagsstjórnar ríkisins og Byggingarnefndar [Z].

Umsögn Skipulagsstjórnar barst með bréfi, dags. 23. maí 1991, en umsögn frá byggingarnefndinni hefur ekki borist, þótt eftir hafi verið gengið.

[2]

Kæruatriðum er lýst á þessa leið í áðurnefndu bréfi, dags. 29. apríl sl.

„Við undirrituð eigendur [Y] höfum ákveðið að nýta okkur rétt samkvæmt lið 2.1.3. byggingarreglugerðar sbr. 8. lið 8. gr. byggingarlaga, þar sem við teljum verulega á okkur brotið við ákvörðun byggingarnefndar [Z] frá 23. janúar 1991, og samþykkt bæjarstjórnar á fundargerð nefndarinnar 29.01.91., varðandi hæð og gerð timburgirðingar á lóðarmörkum okkar og [X], sem reist var án leyfis, en samþykkt á fundinum eftir að hafa verið hafnað tvisvar áður.

...

[3]

Umsögn Skipulagsstjórnar ríkisins dags. 23. maí sl. er á þessa leið:

...

Niðurstaða

Skipulagsstjórn telur með vísan til gr. 3.1.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 að umsókn eiganda [X] um byggingarleyfi fyrir girðingu á milli lóðanna nr. [. . .] við [Y] og [. . .] við [X] þurfi að fylgja skriflegt samþykki eiganda [X]. Slíkt samþykki lá ekki fyrir þegar byggingarnefnd veitti leyfi fyrir girðingunni á fundi sínum 23. janúar 1991.

Skipulagsstjórn telur að fella beri leyfið úr gildi.“

Eins og áður segir hefur umsögn ekki borist frá Byggingarnefnd [Z].

Niðurstaða ráðuneytisins verður því reist á þeim gögnum, sem því hafa borist um kærufnið.

[4]

Af gögnum málsins virðist ljóst, að rétti kæranda er hallað með því byggingarleyfi, sem hér um ræðir og Byggingarnefnd [Z] veitti 23. janúar 1991.

Með því er brotið gegn 3. gr. 1.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 eins og Skipulagsstjórn ríkisins bendir á í umsögn sinni. Það brýtur þar með einnig á bága við 14. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Samkvæmt þessu ber að fella byggingarleyfið úr gildi.

Ráðuneytið telur aðfinnsluvert að Byggingarnefnd [Z] hefur ekki sent umsögn um mál þetta svo sem óskað var í bréfi ráðuneytisins, dags. 3. maí 1991.

Niðurstaða:

Byggingarleyfi það, sem Byggingarnefnd [Z] veitti 23. janúar 1991 fyrir girðingu milli lóðanna nr. [. . .] við [X] og nr. [. . .] við [X] í [Z] er fellt úr gildi.“

A gerði svofellda grein fyrir kvörtun sinni:

„Úrskurður umhverfisráðuneytisins er á því byggður, að með veitingu umrædds byggingarleyfis hafi verið brotið gegn fyrirmælum greinar 3.1.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979. Í ákvæðinu er tekið fram, að sá sem óski leyfis til tiltekinna verka, sem hafi áhrif á útlit umhverfis skuli senda um það skriflega umsókn til hlutaðeigandi byggingarnefndar, ásamt uppráttum og skilríkjum, *þar með talið skriflegt samþykki meðeiganda ef um sameign er að ræða*. Ég tel að ég hafi uppfyllt öll skilyrði til þess að mega reisa girðinguna þar á meðal fyrirmæli greinar 5.11. í byggingarreglugerð.

Ég tel, að umhverfisráðuneytið hafi átt að gefa mér kost á að tala máli mínu. Ég fékk t.d. ekki tækifæri til að tjá mig um kærú [B] og [C] eigenda [Y], en samkvæmt

kærunni virðist hún einkum snúa að hæð og gerð girðingarinnar og ennfremur, að hvaða marki bæri að líta á umrædda girðingu sem sameign okkar. Í því sambandi vil ég upplýsa, að ég hefði getað upplýst, að í upphafi var umrædd girðing rædd við [B] og [C] og hver yrði líkleg löggun hennar. Kynntum við okkur m.a. sameiginlega samþærilegar girðingar annars staðar. Girðingin var því í upphafi byggð í okkar samvinnu og með samkomulagi beggja aðila og skyldi kostnaður skiptast jafnt. Enginn skriflegur samningur var gerður í þessu sambandi, enda var þess ekki krafist af byggingarfulltrúa, sem samband var haft við og komið hafði á staðinn . . .“

III.

Hinn 12. júní 1992 ritaði ég umhverfissráðuneytinu og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn þau, er málið snertu. Með bréfum umhverfissráðuneytisins, dags. 2. og 8. júlí 1992, bárust mér gögn málsins.

Hinn 27. júlí 1992 ritaði ég umhverfissráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ennfremur óskaði ég þess, að ráðuneytið gerði nánari grein fyrir því, með hvaða hætti það hefði gengið eftir því, að byggingarnefnd Z sendi ráðuneytinu umsögn sína um málið. Svar umhverfissráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 18. ágúst 1992, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 27. júlí 1992, þar þér óskið eftir að umhverfissráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A], þess efnis að honum hafi ekki verið gefinn kostur á að koma að upplýsingum sínum og viðhorfum, áður en umhverfissráðuneytið féldi, með úrskurði 28. ágúst 1991, úr gildi byggingarleyfi vegna girðingar á milli lóðanna nr. [. . .] við [Y] og nr. [. . .] við [X].“

Þann 3. maí 1991 óskaði ráðuneytið umsagnar byggingarnefndar [Z] um byggingarleyfi það sem mál þetta fjallar um. Hins vegar barst ráðuneytinu ekki svar frá byggingarnefndinni. Í úrskurði ráðuneytisins kemur fram, þar sem segir á bls. 1:

„Umsögn Skipulagsstjórnar barst með bréfi, dags. 23. maí 1991, en umsögn frá byggingarnefndinni hefur ekki borist, þótt eftir hafi verið gengið.“

Ekki er að sjá af þeim gögnum sem ráðuneytið hefur um mál þetta að beiðni ráðuneytisins um umsögn byggingarnefndar [Z] hafi verið ítrekuð með formlegum hætti. Hins vegar, samkvæmt ofanrituðu, var það gert, væntanlega á óformlegan hátt, en eins og hér stendur á hefur ráðuneytið ekki tækifæri til að staðfesta það.

Í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, er boðið að leita skuli umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar) og Skipulagsstjórnar, áður en úrskurður gengur vegna ágreinings sem á undir lögin. Í lögnum er hins vegar ekki að finna neitt ákvæði sem kveður á um að ráðuneyti leiti sérstaklega álits aðila.

Í úrskurði ráðuneytisins frá 28. ágúst 1991 segir orðrétt:

„Ráðuneytið telur aðfinnsluvert að Byggingarnefnd [Z] hefur ekki sent umsögn um mál þetta svo sem óskað var í bréfi ráðuneytisins, dags. 3. maí 1991.“

Í tilvitnaðri 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga kemur enn fremur fram að ráðherra skuli innan þriggja mánaða frá áfrýjun kveða upp úrskurð sinn um ágreining. Eins og mál þetta er vaxið var sá frestur liðinn og ráðuneytið sá sér ekki annað fært en að kveða upp úrskurð þótt umsögn byggingarnefndar [Z] hefði ekki borist.“

Hinn 20. ágúst 1992 var framangreint bréf ráðuneytisins kynnt A og honum gefinn kostur á að gera athugasemdir við það.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 19. apríl 1993, sagði svo:

„1. Andmælaréttur í kærumálum hjá umhverfisráðuneytinu.

A kvartar yfir því, að umhverfisráðuneytið hafi ekki vakið athygli hans á því, að málið væri þar til meðferðar, og að það hafi ekki gefið honum kost á að tjá sig um það, áður en það kvað upp úrskurð sinn í málinu.

Hér á landi hafa ekki verið sett almenn stjórnarsýslulög, sem hafa að geyma grundvallarreglur um málsmeðferð hjá stjórnvöldum, þ. á m. reglur um andmælarétt, en í ársskýrslum mínum (SUA 1989:7, 1990:5 og 1991:166) hef ég vakið máls á brýnni þörf slíkra laga. Ekki er heldur fyrir að fara sérákvæðum um það efni í byggingarlögum nr. 54/1978 eða byggingarreglugerð. Af úrlausnum dómstóla, eðli máls og meginreglum laga verður hins vegar ráðið, að málsaðili eigi oft svonefndan andmælarétt í ólögfestum tilvikum, varði mál mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni hans, enda liggja afstaða hans ekki fyrir í gögnum máls. Í grundvallarreglunni um andmælarétt felst meðal annars, að málsaðili á að eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls, leiðréttu framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans.

Við úrlausn þess, hvort A hafi að lögum átt rétt til að fá að tjá sig í umræddu máli, á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu um andmælarétt, verður meðal annars að hafa í huga að úrræði þau, sem almenningi standa til boða við að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar, eru almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð. Við meðferð byggingarmála, sem kærð hafa verið til umhverfisráðherra sem yfirstjórnanda byggingarmála, sbr. 3. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, verður því almennt að gera kröfur um vandaða málsmeðferð hjá ráðuneytinu, svo að málskot til ráðuneytisins uppfylli þau markmið, sem liggja til grundvallar þessu réttarúrræði. Þá verður að hafa í huga, að úrlausn umhverfisráðherra í byggingarmálum snertir yfirleitt mikilsverða hagsmuni aðila máls og geta ákvarðanir í þessum málum verið mjög íþyngjandi í garð málsaðila. Skiptir það aðila því miklu að eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni, áður en umhverfisráðuneytið tekur ákvörðun í málinu.

Af framansögðu athuguðu verður því að telja, að hin óskráða meginregla um andmælarétt gildi almennt við meðferð kærumála hjá umhverfisráðuneytinu á sviði byggingarmála. Af því leiðir að umhverfisráðuneytinu ber að vekja athygli aðila byggingamáls á því, að mál hans sé til meðferðar og veita honum aðgang að gögnum þess og færi á að tjá sig um málið, áður en ráðuneytið tekur ákvörðun í málinu. Þar sem umhverfisráðuneytið gætti ekki þessara reglna í máli því, sem hér er til umfjöllunar, áður en það tók svo íþyngjandi ákvörðun, að fella úr gildi byggingarleyfi A til að reisa grindverk, sem var mjög langt komið í byggingu, verður að telja að úrskurður umhverfisráðuneytisins, dags. 28. ágúst 1991, sé haldinn verulegum annmarka.

2. Álitsumleitan.

Fram kemur í úrskurði umhverfisráðuneytisins 28. ágúst 1992, að málið hafi verið afgreitt, án þess að fyrir lægi umsögn frá byggingarnefnd Z, þar sem slík umsögn hafi ekki borist.

Samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, skal umhverfisráðherra leita umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar), áður en hann kveður upp úrskurð í byggingarmálum. Þegar lögbundið er, að stjórnvald skuli leita umsagnar annars stjórnvalds, áður en það tekur ákvörðun í máli, hefur það ekki aðeins skyldu að leita eftir slíkri umsögn, heldur hvílir einnig sú skylda að lögum á því stjórnvaldi, sem leita skal umsagnar hjá, að veita umsögn. Synji stjórnvald hins vegar að veita

lögboðna umsögn þrátt fyrir eftirgangsmuni, er spurning hvernig með skuli fara. Í þessu sambandi verður að hafa í huga, að álitsumleitun er almennt veigamikill þáttur í undirbúningi ákvörðunar og hefur því yfirleitt verið talið, að vanræksla á því að leita lögboðinnar umsagnar sé verulegur annmarki, sem almennt leiði til ógildingar ákvörðunar. Á hinn bóginn er augljóst, að óviðunandi er að umsagnaraðili geti með athafnaleysi sínu komið í veg fyrir að stjórnvald afgreiði mál. Verður því að telja, að stjórnvald geti við slíkar aðstæður tekið ákvörðun í máli, að því skilyrði uppfylltu, að það hafi sannanlega gripið til allra þeirra ráðstafana til þess að fá hina lögboðnu umsögn, sem eðlilegar geta talist á viðkomandi sviði stjórnsýslunnar.

Af gögnum málsins er ljóst, að umhverfisráðuneytið ritaði byggingarnefnd Z bréf hinn 3. maí 1991 og óskaði umsagnar með vísan til 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Fram kemur í úrskurði ráðuneytisins í málinu, svo og bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 18. ágúst 1992, að erindið hafi verið ítrekað á óformlegan hátt, en ekkert er þó til skjalfest um það, hvenær það var gert og hve oft. Ekki verður ráðið af gögnum málsins, að skorað hafi verið á bæjarstjórn Z að sjá til þess að umrædd umsögn yrði veitt, en skv. 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 fer sveitarstjórn með stjórn sveitarfélags og skal m.a. sjá til þess að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt, sbr. 2. mgr. 9. gr. sömu laga. Þá er heldur ekki að sjá, að félagsmálaráðuneytinu hafi verið gert viðvart um málið, en félagsmálaráðuneytið skal hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum og hefur í því sambandi lögmælt þvingunarúrræði, sbr. 3. mgr. 118. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Að framansögðu athuguðu verður ekki séð, að umhverfisráðuneytið hafi gripið til þeirra ráðstafana til þess að fá hina lögboðnu umsögn, sem eðlilegar gátu talist, eins og á stóð. Var því ekki útséð um það, að umsagnar byggingaryfirvalda Z yrði ekki aflað. Þar sem hin lögboðna umsögn lá ekki fyrir við ákvörðun málsins og ekki hefur verið sýnt fram á að hennar yrði ekki aflað, eins og hér að framan greinir, verður að telja, að úrskurður umhverfisráðuneytisins, dags. 28. ágúst 1991, sé einnig af þessum ástæðum haldinn verulegum annmarka.

3. Afgreiðslutími málsins og skýringar á töfum á afgreiðslu þess.

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem verða má. Hins vegar eru viðfangsefni, sem ráðuneytum berast, margvísleg og tekur úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma. Í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, kemur fram að umhverfisráðherra skuli kveða upp úrskurði sína í byggingarmálum innan þriggja mánaða frá kærni ákvörðunar. Í slíkum málum reynist oft mjög tímafrekt að leita álits hlutaðeigandi byggingarnefndar og Skipulagsstjórnar, svo sem lögboðið er í fyrrnefndri grein. Þar sem stjórnvöldum ber að haga meðferð mála með þeim hætti að tryggt sé að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir, hefur verulega þýðingu, hvernig umhverfisráðuneytið hagar álitsumleitun í byggingarmálum. Til þess að stuðla að því að mál taki sem skemmstan tíma í afgreiðslu, er mikilvægt að leitað sé lögboðinnar umsagnar við fyrstu hentugleika. Þurfi að leita eftir fleiri en einni umsögn, ber að gera það samtímis, þar sem því verður við komið. Þá tel ég eðlilegt að ráðuneytið tiltaki, fyrir hvaða tíma óskað er eftir því að umsagnaraðili láti í té umsögn sína, þar sem umsagnaraðila eru sjaldnast ljós þau tímamörk, sem halda verður, svo að máli verði lokið innan hins lögskipaða þriggja mánaða frests. Berist umsögn hins vegar ekki innan þeirra tímamarka, sem tiltekin hafa verið, ber ráðuneytinu að ítreka erindi sitt og grípa í framhaldi af því til eðlilegra ráðstafana til þess að knýja fram hina lögboðnu umsögn.

Eins og áður segir, ber stjórnvaldi að haga meðferð máls með þeim hætti að tryggt sé að lögmæltur frestur til afgreiðslu þess sé haldinn. Ef út af er brugðið, án þess að fyrir liggja afsakanlegar ástæður, getur það m.a. varðað hlutaðeigandi starfsmann viðurlögum. Í

þeim tilvikum, þar sem fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni dragast fram yfir lögskipaðan afgreiðslufrest, ber stjórnvaldi hins vegar að skýra aðilum frá því og upplýsa um ástæður tafanna og hvenær úrskurðar sé að vanta.

Ekki verður séð af gögnum máls, að aðilum hafi verið skýrt frá tölum á afgreiðslu málsins í samræmi við framangreind sjónarmið. Tel ég því rétt að árétta þau sjónarmið um þetta efni, er fram koma í skýrslu minni fyrir árið 1989, bls. 83, og í álitu mínu í máli nr. 497/1991 frá 9. júní 1992.“ [SUA 1992:40]

4. Niðurstaða.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að úrskurður umhverfisráðuneytisins, dags. 28. ágúst 1991, sé haldinn verulegum annmarka, þar sem umhverfisráðuneytið vakti ekki athygli A á því, að mál hans væri til meðferðar, og veitti honum eigi aðgang að gögnum þess og færi á að tjá sig um málið, áður en ráðuneytið tók málið til úrskurðar. Þá verður einnig að telja það verulegan annmarka á úrskurðinum að lögboðin umsögn byggingarnefndar Z lá ekki fyrir við ákvörðun málsins, en ekki hefur verið sýnt fram á, að ekki hafi verið unnt að afla hennar. Af þessum sökum eru það tilmæli mín, að umhverfisráðuneytið taki mál A á ný til meðferðar, komi fram ósk um það frá honum. Ég tek hins vegar fram, að í álitu þessu hefur ekki verið tekin nein afstaða til efnisúrlausnar málsins.“

V.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá umhverfisráðherra um það, hvort A hefði óskað eftir að ráðuneytið tæki mál hans á ný til meðferðar, og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 19. nóvember 1993, þar sem fram kom að ráðuneytið hefði tekið mál A að nýju til meðferðar í samræmi við álit umboðsmanns og samkvæmt ósk hans í bréfi til ráðuneytisins, dags. 24. maí 1993. Úrskurður hefði verið kveðinn upp 25. október 1993 og fylgdi hann í ljósriti. Niðurstaða hans var sú að ákvörðun byggingarnefndar [Z] frá 23. janúar 1991 um að veita eigendum [X] leyfi til að reisa timburgirðingu á lóðarmörkum skyldi óbreytt standa.

4.2.

Byggingarleyfi. Skipulagsbreytingar.

Málsmeðferð við breytingar á skipulagi. Andmælaréttur.

(Mál nr. 727/1992)

Eigendur nokkurra fasteigna kvörtuðu yfir úrskurði umhverfisráðuneytis, þar sem staðfest var ákvörðun byggingarnefndar að leyfa byggingu einbýlishúss á grannlóð. Áður hafði félagsmálaráðuneytið fellt úr gildi ákvörðun byggingarnefndarinnar um byggingarleyfi á lóðinni, þar sem fyrirhuguð nýbygging var talin brjóta um of í bága við skipulags- og byggingarskilmála að því er snerti stærð og hæð. Í framhaldi af þessum úrskurði staðfesti skipulagsstjórn ríkisins breytingar á skipulagsskilmálum hverfisins að ósk borgarstjórnar. Við þá breytingu var farið eftir 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, sem heimilar mun einfaldari málsmeðferð en almennt gildir um skipulagsbreytingar í þeim tilvikum, þegar breytingar teljast óverulegar. Meðal helstu breytinga deiliskipulagsins var nokkur hækkun húsa svo og stækkun þeirra, þ. á m. leyfilegra aukaíbúða, þótt meginreglan væri sú, að aðeins mætti reisa einnar hæðar hús. Að þessum breytingum gerðum veitti byggingarnefnd á ný byggingarleyfi fyrir nýbyggingu á umræddri lóð eftir nánast sama uppdrætti og áður. Staðfesti umhverfisráðuneytið þá ákvörðun.

Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt skipulagslögum væri meginreglan sú, að fylgja bæri sömu málsmeðferð við breytingar á skipulagi og ákvörðun þess. Lagði umboðsmaður áherslu á mikilvægi þess, að vandað væri til skipulags og festa væri í framkvæmd þess og því ekki breytt nema veigamiklar ástæður mæltu með því. Umboðsmaður taldi, að í ljósi lögskýringargagna væri óheimilt að skýra ákvæði 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga rúmt og ef vafi léki á því, hvort tiltekin skipulagsbreyting teldist óveruleg, væri rétt að sýna varúð og fara með hana eftir meginreglu 1. mgr. 19. gr. laganna. Fjallaði umboðsmaður um umræddar breytingar og féllst á, að þær gætu talist óverulegar í skilningi 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga. Þrátt fyrir þá niðurstöðu sína taldi umboðsmaður rétt að benda á, að ekki hefði verið óeðlilegt, að með breytingarnar hefði verið farið samkvæmt meginreglu 1. mgr. 19. gr. laganna, svo að íbúum hverfisins gæfist kostur á að gera athugasemdir við þær.

Umboðsmaður taldi það annmarka á málsmeðferð hjá skipulagsstjórn ríkisins, að yfirlýsing sveitarstjórnar um, að hún tæki að sér að bæta það tjón, sem einstaklingar kynnu að verða fyrir við breytingu á áður staðfestu skipulagi, hefði ekki legið fyrir, þegar skipulagsstjórn staðfesti breytinguna, en það væri fortakslaust skilyrði fyrir skipulagsbreytingum á grundvelli 3. mgr. 19. gr. laga nr. 19/1964, sbr. 4. mgr. þeirrar lagagreinar. Þar sem ábyrgðaryfirlýsingar hafði síðar verið aflað og ekki var sérstaklega kvartað yfir þessum annmarka, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla nánar um hann.

I.

Hinn 27. nóvember 1992 leituðu til mín nokkrir nafngreindir einstaklingar, og kvörtuðu yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins, dags. 26. október 1992, þar sem staðfest var ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur frá 14. mars 1991 um að leyfa byggingu einbýlishúss á lóðinni nr. 6 við X.

Í kvörtuninni segir m.a. svo:

„ . . .

Er það gott réttarfar að yfirvöld breyti skipulagi í hverfi, sem er nær fullbyggt, til óhagræðis þeim íbúum hverfisins, sem byggðu sín hús eftir gildandi skipulagi og í góðri trú að ekki yrði því umturnað?

„ . . .

Okkur finnst athyglisvert að opinber aðili, byggingarnefnd Reykjavíkur, samþykkir uppdrátt, sem brýtur í bág við skipulagsákvæði. Þegar svo æðra stjórnvald leiðréttir gerðir nefndarinnar og nemur samþykktina úr gildi, þá lætur hún sér ekki segjast. Er þá skipulaginu breytt svo það falli að gerðum nefndarinnar.

Það eru þessar gerðir, sem við viljum vekja athygli á og finnst að sjálfsögðu skylt að leiðrétta, því séu þær löglegar þá eru þær samt siðlausar.

Þegar litið er til ráðstafana borgaryfirvalda vegna hússins á lóð nr. 6 við [X] kemur í ljós að þau hafa gert sér títt um þessa götu og hafa breytt skipulagsskilmálum við hana æ ofan í æ. . . .“

II.

Af gögnum málsins kemur fram að hinn 14. desember 1989 veitti byggingarnefnd Reykjavíkur leyfi fyrir nýbyggingu á lóðinni nr. 6 við X. Hinn 1. júlí 1990 kærðu aðilar máls þessa ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur til félagsmálaráðuneytisins. Úrskurður ráðuneytisins í málinu gekk hinn 11. september 1990 og hljóðar hann svo:

„Hinn 1. júlí sl. barst ráðuneytinu erindi frá íbúum húsanna nr. 4, 6, 8, og 10 við

[Y] og nr. 8 við [X] þar sem þeir fara fram á að ráðherra hlutist til um að framkvæmdir við nýbyggingu á lóðinni nr. 6 við [X] verði stöðvaðar og að hönnun hússins verði breytt þannig að það falli að gildandi skipulagi. Íbúarnir telja að með fyrirhugaðri nýbyggingu sé gróflega brotið á rétti þeirra. Allt bendi til að útsýni úr íbúðum þeirra skerðist verulega með tilkomu hennar. Grenndarkynning hafi ekki farið fram svo sem skylt sé þegar svo standi á sem í þessu máli.

Í framangreindu erindi er málavöxtum lýst svo:

„Samkvæmt gildandi skipulagsupphætti og byggingarskilmálum m.a. undirrituðum af [. . .] frá því í október 1966 með breytingum, síðast í janúar 1967, fengnum hjá embættismönnum Borgarskipulags Reykjavíkur er m.a. kveðið á um eftirfarandi:

Gólfhæð [X] 6 skal vera 5.3+/- 15 sm.

Aukaíbúð ekki stærri en 35 m².

Stærð húss má vera allt að 220 m² með bílskúr.

Mesta rishæð má vera 60 sm, enda sé vegg hæð ekki meiri en 2.5 m.

[X] 6 er nú í byggingu og verður gólfplata hæðarinnar væntanlega steyp t nú í fyrstu viku júlímánaðar.

Samkvæmt breyttum byggingarnefndarteikningum, samþykktum í byggingarnefnd Reykjavíkur 14. desember 1989 (en á þær vantar skurðmyndir sem ættu að sýna hæðarsetningu hússins) kemur eftirfarandi í ljós:

Gólfhæð hússins er gefin upp á útlitsmynd 5.90 við götu en hún reyndist vera s. k. v. mælingu mælingadeildar Borgarverkfræðings (júní 1990) 27 sm hærri og þess vegna verður gólfhæðin 82 sm +/- 15 sm hærri en leyfilegt er samkvæmt skipulaginu.

Í húsinu er tvær íbúðir og er aukaíbúðin 93.6 m².

Hluti kjallara hússins á að vera fylltur.

Vegna ófullkominna byggingarnefndarteikninga þar sem vantar sniðmyndir og hæðartölur er rishæð mæld af teikningu og reyndist hún vera u.þ.b. 110 sm og vegg-hæð u.þ.b. 270 sm.

Stærð hússins er samkvæmt byggingarnefndarteikningu 317 m² með bílskúr eða 97 m² stærra en leyfilegt er samkvæmt gildandi skipulagi. Endurreiknað nýtingarhlutfall lóðarinnar (317/630) verður því 0.50 en má vera (220/630) 0.35.“

Hinn 4. júlí sl. barst ráðuneytinu bréf frá skipulagsstjóra ríkisins þar sem hann með vísun til 4. mgr. 2. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 leitar úrskurðar ráðherra um hvort fella skuli úr gildi byggingarleyfi fyrir nýbyggingu á lóðinni nr. 6 við [X], sem byggingarnefnd Reykjavíkur hafi veitt 14. desember 1989, þar sem það að sínu mati brjóti í bága við samþykta skipulagsskilmála frá október 1966. Í bréfi til byggingarfulltrúans í Reykjavík dags. sama dag mæltist skipulagsstjóri til þess að framkvæmdir við umdeilda nýbyggingu yrðu stöðvaðar. Afrit af því bréfi voru send til [. . .].

Ráðuneytið sendi erindi íbúa húsanna nr. 4, 6, 8 og 10 við [Y] og nr. 8 við [X] og framangreint bréf skipulagsstjóra til umsagnar byggingarnefndar og borgarstjórnar Reykjavíkur og skipulagsstjórnar ríkisins með bréfum dags. 3. og 5. ágúst sl. sbr. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 og 4. mgr. 2. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Umsagnir borgarstjórnar og byggingarnefndar Reykjavíkur, sem eru nær samhljóða, bárust ráðuneytinu með bréfum dags. 16. og 23. júlí sl. og umsögn skipulagsstjórnar í bréfi dags. 21. ágúst sl.

Í umsögn byggingarnefndar segir m.a.:

„Ljóst er, að samkv. leiðréttum teikningum er gólfplata götuhæðar hússins 55 cm hærri en skilmálar kveða á um. Á hinn bóginn er heildarhæð og umfang hússins ekki verulega meira, en búast mátti við með hliðsjón af skilmálunum. Húsið er t.d. allt innan byggingarreits, að frátöldum útsýnisglugga, sem fer örliði út fyrir reit til vesturs (í átt að sjó).

Einn tilgangur deiliskipulagsins er að tryggja hagsmuni fasteignaeigenda, þannig t.d., að ekki verði byggt svo í grennd við eignir þeirra, að þeir bíði tjón af. Þeir hagsmunir, sem koma til álita við byggingu á lóðinni nr. 6 við [X] geta einungis varðað útsýni frá nálægum húsum. Sýnt hefur verið fram á með uppdráttum, að útsýni frá efri hæðum húsanna nr. 4, 6, 8 og 10 við [Y] skerðist nær ekkert við bygginguna. Sama á við um [X] 8, enda er nýbyggingin innan byggingarreits eins og fyrr segir. Hæð gólfplötu í húsinu út af fyrir sig, fjöldi gólffermetra, eða stærð aukaíbúðarinnar geta heldur ekki raskað hagsmunum nágrannanna. Nágrannar [X] 6 hafa ekki sýnt fram á, á hvern hátt hagsmunum þeirra er ógnað og er því forsenda kæru þeirra vandséð, en í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54, 1978 er þeim einum veittur málskotsréttur, sem telja rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar. Af þessum ástæðum þótti byggingarnefnd heldur ekki ástæða til á sínum tíma, að efna til grenndarkynningar samkv. 2. mgr. gr. 3.1.1. í byggingarreglugerð, en ekki er skylt að láta slíka kynningu fara fram, eins og ranglega er haldið fram í bréfi kær- enda.“

Niðurstaða byggingarnefndar er sú að enda þótt vikið sé frá deiliskipulaginu í nokkrum atriðum, einkum að því er varðar gólfplatarmál hússins, sé frávikið ekki svo verulegt miðað við aðstæður, að hætta sé á að það raski á nokkurn hátt hagsmunum eigenda húsanna að [Y] 4, 6, 8, og 10 og [X] 8, eða annarra, og að þessi frávik geti því ekki réttlætt ógildingu byggingarleyfis fyrir nýbyggingu á lóðinni nr. 6 við [X].

Umsögn skipulagsstjórnar ríkisins er svohljóðandi:

„Skipulagsstjórn telur að hæðarafsetning og grunnflötur hússins gefi ekki tilefni til athugasemda, en hún telur þó að minnka beri kjallaraíbúð, þannig að hún samræmist skilmálum. Skipulagsstjórn telur nauðsynlegt að endurskoðaðir verði byggingarskilmálar óbyggðra lóða í hverfinu, m.a. með tilliti til kjallaraíbúða.“

Niðurstaða ráðuneytisins:

Samkvæmt gr. 3.4.4. í byggingarreglugerð 292/1979 skal byggingarnefnd áður en hún veitir byggingarleyfi fyrir húsi ganga úr skugga um hvort byggingin sé í samræmi við staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 19/1964 og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 54/1978.

Í byggingar- og skipulagsmálum sem áritaðir eru á deiliskipulagsuppdrátt sem samþykktur var í borgarráði 14. febrúar 1967 og skipulagsstjórn 27. s.m. og enn er í gildi er gert ráð fyrir að á lóðinni nr. 6 við [X] risi einnar hæðar íbúðarhús, með leyfilegri 35 m² aukaíbúð, alls 220 m². Gólfplatarmál fyrirhugaðrar nýbyggingar, sem er um 317 m² verður því rúmlega 40% meira en skilmálar segja fyrir um.

Samkvæmt skilmálunum á gólfhæð að vera 5,35 m + eða –15 cm en er 5,90 samkvæmt teikningu eða 55 cm of mikil.

Mesta hæð á risi skv. skilmálum má vera 60 cm enda sé vegghæð ekki meiri en 2,50 m en samkvæmt samþykktum teikningum virðist rishæðin vera yfir 100 cm og vegghæð um 2,70.

Með vísun til framanritaðs telur ráðuneytið, enda þótt útsýni frá nálægum húsum komi ekki til að skerðast nema að litlu leyti, að byggingarleyfið brjóti það verulega í bága við skipulags- og byggingarskilmála að því er varðar stærð og hæð nýbyggingarinnar að ekki verði komist hjá að fella það úr gildi.

Úrskurðarorð:

Ákvörðun byggingarnefndar Reykjavíkur frá 14. desember 1989 um að veita byggingarleyfi fyrir nýbyggingu á lóðinni nr. 6 við [X] er úr gildi felld.“

Í framhaldi af fyrrnefndum úrskurði félagsmálaráðuneytisins var hafist handa um að

breyta skipulagi íbúðarhverfisins í Z í Reykjavík. Að ósk borgarstjórnar Reykjavíkur staðfesti skipulagsstjórn ríkisins breytingar á skipulagsskilmálum samkvæmt áður staðfestu deiliskipulagi af umræddu hverfi með vísan til 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, með síðari breytingum. Staðfesting á breytingu á skipulagi umrædds íbúðarhverfis var birt í B–deild Stjórnartíðinda hinn 18. desember 1990, sbr. auglýsingu nr. 480/1990.

Hinn 14. mars 1991 samþykkti byggingarnefnd uppdrátt af húsi á lóðinni nr. 6 við X og er hann nánast eins og sá, sem það byggingarleyfi byggðist á, sem numið var úr gildi með úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 11. september 1990.

Hinn 31. júlí 1991 kærðu aðilar máls þessa umrætt byggingarleyfi á ný. Úrskurður í málinu gekk hinn 26. október 1992 og hljóðar hann svo:

„Hinn 2. ágúst 1991 barst ráðuneytinu erindi dags. 31. júlí s.á. frá íbúum húsanna nr. 4, 6, 8, og 10 við [Y] og nr. 8 við [X] vegna byggingar húss á lóðinni nr. 6 við [X]. Erindið var ítrekað með bréfi dags. 31. júlí 1992.

Erindinu sem var dags. 31. júlí 1991 fylgdi ljósrit af óundirrituðu bréfi til félagsmálaráðherra dags. 20. júní 1991. Í þessu fylgibréfi segir að byggingarnefnd Reykjavíkur hafi þann 14. mars 1991 samþykkt uppdrátt af húsi á lóðinni nr. 6 við [X], sem sé nánast eins og sá sem numinn hafi verið úr gildi með úrskurði félagsmálaráðuneytisins uppkveðnum 11. september 1990. Samþykkt þessa uppdráttar sýnist bera fyrir borð hagsmuni íbúa að [Y] 4, 6, 8, og 10 og [X] 8, ekki síður en fyrri samþykkt nefndarinnar og því sýnist vera full ástæða til að nema hana úr gildi eins og þá fyrir.

Ráðuneytið sendi framangreint erindi til umsagnar byggingarfulltrúa með bréfi dags. 15. ágúst 1991 og óskaði eftir að fá öll nauðsynleg gögn um málið og upplýsingar um hverju það sætti að samþykkja byggingarleyfi svo til óbreytt frá því sem félagsmálaráðuneytið hafði áður fellt úr gildi.

Erindið var einnig sent til umsagnar byggingarnefndar Reykjavíkur og skipulagsstjórnar ríkisins með bréfum dags. 7. ágúst 1992 sbr. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Umsögn byggingarnefndar barst ráðuneytinu með bréfi byggingarfulltrúa dags. 28. ágúst 1992 og umsögn skipulagsstjórnar í bréfi Skipulags ríkisins dags. 11. september 1992.

Í svari byggingarfulltrúa til ráðuneytisins dags. 23. ágúst 1991 segir að ákvörðun byggingarnefndar frá 14. desember 1989, um að veita byggingarleyfi fyrir húsi á lóðinni nr. 6 við [X], hafi verið felld úr gildi með úrskurði félagsmálaráðuneytisins dags. 11. september 1990. Niðurlagsorð úrskurðarins hljóði svo:

„Með vísun til framanritaðs telur ráðuneytið, enda þótt útsýni frá nálægum hús-um kæmi ekki til með að skerðast nema að litlu leyti, að byggingarleyfið brjóti það verulega í bága við skipulags- og byggingarskilmála að því er varðar stærð og hæð nýbyggingarinnar að ekki verði komist hjá því að fella það úr gildi.“

Í bréfi byggingarfulltrúa segir ennfremur að skipulagsnefnd hafi ákveðið eftir ábendingum skipulagsstjórnar ríkisins að endurskoða byggingarskilmála óbyggðra lóða í hverfinu og hafi nýjir skilmálar verið samþykktir í skipulagsnefnd 22. október 1990 og borgarráði 23. s.m. Byggingarnefnd hafi þann 14. mars 1991 veitt nýtt byggingarleyfi fyrir húsi á lóðinni nr. 6 við [X] með nær óbreyttum uppdráttum enda hafi þeir þá uppfyllt breytta skilmála.

Í umsögn byggingarnefndar segir m.a. svo:

„Hinn 14. desember 1989 samþykkti byggingarnefnd teikningar af húsi á umrædda lóð. Íbúar við [Y] og [X] kærðu þá samþykkt til félagsmálaráðherra, sem að fenginni umsögn byggingarnefndar og skipulagsstjórnar ríkisins felldi samþykkt byggingarnefndar úr gildi með úrskurði hinn 11. september 1990 á þeirri forsendu, að samþykktin samrýmdist ekki staðfestu deiliskipulagi. Í umsögn skipulagsstjórnar til ráð-

herra var á það bent, að nauðsynlegt væri að endurskoða byggingarskilmála óbyggðra lóða í hverfinu, m.a. með tilliti til kjallaraíbúða. Af þessu tilefni var skipulagi íbúðahverfis í [Z] breytt . . . sbr. auglýsingu nr. 480, 1990.

Eigandi lóðarinnar nr. 6 við [X] sótti á ný um byggingarleyfi og var það samþykkt í byggingarnefnd 14. mars 1991. Á fundi nefndarinnar 30. maí 1991 voru bókaðar leiðréttingar á stærðum hússins. Rúmlega 3 mánuðum eftir að byggingarleyfið var samþykkt, eða 20. júní 1991, kærðu íbúar við [Y] og [X] á ný, eins og fyrr segir, en beindu kærinni ranglega til félagsmálaráðherra í stað umhverfissráðherra, sbr. lög nr. 47, 1990. Úr þessu bættu kærendur með bréfi til umhverfissráðherra, dags. 31. júlí 1991, sem með fylgdi afrit af kæru þeirra frá 20. júní. Með bréfi ráðuneytisins til byggingarfulltrúa, dags. 15. ágúst 1991, var óskað eftir upplýsingum um hverju það sætti, að byggingarnefnd hafi „samþykkt að nýju við óbreyttar aðstæður byggingarleyfi að húsi þar sem áður var búið með úrskurði félagsmálaráðuneytis að fella byggingarleyfið úr gildi“, eins og í bréfinu sagði. Jafnframt var óskað gagna, er málið vörðuðu. Með bréfi byggingarfulltrúa til umhverfissráðuneytisins, dags. 23. ágúst 1991, og fylgiskjölum með því, var rækileg grein gerð fyrir þeim breyttu forsendum, sem lágu til grundvallar samþykkt byggingarnefndar 14. mars 1991, og ber að skoða það bréf byggingarfulltrúa sem hluta af þessari umsögn. Svo sem þar greinir, er byggingarleyfið í fullu samræmi við hið breytta skipulag. Kæra íbúanna við [Y] og [X], sem samkvæmt framansögðu byggðist á ókunnugleika á gildandi skipulagi, getur því ekki leitt til ógildingar byggingarleyfisins.“

Í umsögn skipulagsstjórnar er lýst aðdraganda þess að byggingarskilmálum fyrir íbúðarhverfi í [Z] var breytt 28. nóvember 1990 og síðan segir orðrétt:

„Byggingarnefnd veitti á ný byggingarleyfi fyrir íbúðarhúsi á lóðinni nr. 6 við [X] enda uppfylltu uppdrættir nýja skilmála.“

Skipulagsstjórn telur að byggingarnefnd hafi verið í fullum rétti er hún veitti byggingarleyfið og sér ekki ástæðu til frekari aðgerða.“

Niðurstaða ráðuneytisins.

Að ósk borgarstjórnar Reykjavíkur staðfesti skipulagsstjórn ríkisins þann 24. október 1990, sbr. 3. og 4. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, breytingar á byggingar- og skipulagsskilmálum samkvæmt áður staðfestu deiliskipulagi íbúðarhverfis í [Z] og voru þeir birtir í B-deild Stjórnartíðinda sbr. auglýsingu nr. 480/1990.

Það er mat ráðuneytisins að nýbygging að [X] 6, sbr. áritaða uppdrætti byggingarfulltrúa, brjóti ekki í bága við núgildandi byggingar- og skipulagsskilmála fyrir íbúðahverfi í [Z] og beri ekki fyrir borð hagsmuni kæranda.

Samþykkt byggingarnefndar frá 14. mars 1991, um að leyfa byggingu einbýlishúss með aukaíbúð og innbyggðri bílgeymslu úr steinsteypu á lóðinni nr. 6 við [X], skal því óbreytt standa.“

III.

Hinn 3. desember 1992 ritaði ég umhverfissráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn málsins. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 10. desember 1992, bárust mér umbeðin gögn.

Hinn 18. desember 1992, ritaði ég ráðuneytinu á ný bréf og óskaði þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til fyrrnefndrar kvörtunar. Ég óskaði þess sérstaklega að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvort breytingartillögu þeirri, sem síðar var staðfest 28. nóvember og birt hinn 18. desember 1990 í B-deild Stjórnartíðinda (augl. nr. 480/1990), hefði fylgt yfirlýsing sveitarstjórnar um það, að

hún tæki að sér að bæta það tjón, er einstakir aðilar kynnu að verða fyrir við breytinguna, sbr. 4. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 27. janúar 1993, og segir þar m.a. svo:

„Úrskurðurinn var byggður á því að uppdrættirnir, sem byggingarnefnd samþykkti 14. mars 1991 brytu ekki í bága við gildandi byggingar- og skipulagsskilmála í [Z]. Þess ber að geta að byggingar- og skipulagsskilmálum var breytt með auglýsingu nr. 480/1990 hinn 28. nóvember 1990. Jafnframt var það mat ráðuneytisins að nýbyggingin myndi ekki koma til með að bera fyrir borð hagsmuni kæranda eins og þeir sjálfir orða það í fylgibréfi með kæru sinni dags. 31. júlí 1992.

Ráðuneytið tók ekki efnislega afstöðu til framangreindra breytinga á byggingar- og skipulagsskilmálunum, en haft var í huga að þær voru gerðar samkvæmt 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, en sú málsmeðferð felur í sér að sveitarstjórn tekur að sér að bæta það tjón sem einstakir aðilar kunna að verða fyrir í [Z].

Kannað hefur verið hvort yfirlýsing um þá ábyrgð hafi fylgt með tillögu sveitarstjórnar um breytingarnar til skipulagsstjórnar svo sem skylt er samkvæmt 4. mgr. sömu greinar.

Samkvæmt upplýsingum skipulagsstjóra ríkisins og skjalavarðar í félagsmálaráðuneytinu liggur sú yfirlýsing ekki fyrir. Af því tilefni var óskað eftir því við borgarráð, í bréfi dags. 16. desember sl., að ráðuneytinu yrði látin í té slík ábyrgðaryfirlýsing. Orðið hefur verið við þeirri ósk sbr. bréf borgarstjóra dags. 30. desember, sem fylgir hér með í ljósríti.“

Með framangreindu bréfi umhverfisráðuneytisins fylgdi bréf borgarstjórans í Reykjavík, dags. 30. desember 1992, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs umhverfisráðuneytisins frá 16. þ.m., varðandi skipulagsskilmála í [Z].

Skipulagsstjórn ríkisins staðfesti 24. október 1990 breytingar á skipulagsskilmálum í [Z] skv. 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga, en breytinganna var óskað á fundi borgarráðs 23. október 1990.

Borgarsjóður tekur á sig ábyrgð gagnvart hugsanlegum skaðabótakröfum, sem leiða kunna af breytingunum, í samræmi við 4. mgr. 19. gr. skipulagslaga.“

Með bréfi, dags. 2. febrúar 1993, gaf ég aðilum málsins kost á að gera athugasemdir við bréf umhverfisráðuneytisins. Mér bárust athugasemdir aðila málsins með bréfi, dags. 20. febrúar 1993.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 8. júní 1993, sagði svo:

„1.

Í skipulagslögum nr. 19/1964, með síðari breytingum, er stjórnvöldum veitt heimild til þess að skipuleggja framtíðarþróun byggðar og landnotkun á tilteknu svæði með sérstökum fyrirmælum, sem nefnd eru skipulag. Skipulag skv. skipulagslögum skal sett með tilteknum hætti, sbr. IV. og V. kafla skipulagslaga. Skal m.a. auglýsa skipulagið opinberlega og gefa aðilum, sem hagsmuna hafa að gæta, færi á að koma að athugasemdum við tillögu að skipulagi. Þeir, sem ekki gera athugasemdir innan tilskilins frests, teljast samþykkja tillöguna, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 17. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Skipulag er bindandi bæði

fyrir stjórnvöld og almenning, hafi það orðið til með lögskipuðum hætti og verið birt í Stjórnartíðindum, sbr. 5. mgr. 18. gr. skipulagslaga og 7. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Eftir birtingu skipulags verða allar byggingarframkvæmdir innan marka skipulagssvæðis að vera í samræmi við skipulagið. Breytingar, sem ekki teljast óverulegar, verða ekki gerðar á skipulagi, nema að undangenginni sams konar málsmeðferð og höfð var á setningu þess, sbr. 1. mgr. 19. gr. skipulagslaga.

Þar sem skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning um framtíðarnot tiltekins svæðis og er almennt ætlaður langur gildistími, verður að vanda til þess. Hönnun og bygging mannvirkja er meðal annars reist á forsendum, sem fram koma í skipulagi. Verður almenningur því að geta treyst því, að festa sé í framkvæmd skipulags og að því verði almennt ekki breytt, nema veigamiklar ástæður mæli með því. Ber þar að taka tillit til réttmætra hagsmuna þeirra, er breyting skipulags varðar. Skal hér áréttað, að skipulag er í senn stjórnþæki stjórnvalda um þróun byggðar og landnotkun, og trygging almennings fyrir því, að allar framkvæmdir innan marka skipulags séu í samræmi við það.

2.

Eins og nánar greinir í II. kafla hér að framan, felldi félagsmálaráðuneytið úr gildi byggingarleyfi fyrir nýbyggingu á lóðinni nr. 6 við X með úrskurði dags. 11. september 1990, þar sem byggingarleyfið braut í bága við skipulags- og byggingarskilmála fyrir stærð og hæð fyrirhugaðrar byggingar. Í umsögn skipulagsstjórnar, sem aflað var í tilefni af kæru fyrrnefnds byggingarleyfis, segir m.a. svo: „Skipulagsstjórn telur nauðsynlegt að endurskoðaðir verði byggingarskilmálar óbyggðra lóða í hverfinu, m.a. með tilliti til kjallaraíbúða.“ Engin rök koma fram í umsögninni fyrir þessari ályktun skipulagsstjórnar. Var þó sérstök ástæða til, þar sem almennt ber að forðast skipulagsbreytingar, nema veigamiklar ástæður mæli með þeim. Eftir þetta var hafist handa um að breyta skipulagi íbúðarhverfisins í Z í Reykjavík. Að ósk borgarstjórnar Reykjavíkur staðfesti skipulagsstjórn ríkisins breytingar á skipulagsskilmálum samkvæmt áður staðfestu deiliskipulagi af umræddu hverfi með vísan til 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Þegar breyta þarf gildandi skipulagi, er það meginreglan að fylgja ber sömu málsmeðferð við breytinguna og við ákvörðun skipulags, sbr. 1. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Sú undantekning er þó gerð, að skv. 3. mgr. 19. gr. laganna er heimild til breytinga með mun einfaldari málsmeðferð, ef breytingarnar uppfylla það skilyrði að vera það *óverulegar*, að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 1. mgr. 19. gr. laganna. Er þá nægilegt, að sveitarstjórn geri tillögu til skipulagsstjórnar um breytingarnar. Tillögunni skal fylgja yfirlýsing sveitarstjórnar um það, að hún taki að sér að bæta það tjón, er einstakir aðilar kunna að verða fyrir við breytinguna. Ef skipulagsstjórn fellst á breytinguna, staðfestir hún hana og tilkynnir umhverfisráðuneytinu, sem sér um að birta hana í Stjórnartíðindum, sbr. 4. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Við mat á því, hvort breyting á skipulagi verður talin óveruleg, ber m.a. að líta til lögskýringargagna. Í athugasemdum við frumvarp að skipulagslögum kemur fram, að það sé í aðalatriðum samhljóða frumvarpi, sem skipulagsnefnd ríkisins samdi og lagt var fyrir Alþingi 1961–1962 (Alþt. 1963, A–deild, bls. 255). Í síðastgreindu frumvarpi voru nær samhljóða ákvæði í 2. og 3. mgr. 24. gr. þess og í 3. og 4. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Í athugasemdum við 24. gr. frumvarpsins segir svo:

„Um 2. og 3. mgr. er það að segja, að ástæðulaust virðist að krefjast skilyrðislaust sömu formsatriða um smábreytingar á skipulagi og um meiri háttar breytingar. Hins vegar virðist nauðsynlegt, að hér sé höfð á gát og sveitarstjórn sýni fulla varúð í þessu sambandi. Þess vegna er sett ákvæðið í 3. mgr.“ (Alþt. 1961, A–deild, bls. 1093.)

Meta verður hverju sinni, hvort breyting sé óveruleg eða ekki, meðal annars með til-

liti til skipulagsins í heild og þeirra markmiða, sem að var stefnt. Hafi tiltekið svæði t.d. verið skipulagt sem útivistarsvæði eða opið svæði, myndi breyting á því í íbúðarsvæði almennt teljast veruleg breyting. Þá skiptir umfang breytingarinnar máli og þá einkum hversu marga hún snertir og með hvaða hætti. Í þessu sambandi hefur þýðingu, hve mikil áhrif breyting hefur á skipulagða nýtingu, útlit og sérkenni umrædds svæðis. Með tilliti til framangreindra ummæla í lögskýringargögnum, verður að telja að óheimilt sé að skýra ákvæði 3. mgr. 19. gr. laganna rúmt. Þegar verulegur vafi leikur á því, hvort tiltekin breyting á skipulagi teljist óveruleg, er rétt að sýnd sé varúð og farið með breytinguna eftir meginreglu 1. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Meðal helstu breytinga deiliskipulagsins skv. auglýsingu nr. 480/1990 má nefna nokkra stækkun húsanna, þ. á m. leyfilegra aukaíbúða. Þá er einnig um að ræða allnokkra hækkun á leyfilegri hæð húsanna. Engu að síður er meginreglan sú, að á hinum óbyggðu lóðum megi aðeins reisa einnar hæðar íbúðarhús, ef frá er talin lóðin nr. 10 við Z, en þar má reisa 1 1/2–2 hæða íbúðarhús.

Hæð húsa er þáttur, sem almennt er til þess fallinn að hafa veruleg áhrif á útlit og sérkenni hverfis. Breytingin á deiliskipulaginu skv. auglýsingu nr. 480/1990 hafði hins vegar ekki í för með sér fjölgun á hæðum íbúðarhúsanna, ef frá er talin lóðin nr. 10 við Z, heldur hækkun á hámarkshæð einnar hæðar íbúðarhúsa. Af þessum sökum þykir mega fallast á það, með tilliti til skipulagsins og sérkenna hverfisins, að eðli breytinganna og umfang sé með þeim hætti, að breytingarnar geti talist óverulegar í skilningi 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu tel ég þó rétt að benda á það, að ekki hefði verið óeðlilegt að farið hefði verið með umrædda breytingu eftir 1. mgr. 19. gr. skipulagslaga, svo að íbúum umrædds hverfis gæfist kostur á að gera athugasemdir við breytingartillöguna, ekki síst þar sem ljóst var, að skiptar skoðanir voru um skipulag svæðisins og töluvert margar breytingar höfðu verið gerðar á skipulagi þess. Að framkomnum athugasemdum hefðu skipulagsyfirvöld haft betri yfirsýn yfir viðhorf þeirra, sem bjuggu í umræddu hverfi, og því haft betri grundvöll til þess að taka tillit til réttmætra hagsmuna þeirra. Íbúum hefði einnig með því verið tryggt, að málið yrði afgreitt með atbeina ráðherra.

3.

Samkvæmt bréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 27. janúar 1993, lá yfirlýsing borgarstjórnar ekki fyrir um það, að hún tæki að sér að bæta það tjón, er einstaklingar kynnu að verða fyrir við breytingu á áður staðfestu deiliskipulagi í Z, sbr. auglýsingu nr. 480/1990, þrátt fyrir að breytingin væri á grundvelli 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Þar sem það er fortakslaust skilyrði fyrir breytingu á skipulagi skv. 3. mgr. 19. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 að fyrir liggja slík ábyrgðaryfirlýsing, sbr. 4. mgr. 19. gr. laganna, verður að telja það annmarka á meðferð málsins hjá skipulagsstjórn ríkisins að fallast á og staðfesta umrædda breytingu, án þess að umrædd ábyrgðaryfirlýsing lægi fyrir. Þar sem yfirlýsingarinnar hefur nú verið aflað og ekki er sérstaklega kvartað yfir þessum annmarka, tel ég ekki ástæðu til að fjalla nánar um hann.

4.

Niðurstaða mín er því sú, að í tilefni af kvörtun þeirri, sem hér hefur verið fjallað um, sé ekki tilefni til annarra athugasemda en að framan greinir. Tekið skal fram, að í álitinu þessu hefur ekki verið tekin afstaða til þess, hvort aðilar máls þessa kunni að eiga bótarétt vegna breytingar á skipulagi íbúðarhverfis í Z í Reykjavík skv. auglýsingu nr. 480/1990.“

5.0. Foreldrar og börn.

5.1. Rökstuðningur úrskurðar í forsjármáli. Forsjá til bráðabirgða. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 640/1992)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um forsjá barna hans til bráðabirgða. Eiginkona A, B, hafði krafist skilnaðar að borði og sæng og var þeim veittur skilnaðurinn með úrskurði, jafnframt því, að úrskurðað var um forsjá barnanna. Kvörtun A var þrjúþætt.

Í fyrsta lagi kvartaði A yfir því, að málið hefði ekki verið rannsakað á fullnægjandi hátt. Umboðsmaður tók fram, að ekki yrðu gerðar jafn strangar kröfur um rannsókn til undirbúnings bráðabirgðaráðstafana á borð við skipan forsjár til bráðabirgða og almennt gilti um rannsókn stjórnáráðgjafmáls. Stafaði það af eðli ákvörðunar og tímabundnu gildi hennar svo og af nauðsyn sérstaks málskraða. Með tilliti til þeirra gagna og upplýsinga, sem aflað hafði verið, áður en umræddur úrskurður var upp kveðinn, taldi umboðsmaður, að rannsóknin hefði verið viðhlítandi, enda yrði ekki séð, að sérstakar ástæður hefðu legið fyrir, sem krafist hefðu ítarlegri rannsóknar.

Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að hann hefði ekki fengið aðgang að öllum gögnum málsins, þ. á m. læknisvottorðum. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið studdi niðurstöðu sína m.a. við það, að A hefði átt við geðræn veikindi að stríða. Umboðsmaður vísaði til skýrslu sinnar fyrir árið 1989 bls. 68–71, þar sem fjallað væri um skyldu stjórnvalda til að kynna foreldrum gögn í forsjármálum og rakti almennar reglur um aðgang að upplýsingum og gögnum. Þá gerði hann grein fyrir þýðingu geðrænna haga foreldris í forsjármálum og tók fram, að skilja yrði rökstuðning í úrskurði ráðuneytisins svo, að upplýsingar um þetta hefðu skipt máli fyrir niðurstöðu málsins. Slíkar upplýsingar um heilsufar A, sem aðeins snertu hann sjálfan, hafi verið honum í óhag og verið til þess fallnar að hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins. Því yrði að telja, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði borið að kynna A upplýsingarnar, svo að hann ætti kost á að gæta réttar síns. Hefðu upplýsingarnar meðal annars getað gefið honum tilefni til að afla sér læknisvottorðs um heilbrigði sína og hæfni til að fara með forsjá barna sinna.

Í þriðja lagi taldi A, að rökstuðningur úrskurðar ráðuneytisins stæðist ekki, þar sem hann væri byggður á því að hann ætti við geðræn veikindi að stríða. Umboðsmaður vísaði til umfjöllunar í skýrslu sinni fyrir árið 1989, bls. 70–71, um rökstuðning úrskurða í forsjármálum. Umboðsmaður mat umræddan úrskurð í ljósi krafna um rökstuðning og taldi hann uppfylla þau skilyrði, sem gera yrði til þess háttar úrskurða, þegar tillit væri tekið til þess, að um var að ræða úrskurð um forsjá til bráðabirgða. Þá yrði ekki séð, að úrskurðurinn hefði verið byggður á röngum forsendum eða ólögumtæmum sjónarmiðum.

I.

Hinn 24. júlí 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrskurði, sem kveðinn var upp í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 30. júní 1992 um forsjá barna hans til bráðabirgða. Taldi A sig ekki hafa fengið aðgang að öllum gögnum málsins, þ. á m. læknisvottorðum. Þá taldi hann, að málið hefði ekki verið rannsakað á fullnægjandi hátt, áður en ákvörðun var tekin í málinu. Loks taldi hann, að rökstuðningur úrskurðarins stæðist ekki, þar sem úrskurðurinn væri byggður á því, að hann hefði átt við geðræn veikindi að etja.

II.

Hinn 15. apríl 1992 krafðist eiginkona A, B, skilnaðar að borði og sæng hjá borgardómaraembættinu í Reykjavík. Þá krafðist hún meðal annars forsjár barna þeirra hjóna. Samkvæmt bókun fulltrúa yfirborgardómarans í Reykjavík í hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur var A boðaður til fyrirtöku með bréfi, dags. 21. apríl 1992, 12. maí og síðast 20. maí, en A fékkst ekki til að hlýða á kröfur eiginkonu sinnar og taka afstöðu til þeirra. Hinn 26. maí 1992 var málið sent dóms- og kirkjumálaráðuneytinu til ákvörðunar og skiptarétti Reykjavíkur til búskipta.

Með bréfi, dags. 21. apríl 1992, gerði B kröfu um að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fæli henni forsjá barna þeirra til bráðabirgða, sbr. 2. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981. Með bréfi hennar fylgdi bréf Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, dags. 13. apríl 1992. Í því segir meðal annars:

„Það er mat undirritaðs og [Y], að starfsmenn Félagsmálastofnunar geti ekki mælt með flutningi barnanna til föður að svo komnu máli. Það verður að skoðast í ljósi heilsufarssögu föður er átt hefur við geðræn veikindi að stríða og er 75% öryrki vegna þeirra. Í viðtölum við starfsmenn Félagsmálastofnunar hefur hann virst mjög ör og tætingslegur.“

Með bréfi, dags. 22. apríl 1992, gerði A einnig kröfu um að fá bráðabirgðaforsjá barnanna. Samkvæmt gögnum málsins var A kynnt krafa konunnar um forsjá barna þeirra til bráðabirgða hinn 20. maí 1992, þegar hann var staddur í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu af öðru tilefni. Var honum þá boðið að koma til viðtals um hjónaskilnaðarmálið og kröfuna um forsjá barna þeirra til bráðabirgða. Í minnisblaði starfsmanns ráðuneytisins er skráð, að A hafi svarað því til, að það myndi hann ekki gera, „þar sem hann ætlaði ekki að ræða við löglærða aðila í tengslum við málið þar sem þeim væri ekki að treysta“.

Með vísan til læknisvottorðs [. . .], dags. 1. júní 1992, og á grundvelli 3. mgr., sbr. 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga, samþykkti dóms- og kirkjumálaráðuneytið hinn 1. júní 1992, að A yrði gegn vilja sínum vistaður á sjúkrahúsi til meðferðar.

Hinn 16. júní 1992 var A afhent svohljóðandi bréf ráðuneytisins:

„Ráðuneytið hefur til meðferðar kröfu eiginkonu yðar [B] um skilnað að borði og sæng. Jafnframt hefur ráðuneytið til meðferðar kröfu konunnar um að henni verði falin forsjá barna ykkar . . . til bráðabirgða.

Jafnframt því að senda yður í ljósríti bréf [X] hdl., dags. 21. apríl 1992, og endurrit úr hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur, dags. 15. apríl, 18. og 26. maí sl., er þess hér með farið á leit, að þér gerið ráðuneytinu grein fyrir afstöðu yðar til eftirtaldrá atriða:

1. Skilnaðarkröfu konunnar.
2. Kröfu konunnar um að henni verði til bráðabirgða falin forsjá barnanna.
3. Kröfu konunnar um að henni verði falin endanleg forsjá barnanna.
4. Meðlagsgreiðslna með börnunum.
5. Lífeyriskröfu konunnar.
6. Eignaskipta.

Er yður hér með gefinn frestur til þess að tjá yður skriflega um ofangreind atriði við ráðuneytið til 25. júní nk. en að þeim tíma liðnum verður mál þetta tekið til afgreiðslu.“

Með bréfi, dags. 24. júní 1992, gerði A dóms- og kirkjumálaráðuneytinu grein fyrir afstöðu sinni til málsins.

Með úrskurði, uppkveðnum 30. júní 1992, var B og A veittur skilnaður að borði og

sæng. Jafnframt var B falin forsjá barna þeirra til bráðabirgða með úrskurði uppkveðnum sama dag.

Par sem A og B voru ekki sammála um að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skæri úr ágreiningi þeirra um framtíðarskipan forsjár barna þeirra, báru þau málið undir dómstóla.

III.

Hinn 27. júlí 1992 óskaði ég þess með bréfi, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og veitti mér upplýsingar um, hvaða gögn hefðu verið afhent A.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 28. september 1992. Par segir meðal annars:

„1. Aðgangur mannsins að gögnum málsins.

Ráðuneytið getur ekki fallist á, að maðurinn hafi ekki fengið aðgang að öllum þeim gögnum, sem úrskurður þess er byggður á. Honum voru kynnt öll þau gögn, er ráðuneytið hafði undir höndum og vörðuðu forsjárágreining hans og konunnar. Ráðuneytið kynnti honum hins vegar ekki gögn er fylgdu áðurgreindu bréfi lögmans konunnar, dags. 21. apríl 1992. Gögn þessi eru: Bréf Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar til Félagsmálaráðs [Z-kaupstaðar], dags. 13. apríl 1992, en bréfið ber með sér að manningum hafi verið sent afrit þess, og gögn er varða kyrrsetningu barna hans, enda var manningum kunnugt um kyrrsetningu þeirra.

Ráðuneytið vill sérstaklega taka fram, að engin læknisvottorð eru meðal gagna máls þessa.

2. Rannsókn málsins.

Fram kemur í bréfi yðar, að maðurinn telur að málið hafi ekki verið rannsakað á fullnægjandi hátt, áður en ákvörðun var tekin í því.

Ráðuneytið bendir í þessu sambandi á, að ákvörðun um bráðabirgðaforsjá er ætlað að kveða á um hjá hvoru foreldra barn skuli dvelja meðan á meðferð ágreiningsmáls foreldra um forsjá stendur. Um eiginlega rannsókn máls er því ekki að ræða við slíka ákvörðun, nema sérstaklega standi á. Ákvörðun um bráðabirgðaforsjá, er ávallt byggð á þeim staðreyndum máls er fyrir liggja er ákvörðun er tekin. Oft byggist úrskurður um bráðabirgðaforsjá á því, hjá hvoru foreldra barn/börn hafa dvalið frá samvistarslitum þeirra, enda sé ekkert fram komið er bendi til annars en að þar fari vel um barnið/börnin.

Ráðuneytið taldi, þegar það kvað upp fyrrgreindan úrskurð, málið nægilega vel upplýst til þess að unnt væri að ákveða hjá hvoru foreldra forsjá til bráðabirgða ætti að liggja.

3. Rökstuðningur úrskurðar ráðuneytisins.

Þá kemur fram í bréfi yðar, að maðurinn telur, að rökstuðningur úrskurðar ráðuneytisins standist ekki þar sem hann sé byggður á því, að hann hafi átt við geðræn veikindi að etja.

Eins og fram kemur í úrskurðinum er ákvörðun ráðuneytisins, um að börnin skuli til bráðabirgða lúta forsjá móður, byggð á þeirri staðreynd, að þau hafi dvalið hjá móður frá samvistarslitum foreldra. Það er síðan talið **styðja** (feitletrun ráðuneytisins) þessa niðurstöðu, að maðurinn hefur átt við geðræn veikindi að etja.

Það var af hlífisemi við báða aðila máls þessa, að niðurstaða ráðuneytisins var byggð á dvöl barnanna hjá móður. Starfsmaður ráðuneytisins, sem fer með mál þetta, sá sér hins vegar ekki annað fært en að víkja að veikindum mannsins, m.a. vegna þess, að eftir er að fjalla um skipan forsjár barnanna til frambúðar. Tilvísun ráðu-

neytisins til veikinda mannsins í úrskurði þess er ekki byggð á neinum sérstökum gögnum, sem manningnum voru ekki kynnt. Tilvísunin er byggð á vitneskju starfsmanna ráðuneytisins um veikindi hans og sú vitneskja er grundvölluð á gögnum, sem fyrir liggja í ráðuneytinu, viðtölum við félagsráðgjafa, sem þekkja málefni aðila málsins og viðtölum við lækni og hjúkrunarfólk, sem annast hafa manninn.“

Með bréfi, dags. 9. október 1992, óskaði ég þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem það hefði ekki þegar verið gert í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 28. september 1992. Ég óskaði þess sérstaklega, að ráðuneytið upplýsti, hvort gengið hefði verið úr skugga um það, þegar A voru kynnt gögn máls, að honum hefði borist bréf félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar til félagsmálaráðs X-kaupstaðar, dags. 13. apríl 1992. Þá óskaði ég þess að upplýst yrði, hvort A hefði verið kynnt að fyrir lægju gögn í ráðuneytinu um veikindi hans og honum kynnt efni viðtala við lækni, hjúkrunarfólk og félagsráðgjafa um veikindi hans. Loks óskaði ég þess að send væru þau gögn, sem ráðuneytið hefði um veikindi mannsins og vísað væri til í bréfi ráðuneytisins, dags. 28. september 1992.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 17. desember 1992, og segir þar m.a. svo:

„ . . . ekki var gengið sérstaklega úr skugga um, þegar manningnum voru kynnt gögn máls, að honum hefði borist afrit bréfs félagsmálastofnunar Reykjavíkur, dags. 13. apríl 1992. Ráðuneytið tekur fram, að það hefur ekki fyrir starfsreglu að kanna það sérstaklega hvort aðilum máls hafi borist bréf eða afrit bréfa. Hvað varðar hið umrædda bréf félagsmálastofnunar, vill ráðuneytið benda á, að á því var **ekki** byggt í bráðabirgðaforsjárúrskurði ráðuneytisins.

Varðandi síðara atriðið tekur ráðuneytið fram, að manningnum var ekki kynnt sérstaklega að fyrir lægju gögn í ráðuneytinu um veikindi hans. Hins vegar vissi maðurinn að gögn varðandi nauðungarvistun hans í sjúkrahúsi hinn 1. júní 1992 lágu fyrir í ráðuneytinu. [. . .] Ráðuneytið kynnti manningnum heldur ekki sérstaklega efni viðtala við lækni, hjúkrunarfólk og félagsráðgjafa. Manningnum var hins vegar kunnugt um að ýmsir aðilar, er höfðu með mál hans og konunnar að gera, hefðu að fyrra bragði haft samband við ráðuneyti bæði vegna veikinda hans og forsjárágreinings hans og einkonu hans. Undirritaður starfsmaður ráðuneytisins átti nokkrum sinnum viðræður við manninn áður en úrskurður gekk í bráðabirgðaforsjármálinu, bæði símleiðis og eins þegar maðurinn mætti óboðaður í ráðuneytið. Telur starfsmaður sig hafa gert manningnum grein fyrir stöðu málsins eins ítarlega og kostur var, þ. á m. gert grein fyrir, að aðilar sem höfðu mál hjónanna til meðferðar hefðu haft samband við ráðuneytið, án þess þó að manningnum væri gerð sérstaklega grein fyrir efni hvers samtals fyrir sig.

Í fyrrgreindu bréfi yðar, herra umboðsmaður, dags. 9. október sl., óskið þér eftir því, að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A], að því leyti sem það var ekki gert í bréfi ráðuneytisins, dags. 28. september sl. Af því tilefni tekur ráðuneytið fram eftirfarandi:

Í máli [A] liggur fyrir að hann hefur átt við geðræn veikindi að etja um árabil og dvalið í sjúkrahúsum vegna þess. Þá liggur einnig fyrir, að maðurinn hafnar því alfaríð að hann eigi við geðræn veikindi að stríða, þ.e. hann virðist ekki hafa innsæi í sjúkdóm sinn. Þetta hefur margoft komið fram í viðtölum starfsmanns ráðuneytisins við manninn. Það er því áleitin spurning hvaða tilgangi það hefði þjónað að greina manningnum efnislega frá viðtölum er starfsmaður átti við aðila, sem koma að máli hans, um sjúkdóm hans og hegðun sem talin er vera afleiðing sjúkdómsins.

Sem dæmi um samtal er starfsmaður ráðuneytisins átti við aðila er koma að málinu, reyndar það eina sem starfsmaður minnst að hafa átt frumkvæði að, að því er varðar lækna, hjúkrunarfólk og félagsráðgjafa, og manningum var ekki kynnt efnislega, er samtal er starfsmaðurinn átti við lækni hinn 16. júní sl., [. . .] Þennan dag, þ.e. 16. júní sl., hafði starfsmaðurinn samband símleiðis við lækni á vakt á geðdeild þeirri er maðurinn dvaldi á, en heimild til vistunar hans rann út þann dag. [. . .] Af þessu samtali fékk starfsmaður ráðuneytisins greinargóðar upplýsingar um heilsufar mannsins [. . .] Eins og geðrænum högum mannsins var háttað á þessu tímamarki er það mat starfsmanns ráðuneytisins, að það hefði haft takmarkaðan tilgang að kynna manningum samtalið efnislega og reyndar annarra svipaðs efnis.

[. . .]

Ráðuneytið vill taka fram, að mál þetta var afar erfitt í vinnslu, vegna veikinda mannsins, sem m.a. ollu því, að hann fékkst ekki til að mæta og undirrita formlegar fyrirtökur í hjónaskilnaðarmáli aðila, hvorki hjá embætti yfirborgardómarans í Reykjavík né ráðuneytinu. Hins vegar telur undirritaður starfsmaður sig hafa átt ágætari viðræður við manninn bæði símleiðis og í eigin persónu, þó vissulega hafi gætt hjá honum tortryggni í garð ráðuneytisins, og veitt honum þær upplýsingar er hann óskaði eftir og jafnframt komið á framfæri við hann öllum þeim upplýsingum er hann taldi manninn þurfa að fá vitneskju um.

Að lokum vill ráðuneytið ítreka það, sem fram kemur í bréfi þess hinn 28. september sl., að niðurstaða úrskurðar ráðuneytisins í bráðabirgðaforsjámáli mannsins og eiginkonu hans er fyrst og fremst byggð á þeirri staðreynd, að börnin hafi dvalið hjá móður frá samvistarslitum foreldra og m.a. kyrrsett þar með úrskurðum Félagsmálaráðs [Z-kaupstaðar]. Það **studdi** hins vegar þá niðurstöðu, að maðurinn hefur átt við geðræn veikindi að stríða.

Að öðru leyti en að ofan greinir, og jafnframt með vísun til fyrrgreinds bréfs ráðuneytisins, dags. 28. september sl., óskar ráðuneytið ekki eftir að skýra frekar viðhorf sitt til kvörtunarinnar.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 20. apríl 1993, var svohljóðandi:

„1. Rannsókn málsins.

Í fyrsta lagi kvartar A yfir því, að málið hafi ekki verið rannsakað á fullnægjandi hátt, áður en dóms- og kirkjumálaráðuneytið úrskurðaði hinn 30. júní 1992, að B skyldi falin forsjá barna þeirra til bráðabirgða.

Í 2. mgr. 38. gr. þágildandi barnalaga nr. 9/1981 er kveðið svo á, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið geti ákveðið til bráðabirgða, hvernig fara skuli um forsjá barns foreldra, sem krafist hafa skilnaðar að borði og sæng. Þá segir einnig, að ákvörðun til bráðabirgða bindi ekki hendur handhafa úrskurðarvalds, þegar skipa skuli forsjá barns til frambúðar. Við ákvörðun um bráðabirgðaforsjá skal máli ráðið til lykta eftir sanngirni og því, sem best hentar hag og þörfum barns, sbr. 2. og 1. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981.

Áður en ákvörðun er tekin í máli, ber stjórnvaldi að sjá til þess að málsatvik séu nægjanlega upplýst, þannig að rétt ákvörðun verði tekin í málinu. Það fer síðan meðal annars eftir eðli og mikilvægi málsins svo og réttarheimild þeirri, sem verður grundvöllur ákvörðunar, hve ítarleg rannsókn þarf að vera. Þegar um er að ræða bráðabirgðaráðstafanir, eins og skipan forsjár til bráðabirgða, sem aðeins er ætlað að gilda á meðan mál er til úrlausnar, verða hins vegar ekki gerðar jafn strangar kröfur um rannsókn til undirbúnings slíkra ákvörðun. Stafar það af eðli ákvörðunar og tímabundnu gildi hennar svo og af því, að mikilvægt er að hún sé tekin sem fyrst við upphaf meðferðar máls.

Með tilliti til þeirra gagna og upplýsinga, sem aflað hafði verið hinn 30. júní 1992, er úrskurður var upp kveðinn, verður að telja rannsókn hafa verið viðhlítandi, enda verður ekki séð að sérstakar ástæður hafi legið fyrir í málinu, sem lögðu skyldu á dóms- og kirkjumálaráðuneytið um ítarlegri rannsókn.

2. Aðgangur að gögnum málsins.

Þá kvartar A yfir því, að hann hafi ekki fengið aðgang að öllum gögnum málsins, þ. á m. læknisvottorðum.

Af gögnum málsins er ljóst, að A voru send helstu gögn málsins með bréfi, dags. 16. júlí 1992. Þá kemur fram í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. desember 1992, að starfsmaður ráðuneytisins hafi rætt nokkrum sinnum við A og gert honum „grein fyrir stöðu málsins eins ítarlega og kostur var“, eins og segir í fyrrnefndu bréfi. Af kvörtun A að dæma og gögnum málsins virðist því aðeins vera deila um það, hvort átt hafi að kynna honum, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði upplýsingar og gögn um veikindi hans, þar sem til greina gat komið að byggt yrði á þeim.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 28. september 1992 segir, að engin læknisvottorð hafi verið meðal gagna málsins. Tilvísun ráðuneytisins til veikinda mannsins í rökstuðningi úrskurðar ráðuneytisins frá 30. júní 1992 hafi ekki verið byggð á neinum sérstökum gögnum, heldur á vitneskju starfsmanna ráðuneytisins um veikindi hans, sem grundvöllur sé á „gögnum, sem fyrir liggja í ráðuneytinu, viðtölum við félagsráðgjafa . . . lækni og hjúkrunarfólk, sem annast hafa manninn.“ Þá segir í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. desember 1992, að „manninum [hafi] ekki [verið] kynnt sérstaklega að fyrir lægju gögn í ráðuneytinu um veikindi hans . . . Ráðuneytið kynnti manninum heldur ekki sérstaklega efni viðtala við lækni, hjúkrunarfólk og félagsráðgjafa.“

Heimild til handa aðila til að kynna sér gögn máls, sem er til úrlausnar í stjórnslu, byggist meðal annars á því, að hann eigi rétt á að koma að sjónarmiðum sínum, leiðrétta upplýsingar og verja hagsmuni sína, áður en ákvörðun er tekin í máli, sem snertir mikilvæga hagsmuni hans. Eins og nánar greinir í skýrslu minni fyrir árið 1989, bls. 68–71, tel ég að stjórnvaldi, sem fjallar um forsjá barna við skilnað foreldra, sé að lögum skylt að kynna foreldrum þau gögn, sem fyrir liggja hjá því vegna slíkra mála og ber stjórnvöldum að hafa frumkvæði í því efni. Frá þessari grundvallarreglu er sú þrönga undantekning, að þegar sérstaklega stendur á, má takmarka aðgang aðila að gögnum, sem varða viðkvæm einkamál, og þá einkum ef ætla má, að aðgangur að upplýsingum geti reynst barni skaðlegur eða sambandi barns og foreldris, en í slíkum tilvikum ber þá að kynna aðila útdrátt eða niðurstöðu umrædds skjals, komi til greina að á því verði byggt.

Þegar aðila er ókunnugt um, að ný gögn og upplýsingar um málsatvik hafa komið fram í máli hans, og telja verður að upplýsingarnar séu honum í óhag og hafi verulega þýðingu við úrlausn málsins, er almennt óheimilt að taka ákvörðun í málinu fyrr en aðila hefur verið gefinn kostur á að kynna sér upplýsingarnar og tjá sig um þær. Í þessu sambandi er rétt að áréttta það, að ekki hefur þýðingu þó að aðila sé kunnugt að upplýsingarnar séu til. Reglan á við, ef aðila er ókunnugt um að umrædd gögn og upplýsingar séu komin fram í máli hans, þannig að til greina komi að byggt verði á þeim í málinu.

Samkvæmt 2. mgr., sbr. 1. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981 skal skipan forsjár barna ráðið til lykta eftir sanngirni og því, sem best hentar hag og þörfum barns. Í barnalögum er ekki að finna frekari fyrirmæli um það, hvaða atriði skuli leggja til grundvallar mati á því, hvað henti best hag og þörfum barna. Eitt af þeim atriðum, sem þar verður að leggja til grundvallar, eru geðrænir hagir foreldris. Liggi fyrir í máli, að annað foreldri sé haldið alvarlegum geðsjúkdómi, sem skerði mjög hæfni þess til að fara með forsjá, hlýtur það jafnan að vega þungt við mat á því, hvað telst henta hag og þörfum barnsins. Skiptir í því sambandi ekki máli, hvort verið er að úrskurða forsjá til bráðabirgða eða frambúðar.

Fyrir liggur að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði upplýsingar og gögn um heilsufar A. Skilja verður rökstuðning í úrskurði ráðuneytisins svo, að fyrir niðurstöðu málsins hafi þessar upplýsingar skipt máli. Upplýsingar þessar um heilsufar A, sem snertu aðeins hann sjálfan, voru honum í óhag og til þess fallnar, út frá framangreindum sjónarmiðum, að hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins. Verður því að telja, að ráðuneytinu hafi borið að kynna A upplýsingarnar í samræmi við fyrrgreind sjónarmið, svo hann ætti kost á að gæta réttar síns, en upplýsingarnar gátu orðið honum tilefni til þess meðal annars, að afla læknisvottorðs um heilbrigði sína og hæfni til þess að fara með forsjá barna sinna.

3. Rökstuðningur úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um forsjá barnanna til bráðabirgða.

Loks kvartar A yfir því, að rökstuðningur úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. júní 1992, standist ekki, þar sem úrskurðurinn sé byggður á því, að hann hafi átt við geðræn veikindi að etja.

Eins og nánar greinir í skýrslu minni fyrir árið 1989, bls. 70–71, tel ég að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu beri að rökstyðja skriflega úrskurði sína í forsjármálum. Í niðurstöðu minni í málinu nr. 596/1992 frá 9. nóvember 1992 hef ég gert grein fyrir þeim kröfum, sem almennt verður að gera til rökstuðnings úrskurða í forsjármálum.

Rökstuðningur í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 30. júní 1992 hljóðar svo:

„Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. barnalaga nr. 9/1981 getur dómsmálaráðuneytið ákveðið til bráðabirgða, hvernig fara skuli um forsjá barns foreldra, sem krafist hafa skilnaðar að borði og sæng og lögskilnaðar. Skal, samkvæmt 1. mgr. 38. gr. barnalaga, við þá úrlausn ráða málefni til lykta eftir því sem best hentar hag og þörfum barns.

Í máli þessu liggur fyrir, að drengirnir . . . hafa frá samvistarslitum foreldra dvalið hjá móður og hafa þeir verið kyrrsettir hjá henni með úrskurðum Félagsmálaráðs [Z-kaupstaðar]. Með vísun til framanritaðs, og þar sem telja verður að best henti hag þeirra og þörfum að móðir fari með forsjá þeirra meðan ekki hefur verið tekin endanleg ákvörðun um forsjána, er hér með ákveðið, með heimild í 2. mgr. 38. gr. barnalaga, að drengirnir skuli lúta forsjá hennar til bráðabirgða. Það styður einnig framangreinda niðurstöðu, að maðurinn hefur átt við geðræn veikindi að etja.

Þá er ennfremur, með heimild í 2. mgr. 38. gr. barnalaga, ákveðið, að yngsta barn hjónanna, drengur sem fæddur er hinn [. . .] 1992, skuli lúta forsjá móður til bráðabirgða, þar til endanleg ákvörðun hefur verið tekin um forsjá þess.

Úrskurðarorð:

[B] skal til bráðabirgða fara með forsjá drengjanna . . . og óskírðs drengs, barna hennar og [A].“

Í úrskurði ráðuneytisins er getið þeirrar réttarheimildar og meginsjónarmiða, sem hann er byggður á. Loks eru raktar þær staðreyndir máls, sem þungst voru taldar vega á metunum. Að framansögðu athuguðu og með tilliti til þess, að um er að ræða úrskurð um forsjá barna til bráðabirgða, sem almennt er þörf á, að sé kveðinn fljótt upp, verður að telja að rökstuðningur úrskurðarins uppfylli þau skilyrði, sem almennt ber að gera til þessháttar úrskurða.

Að því er efni úrskurðarins snertir, verður ekki séð af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að hann hafi verið byggður á röngum forsendum eða ólögætum sjónarmiðum.

4. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi borið að vekja athygli A á þeim upplýsingum, sem ráðuneytið hafði í vörslum sínum um andlega heilbrigði hans og til greina kom, að byggt yrði á í úrskurði ráðuneytisins um forsjá barna hans til bráðabirgða, svo að honum gæfist færi á að tjá sig um umræddar upplýsingar og gæta réttar síns, áður en ráðuneytið kvað upp úrskurð sinn. Að öðru leyti tel ég ekki tilefni til athugasemda í tilefni af kvörtun A.“

5.2.

Forsjársvipting. Langtímafóstur. Málsmeðferð barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs. (Mál nr. 770/1993)

I.

A leitaði til mín og beindist kvörtun hans að meðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, Félagsmálastofnunar Reykjavíkur, barnaverndarráðs og fleiri aðila á máli stjúpsonar hans, B.

Ég ritaði barnaverndarráði bréf 22. febrúar 1993 og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn málsins. Þau bárust með bréfi ráðsins 23. febrúar 1993. Þá ritaði ég barnaverndarráði aftur bréf 29. mars 1993 og óskaði þá sérstaklega eftir því að mér yrðu látnar í té fundargerðir funda barnaverndarráðs, þar sem fjallað hefði verið um mál B. Þá óskaði ég eftir því, að mér yrðu látnar í té nánari upplýsingar um það, hvað fram hefði komið á fundum ráðsins 7. og 22. október 1992, að svo miklu leyti sem það kæmi ekki fram í fundargerðunum.

II.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. júlí 1993, greindi ég A frá því, að samkvæmt þeim gögnum, sem mér hefðu borist vegna þessa máls, hefðu samskipti barnaverndaryfirvalda og fjölskyldu A, vegna B, í aðalatriðum verið þessi:

„Mál B barst Félagsmálastofnun Reykjavíkur fyrst frá Þ-skóla í febrúar 1989, en drengurinn var þá í 6 ára bekk þar. Samvinna skólans, barnaverndarnefndar og foreldra til að finna lausn á vanda B bar ekki árangur.

Fyrir tilstuðlan barnaverndarnefndar og með samþykki yðar og móður drengsins var B komið fyrir á bænum Ö vorið 1989. Í skýrslu E sálfræðings, dags. 26. júlí 1989, var drengurinn talinn erfiður í fyrstu, en hann jafnframt talinn hafa tekið miklum framförum meðan á dvölinni á bænum Ö stóð. Það var niðurstaða sálfræðingsins að draga mætti í efa að heppilegt væri að B færi aftur á heimili yðar og móður sinnar.

Mál B var aftur tekið fyrir á fundi barnaverndarnefndar Reykjavíkur 4. september 1989. Var starfsmönnum nefndarinnar falið að ræða við yður og móður drengsins um fóstur fyrir hann. Því var hafnað af ykkar hálfu.

Aftur var mál B tekið fyrir á fundi barnaverndarnefndar Reykjavíkur 13. nóvember 1989. Þá var gerð svofelld bókun:

„Barnaverndarnefnd telur brýnt, að uppeldisaðstæður B breytist. Drengurinn virðist niðurlægður á heimili sínu og fær ekki að njóta sín.

B var vistaður í sveit í sumar og leið honum vel þar. Hins vegar sýna upplýsingar frá skólasálfræðingi, að drengurinn sé farinn að sýna taugaveiklunareinkenni í skóla og athvarfi.

Stjúpfaðir hefur ekki breytt hegðun sinni eða viðhorfi gagnvart drengnum og tel-

ur Barnaverndarnefnd hann ekki hæfan til að fara með umönnun drengsins a.m.k. við óbreyttar aðstæður.

Barnaverndarnefnd vísar til síðustu bókunar nefndarinnar, þann 4. september 1989, og felur starfsmanni að leita eftir þeim úrræðum, sem best gætu hentað drengnum með því markmiði, að hann njóti þeirrar hlýju, örvunar og viðurkenningar, sem barni á hans aldri er nauðsynleg.“

Í desember 1989 fór B til til X-lands til afa síns og ömmu. Í janúar 1990 átti hann að snúa heim aftur til Íslands, en afi hans og amma neituðu að láta hann af hendi. Óskuðu móðir hans og þér eftir liðsinni Félagsmálastofnunar Reykjavíkur í því sambandi. Í janúar 1991 kom B aftur til Íslands og byrjaði í S-skóla. Stuttu áður höfðu þér haft samband við barnaverndarnefnd og lýst áhyggjum yðar vegna væntanlegrar komu B til Íslands, þar sem hann hefði fengið illa meðferð í X-landi.

Hinn 8. febrúar 1991 var B komið í vist á vistheimili barna að Æ í samráði við móður hans. Var ákveðið að hann skyldi dvelja á Æ um einhvern tíma til frekari rannsóknar á líðan hans og aðstæðum. B dvaldist að Æ til 19. apríl 1991, er hann sneri aftur til heimilis yðar. Á meðan dvöl hans á Æ stóð fóru fram athuganir á honum. Var talið að hegðun hans hefði breyst til hins betra eftir því sem leið á dvölinu, sbr. greinargerð vistheimilis frá 15. apríl 1991.

Pegar B sneri aftur heim 19. apríl 1991, var gert samkomulag við yður og móður drengsins um meðferð og stuðning við fjölskylduna. Áform þessi náðu ekki fram að ganga.

Í janúar 1992 höfðu þér samband við starfsmenn barnaverndarnefndar og óskuðu aðstoðar, þar sem þér og móðir drengsins ættuð í miklum erfiðleikum með B. Niðurstaðan af athugunum á aðstæðum B og hegðun hans í skóla leiddi til þeirrar niðurstöðu, að ákveðið var á fundi barnaverndarnefndar 19. febrúar 1992, að B skyldi vistaður á vistheimili barna að Y-götu í Reykjavík. Fór hann þangað til dvalar 25. þess mánaðar. Vegna áforma yðar og móður drengsins um að taka drenginn þaðan var hann kyrrsettur þar með bráðabirgðaúrskurði formanns barnaverndarnefndar 16. maí 1992. Bráðabirgðaúrskurðurinn var staðfestur á fundi barnaverndarnefndar 20. maí 1992. Byggðist úrskurðurinn meðal annars á skýrslum sérfræðinga, sem töldu brýnt að B dveldi áfram á vistheimilinu til meðferðar.

Í framhaldi af úrskurði barnaverndarnefndar frá 20. maí leitaði nefndin eftir því, að þér og móðir drengsins féllust á að hann færi í fóstur. Það gerðuð þér að lokum, sbr. bréf lögmanns dags. 30. júní 1992. Af hálfu nefndarinnar var talið, að vægari úrræði en langtímafóstur kæmu ekki að haldi fyrir B. Þar sem ekki var unnt að ná samkomulagi við yður og móður drengsins um þá skipan, sem talin var nauðsynleg hans vegna, voruð þér og móðir hans svipt forsjá með úrskurði barnaverndarnefndar 8. júlí 1992.

Úrskurður barnaverndarnefndar frá 8. júlí 1992 var staðfestur með úrskurði barnaverndarráðs frá 4. nóvember 1992.“

III.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. júlí 1993, gerði ég honum svohljóðandi grein fyrir niðurstöðum mínum í málinu:

„Pegar mál þetta var rekið fyrir barnaverndarnefnd og barnaverndarráði, giltu lög nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Núgildandi lög um vernd barna og ungmenna eru nr. 58/1992 og tóku þau gildi 1. janúar 1993, sbr. 68. gr. þeirra laga. Um meðferð máls þessa bar því að fara að lögum nr. 53/1966.

Samkvæmt lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna eru ráðstafanir barnaverndarnefnda og afskipti af einstökum börnum tvenns konar. Í fyrsta lagi aðgerðir, sem

unnt er að grípa til í samvinnu við og með samþykki foreldra eða annarra forráðamanna (minniháttar ráðstafanir), og í öðru lagi beinar þvingunarráðstafanir, sem unnt er að neyta gegn vilja foreldra, ef því er að skipta, sé það talið nauðsynlegt vegna hagsmuna barnsins og þarfa (meiriháttar ráðstafanir). Í fyrrnefnda flokkinn falla t.d. ýmsar ráðstafanir, sem mælt er fyrir um í 23. gr., 24. gr., 26. gr., 28. gr. og 1. mgr. 32. gr. laga nr. 53/1966. Þar er til dæmis mælt fyrir um aðstoð við foreldra, sem vegna fjárhagsörðugleika eða af öðrum ástæðum eiga erfitt með að sjá fyrir barni, leiðbeiningar við meðferð barna, sem vegna sjúkdóma eða afbrigðilegrar hegðunar þurfa sérstaka meðferð, töku barns af heimili og vistun þess á stofnun eða á fósturheimili í samráði við foreldra o.fl. Þessar ráðstafanir eiga það sameiginlegt, að til þeirra er ekki gripið, nema í samráði við foreldra eða aðra forráðamenn barns. Í síðari flokkinn falla beinar þvingunarráðstafanir, sem gripið er til í andstöðu við vilja foreldra eða annarra forráðamanna, ef talið er nauðsynlegt vegna hagsmuna barnsins. Í þennan flokk fellur t.d. taka barns af heimili, sbr. 26. og 28. gr., og svipting forsjár, sbr. 2. mgr. 32. gr. laga nr. 53/1966.

Hvort sem ráðstöfun barnaverndarnefndar er minniháttar eða meiriháttar, ber barnaverndarnefnd að fylgja ákveðnum reglum við meðferð máls, sem nánar er kveðið á um í lögum nr. 53/1966, einkum IV. kafla. Þá ber að gæta ákveðinna sérreglna, þegar um er að ræða ráðstafanir, sem falla í síðari flokkinn, sbr. einkum 13., 16. og 20. gr.

Ég tel, að ráðstafanir og afskipti barnaverndarnefndar af máli fjölskyldu yðar og B frá upphafi fram til 16. maí 1992 falli í fyrrnefnda flokkinn. Ákvarðanir nefndarinnar á því tímabili eru teknar í samráði við yður eða móður drengsins, og ekki gripið til annarra ráðstafana en þeirra, sem þér eða móðirin höfðuð fallist á. Ég tel, eftir að hafa athugað ræki-lega gögn málsins frá þessu tímabili, að barnaverndarnefnd hafi farið að lögum og að meðferð nefndarinnar á málinu gefi ekki tilefni til sérstakra athugasemda af minni hálfu.

Hinn 16. maí 1992 kvað formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur upp bráðabirgðaúrskurð um kyrrsetningu B á vistheimili barna við Y-götu í Reykjavík, eins og fyrr segir. Í úrskurði formanns er vísað til 15., sbr. 26. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Úrskurðurinn var staðfestur á fundi nefndarinnar nokkrum dögum síðar, eða hinn 20. maí. Ég hef sérstaklega athugað meðferð málsins hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur, áður en úrskurður nefndarinnar var kveðinn upp 20. maí 1992. Þar kemur fram, að þér og eiginkona yðar, móðir drengsins, mættuð á fund nefndarinnar þann dag, sem úrskurður um kyrrsetningu B á vistheimilinu við Y-götu var kveðinn upp. Í úrskurði barnaverndarnefndar frá 8. júlí 1992 er sjónarmiðum yðar og móður drengsins til kyrrsetningarúrskurðarins lýst. Athugun mín á gögnum um úrskurðinn 20. maí 1992 gefur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við meðferð þessa þáttar málsins. Þá verður ekki séð, að úrskurður nefndarinnar byggji á ólögmatum sjónarmiðum.

Tilraunir til að ná samkomulagi við yður og móður drengsins um að koma honum í fóstur mistókust og var kveðinn upp úrskurður um sviptingu forsjár hinn 8. júlí 1992, eins og fram hefur komið. Ég hef athugað sérstaklega gögn, sem að þessum þætti málsins lúta. Þar kemur m.a. fram, að þér og eiginkona yðar nutuð aðstoðar lögmanns og fyrir nefndinni lágu greinargerð lögmanns yðar, dags. 23. júní, og bréf, dags. 27. maí og 30. júní 1992. Þá kemur fram, að móðir drengsins kom á fund nefndarinnar 10. júní 1992, auk þess sem þið höfðuð bæði komið á fund nefndarinnar 20. maí 1992. Túlkur aðstoðaði móður drengsins, auk þess sem skjölin voru þýdd . . . Sérfræðingar barnaverndarnefndar ræddu við B og könnuðu hug hans til málsins og lágu greinargerðir þeirra frammi í málinu. Niðurstaða mín af athugun á gögnum málsins er sú, að ekki sé tilefni til athugasemda af minni hálfu við meðferð málsins, áður en úrskurður var kveðinn upp þann 8. júlí. Þá tel ég, að úrskurðurinn sé að öðru leyti byggður á lögmatum sjónarmiðum.“

IV.

Að lokum tók ég eftirfarandi fram um meðferð málsins fyrir barnaverndarráði og úrskurð barnaverndarráðs:

„Hinn 28. ágúst 1992 var úrskurðum barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 20. maí og 8. júlí 1992 skotið til barnaverndarráðs og þess krafist að þeir yrðu felldir úr gildi.

Málið var fyrst tekið fyrir á fundi ráðsins 23. september 1992, en síðan aftur þann 7. október 1992 og 22. október 1992 og loks 4. nóvember 1992, er úrskurður barnaverndarnefndar var staðfestur.

Á fundi barnaverndarráðs 23. september er ákveðið að boða yður og móður drengsins á næsta fund. Komuð þér, ásamt eiginkonu yðar og lögmanni á fundinn 7. október. Hinn 22. október 1992 komu móðir drengsins og lögmaður á fund. Túlkur var í fylgd með konu yðar. Samkvæmt bókun voru þau á fundi frá 17.30–18.45. Þá kom F, talsmaður barnsins á fundinn.

Meðferð málsins fyrir barnaverndarráði er lýst í úrskurði ráðsins, auk þess sem mér hafa borist fundargerðir barnaverndarráðs í málinu með bréfi barnaverndarráðs, dags. 5. apríl 1993. Athugun mín á þessum gögnum leiðir eftirfarandi í ljós.

1. Fram kemur að þér og eiginkona yðar, móðir B, voruð boðuð á fundi ráðsins í samræmi við 1. mgr. 16. og 20. gr. laga nr. 53/1966 í því skyni að gefa ykkur kost á að lýsa viðhorfum ykkar til málsins. Samkvæmt fundargerðunum komuð þér ásamt móður drengsins á fundi ráðsins 7. október. Þá kom móðir drengsins ásamt lögmanni og túlki á fundinn 22. október 1992. Þá sótti F einnig síðari fundinn en hún hafði verið skipuð talsmaður B. Í úrskurði barnaverndarráðs frá 4. nóvember 1992 er sérstaklega tekið fram, að hann sé m.a. byggður á komum yðar og móður drengsins á fund ráðsins, auk komu talsmanns barnsins. Þótt úrskurður ráðsins byggji þannig á komum yðar og móður drengsins á fundi þess, er ekkert bókað í fundargerðir um þau sjónarmið, sem fram komu af ykkar hálfu. Þá er ekkert bókað um það, sem fram kom í máli talsmanns barnsins á fundi þann 22. október. Sjónarmið talsmannsins eru hins vegar rakin í bréfi barnaverndarráðs til mín 5. apríl 1993. Ég bendi einnig á, að fyrir lágu í málinu ítarlegar greinargerðir lögmanns yðar, þar sem sjónarmiðum yðar er lýst.

Þótt bókanir á fundum ráðsins hafi að þessu leyti verið ófullkomnar, einkum þegar haft er í huga að fram kemur í úrskurðinum að hann er að hluta til byggður á komum yðar og talsmanns barnsins á fundi ráðsins, tel ég að það gefi ekki eftir atvikum tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu.

2. Í málskoti til barnaverndarráðs kemur skýrt fram, að það tekur bæði til úrskurðar barnaverndarnefndar frá 20. maí 1992, þar sem staðfestur er bráðabirgðaúrskurður formanns barnaverndarnefndar um kyrrsetningu drengsins á Y-götu, og úrskurðarins 8. júlí 1992, um sviptingu forsjár. Í úrskurði barnaverndarráðs er hins vegar ekki sérstaklega fjallað um úrskurð nefndarinnar frá 20. maí, heldur aðeins úrskurðinn frá 8. júlí.

Úrskurður barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 8. júlí gengur lengra en úrskurður nefndarinnar um kyrrsetningu frá 20. maí 1992. Því varð að líta svo á að úrskurðurinn frá 20. maí 1992 hefði ekki lengur sjálfstæða þýðingu, eftir að barnaverndarráð hafði staðfest síðari úrskurðinn frá 8. júlí. Að hálfu barnaverndarráðs var því ekki þörf á að fjalla um þann úrskurð efnislega í úrskurði ráðsins frá 4. nóvember 1992. Eðlilegt hefði þó verið að athugasemd þessa efnis hefði komið fram í úrskurðinum.

Athugun mín á úrskurði barnaverndarráðs og meðferð máls þessa fyrir barnaverndarráði gefur að öðru leyti ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

6.0. Gjafsókn.

6.1. Synjun gjafsóknar í dómsmáli. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Rannsóknarregla. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. (Mál nr. 588/1992)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að synja umsókn hans um gjafsókn vegna reksturs meiðyrðamáls. Synjun ráðuneytisins byggðist annars vegar á því, að ófullnægjandi gögn hefðu fylgt umsókn A og hins vegar á því, að málatilbúnaður hans í meiðyrðamálinu væri ekki nægilega skýr.

Að því er varðar fyrra atriðið tók umboðsmaður fram, að það væri skylda stjórnvalds samkvæmt rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar að sjá til þess, að mál væri nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun væri tekin í því, og jafnframt bæri stjórnvaldi að leiðbeina þeim, sem óskaði ákvörðunar, um framlagningu nauðsynlegra gagna og gera honum grein fyrir afleiðingum þess, að gögn væru ófullnægjandi. Taldi umboðsmaður, að ráðuneytið hefði ekki gætt þessa sem skyldi við afgreiðslu á umsókn A.

Alyktun ráðuneytisins um, að málatilbúnaður A væri ekki nægilega skýr taldi umboðsmaður fela í sér mat á málstað A í fyrirhuguðu dómsmáli, sbr. skilyrði 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði. Til margs væri að líta við úrlausn um þetta almenna lagaskilyrði, þ. á m. kæmu til athugunar möguleikar umsækjanda til að fá kröfum sínum í dómsmáli framgengt. Hins vegar kæmu fleiri sjónarmið til athugunar en fjárhagsleg áhætta við rekstur dómsmáls, eins og nú væri gert ráð fyrir í lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og viðurkennt hefði verið við skýringu á fyrrgreindu ákvæði eldri laga. Umboðsmaður benti á, að lagaákvæði um gjafsókn væru sett til að tryggja möguleika hinna efnaminni til að fá úrlausn dómstóla um ágreiningsefni, svo að réttindi einstaklinga glötuðust ekki sökum efnaleysis. Það væru og almennt mikilsverð réttindi manna að geta fengið úrlausn dómstóla um ágreiningsmál og væru slík réttindi vernduð af mannréttindasáttmálum, svo sem 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Með hliðsjón af því og tilgangi lagaákvæða um gjafsókn sérstaklega áleit umboðsmaður, að ekki ætti að beita þröngri túlkun á því almenna gjafsóknarskilyrði, að nægilegt tilefni skuli vera til málshöfðunar. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði gert grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lögð voru til grundvallar við mat á þessu lagaskilyrði. Horfði ráðuneytið til þess, hvort málsókn væri nauðsynleg til að niðurstaða fengist í málinu og hvort úrlausn málsins hefði almenna þýðingu. Umboðsmaður kvaðst ekki gera athugasemdir við þessi sjónarmið og fann ekki frekar að efni eða formi ákvörðunar ráðuneytisins, en benti á ákvæði um rökstuðning stjórnvaldsákvæðana í stjórnisýslulögum nr. 37/1993, er gengju í gildi 1. janúar 1994.

I.

Hinn 26. mars 1992 barst mér kvörtun A, yfir þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að synja umsókn hans um gjafsókn vegna reksturs meiðyrðamáls. A starfaði sem málari hjá ríkisstofnun, en var sagt upp störfum hinn 1. apríl 1991. Málarafélag Reykjavíkur sendi viðkomandi stofnun bréf fyrir hans hönd, til að fá skýringar á uppsögninni. Bréf B, framkvæmdastjóra tæknisviðs, til Málarafélagsins, ritað 16. september 1991, var sent A 14. október sama ár. Ummæli í því bréfi taldi A óviðunandi og undirbjó málsókn til refsingar, ómerkingar ummæla og greiðslu miskabóta. Með bréfi, dags. 30. janúar 1992, óskaði A eftir leyfi til gjafsóknar, en þeirri umsókn var hafnað af dóms- og

kirkjumálaráðuneytinu hinn 10. mars 1992. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sagði: „Að athuguðu máli telur ráðuneytið eigi unnt að verða við beiðni þessari.“

II.

Hinn 1. apríl 1992 fór ég þess á leit við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að mér yrðu látin í té gögn málsins, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Hinn 11. júní s.á. óskaði ég eftir því, í samræmi við 9. gr. laganna, að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim ástæðum, sem lágu til þess, að gjafsóknarbeiðninni var synjað, og því, hvers vegna umsækjanda hefði ekki verið gerð nánari grein fyrir synjuninni en gert var. Hinn 25. ágúst 1992 ítrekaði ég þessa ósk mína og barst mér svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 31. ágúst 1992. Þar segir:

„Samkvæmt 3. mgr. 171. gr. þágildandi einkamálalaga skyldi athuga málstað umsækjanda eftir föngum áður en gjafsókn yrði veitt. Maðurinn hafði nokkrum sinnum símleiðis samband við ráðuneytið og var honum þá tjáð að þau gögn er bárust ráðuneytinu með umsókn hans nægðu ekki til að unnt yrði að taka afstöðu til erindis hans. Var honum jafnframt gerð grein fyrir því að hann yrði að gera skýrari grein fyrir málstað sínum. Í kjölfar þess barst ráðuneytinu eitt viðbótargagn, en það var stefna í málinu, dags. 5. mars 1992.

Þrátt fyrir framlagningu ofangreindrar stefnu þótti málaltilbúnaður ekki nægilega skýr að ráðuneytið taldi unnt að verða við beiðni um gjafsókn.

Hingað til hefur ráðuneytið ekki rökstutt sérstaklega synjanir um gjafsókn þar sem að hér er um heimildarákvæði að ræða.“

Hinn 2. september 1992 gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við bréf ráðuneytisins og barst mér bréf hans 8. sama mánaðar. Þar gerði hann grein fyrir athugasemdum sínum og ástæðum fyrir gjafsóknarbeiðni. Afrit bréfsins sendi A dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, með nýrri umsókn sinni um gjafsókn, sem dagsett var 8. september 1992.

Hinn 2. mars 1993 óskaði ég eftir því, skv. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið gerði nánari grein fyrir svörum sínum, einkum þar sem segir: „Þrátt fyrir framlagningu ofangreindrar stefnu þótti málaltilbúnaður ekki nægilega skýr að ráðuneytið taldi unnt að verða við beiðni um gjafsókn.“ Eftirfarandi svar barst mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 9. mars 1993:

„Samkvæmt 3. mgr. 171. gr. laga um meðferð einkamála í héraði nr. 85/1936 skyldi athuga málstað umsækjanda um gjafsókn eftir föngum áður en gjafsókn yrði veitt. Við mat á því hvort veita ætti gjafsókn hefur ráðuneytið hvort tveggja litið til málaltilbúnaðar umsækjanda og fjárhags hans. Litið hefur verið til þess hvort málsókn er nauðsynleg til að niðurstaða fáiast. Þá hefur einnig verið tekið tillit til þess hvort úrlausn málsins hafi almenna þýðingu. Varðandi fjárhag umsækjanda hefur ráðuneytið að meginstefnu litið til þess hvort mál varðar framfærslu einstaklings og fjölskyldu hans eftir atvikum.

Ákvæði laga um veitingu gjafsóknar eru heimildarákvæði og umsóknir eru því háðar mati ráðuneytisins á aðstæðum umsækjanda og málsatvikum.

Í máli [A] var það mat ráðuneytisins, að atvik máls væru ekki slík, að rétt þætti að veita gjafsókn. Hér er um að ræða einkarefsmál vegna meintra ærumeiðinga. Um-mæli þau sem stefnt er út af eru þess eðlis að allsendis er óvíst að kröfur [A] verði teknar til greina. Gögn þau sem bárust ráðuneytinu með umsókn A þóttu auk þess ekki nægja til þess að unnt yrði að taka afstöðu til erindis hans. Hann lagði aðeins

fram hluta af skattframtali 1991 og launamiða vegna skattframtals 1992. Engar upplýsingar komu fram um eignir hans eða tekjur sambýliskonu hans. Af framangreindum ástæðum taldi ráðuneytið ekki unnt að verða við gjafsóknarbeiðninni.“

Hinn 15. mars 1993 og 29. apríl 1993 gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Athugasemdir sínar lagði hann fram í nýrri kvörtun, 11. maí 1993, og beinist sú kvörtun að síðari synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

III.

Niðurstöður álits míns, dags. 23. nóvember 1993, voru svohljóðandi:

„Er A sótti í annað sinn um gjafsókn, höfðu gengið í gildi ný lög um meðferð einkamála, lög nr. 91/1991. Með þeim lögum er sett á fót sérstök gjafsóknarnefnd, sbr. 125. gr. laganna, til að meta skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar. Almenn skilyrði fyrir veitingu leyfis koma fram í 126. gr. laganna, en mat er lagt í hendur gjafsóknarnefndar, sem umsagnar- aðila. Neikvæð umsögn gjafsóknarnefndar bindur dóms- og kirkjumálaráðuneytið, en samkvæmt 4. mgr. 125. gr. getur það því aðeins veitt gjafsókn að nefndin mæli með því. Í dag hef ég einnig lokið með bréfi til A máli því, sem þessi síðari kvörtun lýtur að.

IV.

Í 172. gr. laga nr. 85/1936 sagði, að gjafsókn mætti veita einstökum mönnum, sem svo illa væru stæðir fjárhagslega, að þeir mættu ekki án þess fjár vera frá framfærslu sinni eða sinna eða frá atvinnurekstri sínum, er fara mundi til málsins. Ekki voru í lögnum fyrir- mæli um, hvernig umsókn um gjafsókn skyldi háttað, eða um fylgigögn, að öðru leyti en því að umsækjandi skyldi láta í té vottorð skattstjóra um fjárhag sinn og aðstæður, skv. niðurlagsákvæði 2. tl. 1. mgr. 172. gr. laganna.

Samkvæmt rannsóknarreglu stjórnsluréttar er það skylda stjórnvalds að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Jafnframt hvílir sú skylda á stjórnvaldi að leiðbeina þeim, sem óskar ákvörðunar, um það, hvaða gögn sé nauðsynlegt að hann leggi fram, og geri honum grein fyrir því, ef gögn skortir, og þá hvaða afleiðingar það kunni að hafa.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur í svörum sínum lýst því, að gögn þau, sem borist hafi frá A, hafi ekki verið nægileg til að unnt væri að taka afstöðu til erindis hans. Hafi honum verið greint frá þessu, er hann hafði samband við ráðuneytið. Í athugasemdum sínum til mín hefur A neitað því að honum hafi verið tjáð, að framlögð gögn væru ófullnægjandi, að öðru leyti en því að hann skyldi leggja fram stefnu. Frekari gögn hafi ekki verið farið fram á. Síðara bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 9. mars 1993, verður að skilja svo, að meðal annars hafi það ráðið niðurstöðu, að gögn hafi verið ófullnægjandi um fjárhag umsækjanda.

Ef ófullnægjandi gögn voru talin geta leitt til þess að umsókn yrði hafnað, var ástæða til að það kæmi skýrlega fram gagnvart umsækjanda, og að honum gæfist kostur á að bæta úr því, áður en ákvörðun var tekin. Af því, sem fram er komið í málinu, verður ekki séð að þessa hafi verið gætt sem skyldi.

Mér þykir rétt að taka fram, að í 3. mgr. 125. gr. nýrra laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 eru settar nánari reglur um það, hvernig umsókn um gjafsókn skuli vera, og svo mælt fyrir, að henni skuli fylgja gögn eftir þörfum. Ákvæðið veitir umsækjendum leiðbeiningar um efni umsókna og setur einnig skilyrði um form, sem umsókn verður að uppfylla. Hins vegar haggar ákvæðið ekki við meginreglum um rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sem taldar hafa verið gilda sem ólögfestar meginreglur og öðlast lagagildi við gildistöku nýrra stjórnslulaga hinn 1. janúar 1994.

V.

Þá niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytis, að „málatilbúnaður [væri] ekki nægilega skýr“ til að unnt væri að verða við umsókn, verður, samkvæmt síðari skýringum ráðuneytisins, að skilja svo, að hún geymi mat á málstað umsækjanda í fyrirhuguðu dómsmáli. Eins og fram hefur komið í skýringum ráðuneytisins, sagði í 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála, að athuga skyldi málstað umsækjanda eftir föngum, áður en gjafsókn væri veitt. Þetta ákvæði laganna byggði á sömu lagasjónarmiðum og ákvæði laga nr. 44/1907, um gjafsóknir m.m., en ekki er í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 85/1936 að finna leiðbeiningar um skýringu ákvæðisins. Í riti Einars Arnórssonar: Almenn meðferð einkamála í héraði (Reykjavík 1941) segir um þetta skilyrði 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936 á bls. 300: Málstað umsækjanda skal athuga eftir föngum, áður en gjafsókn (gjafvörn) sé veitt, enda skyldi slíkt hagræði ekki veitt, ef málstaður er sýnilega vonlaus, sbr. 171. gr. eml.“

Við úrlausn um þetta almenna skilyrði laganna er til margs að líta, svo sem tilefni málsóknar og hvort hagsmunir aðila af máli réttlæti málarekstur, m.a. með hliðsjón af kostnaði við rekstur málsins. Í þessu sambandi koma því til athugunar möguleikar umsækjanda til að fá kröfur sínar í dómsmáli teknar til greina.

Hins vegar koma fleiri sjónarmið til athugunar en fjárhagsleg áhætta við rekstur dómsmáls, m.a. þau sjónarmið, sem nú eru rakin í b-lið 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og hafa áður komið til álita við skýringu á 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936.

Í þessu sambandi tel ég rétt að benda á, að lagaákvæði um gjafsókn eru sett til að tryggja möguleika hinna efnaminni til að fá úrlausn dómstóla um ágreiningsefni og eru því sett til að tryggja að réttindi einstaklinga glattist ekki sökum lítilla efna. Það eru almennt mikilsverð réttindi manna að geta fengið úrlausn dómstóla um ágreiningsmál. Er það réttindi, sem vernduð eru af mannréttindasáttmálum, svo sem 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Með hliðsjón af því, og sérstaklega með hliðsjón af tilgangi lagaákvæða um gjafsókn, er það álit mitt, að ekki eigi að beita þröngri túlkun á því almenna skilyrði gjafsóknar að tilefni sé til málshöfðunar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur gert grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lögð hafi verið til grundvallar við mat á þessu skilyrði laganna. Í bréfi ráðuneytisins kemur fram, að litið hafi verið til þess, hvort málsókn væri nauðsynleg til að niðurstæða fengist í málinu og hvort úrlausn málsins hefði almenna þýðingu. Ég geri ekki athugasemdir við þessi sjónarmið.“

VI.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Ég tel ekki ástæðu til frekari athugasemda við form eða efni úrlausnar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Hins vegar bendi ég á, að með nýjum stjórnisýslulögum, sem ganga í gildi hinn 1. janúar 1994, er bundin í lög skylda stjórnvalda til að rökstyðja ákvörðun sína, ef aðili fer fram á það, sbr. 21. gr. laganna, og jafnframt með hvaða hætti sá rökstuðningur skal vera, sbr. 22. gr. laganna.“

6.2.

**Gjafsóknarnefnd. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn.
Álitsumleitan. Rökstuðningur. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 753/1993)**

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun gjafsóknarnefndar að mæla ekki með því, að honum yrði veitt gjafsókn fyrir Hæstarétti samkvæmt lögum nr. 91/1991, um meðferð einka-

mála. Í tíð eldri laga hafði dóms- og kirkjumálaráðuneytið veitt A gjafvarnarleyfi í undirrétti í máli á hendur lögmanni einum til greiðslu skaðabóta og endurgreiðslu lögmannsþóknunar. Í héraði voru kröfur A að mestu teknar til greina. Gagnaðili áfrýjaði málinu til Hæstaréttar og var A veitt gjafvörn í því máli. Hæstiréttur ómerkí héraðsdóminn og heimvísaði málinu. Með nýjum dómi var stefndi sýknaður af bóta-kröfu A en dæmdur til endurgreiðslu lögmannsþóknunar. A áfrýjaði málinu og óskaði gjafsóknar. Þeirri beiðni hafnaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið og vísaði til þeirrar umsagnar gjafsóknarnefndar, að hvorki fjárhagur A né aðrar ástæður samkvæmt 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 gæfu tilefni til að mæla með gjafsókn, en neikvæð umsögn nefndarinnar bindur ráðuneytið, sbr. 4. mgr. 125. gr. laga þessara. Í hæstaréttarmálinu var lögmaðurinn dæmdur til að greiða A skaðabætur.

Að því er snertir það skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, að gjafsókn verði því aðeins veitt, að málstaður umsækjanda gefi nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar, benti umboðsmaður á, að lagaákvæði um gjafsókn væru sett til að tryggja möguleika hinna efnaminni til að fá úrlausn dómstóla um ágreiningsefni, svo að réttindi einstaklinga glötuðust ekki sökum efnaleysis. Það væru og almennt mikilsverð réttindi manna að geta fengið úrlausn dómstóla um ágreiningsmál og væru slík réttindi vernduð af mannréttindasáttmálum, svo sem 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Með hliðsjón af því og tilgangi lagaákvæða um gjafsókn sérstaklega áleit umboðsmaður, að ekki ætti að beita þröngri túlkun á því almenna gjafsóknarskilyrði, að nægilegt tilefni skuli vera til málshöfðunar. Umboðsmaður taldi það vera á verk- sviði gjafsóknarnefndar að leysa úr hverri umsókn með tilliti til lagaskilyrða og að- stæðna í hverju máli og bæri nefndinni að hafa hliðsjón af meginreglum stjórnslu- réttar við þá úrlausn. Gjafsóknarnefnd hafði sem vinnureglu að veita að jafnaði ekki gjafsókn fyrir Hæstarétti, ef umsækjandi hefði tapað máli fyrir undirrétti. Þótt um- boðsmaður teldi þessi sjónarmið út af fyrir sig ekki óréttmæt, varaði hann við því, að verklagsreglur af þessum toga réðu niðurstöðu um of, enda bæri stjórnvaldi að leggja mat á hvert málefni.

Umboðsmaður tók fram, að umsagnir álitsgjafa yrðu yfirleitt að vera rökstuddar, svo að þær næðu tilgangi sínum. Umsagnir gjafsóknarnefndar væru bindandi, þannig að gjafsókn yrði því aðeins veitt, að nefndin mælti með því. Taldi umboðsmaður því, að gjafsóknarnefnd bæri að rökstyðja niðurstöðu um að mæla ekki með gjafsókn. Þótt ákvæði stjórnslulaga um rökstuðning tækju ekki beinlínis til umsagna, taldi umboðsmaður, að meginreglur þær, sem ákvæði laganna um rökstuðning væru byggð á, leiddi óhjákvæmilega til þess, að gjafsóknarnefnd bæri að rökstyðja neikvæða um- sögn sína, ella lægju sjónarmið fyrir niðurstöðu ekki fyrir, sem leiddi til þess, að ráðu- neytinu væri ókleift að rökstyðja synjun svo sem því væri skylt samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga um rökstuðning. Við mat á tilefni málshöfðunar kæmu til athugunar bæði lagareglur og sönnunarreglur. Almenn staðhæfing gjafsóknarnefndar, að hvorki fjárhagur umsækjanda né aðrar ástæður gæfu tilefni til að mæla með gjafsókn upp- fyllti ekki þær kröfur, sem gera yrði til rökstuðnings nefndarinnar. Í neikvæðri um- sögn yrði að gera grein fyrir þeirri lögskýringu og þeim sönnunarvanda, sem leiddi til neikvæðrar niðurstöðu.

Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þær viðmiðunar- reglur, sem gjafsóknarnefnd hafði sett sér við mat á skilyrði a–liðs 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um efnahag umsækjenda. Hins vegar vakti umboðsmaður athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðuneytis á því samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987, að í lögum nr. 91/1991 væri ekki að finna heimild til að setja reglugerð til viðmiðunar um fjárhag umsækjenda við veitingu gjafsóknar og taldi ástæðu til að taka slíka heimild í lög. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það

fjallaði á ný um gjafsóknarbeiðni A, kæmi fram ósk frá honum um það, og ef gjafsókn yrði veitt, yrði þess gætt, að A yrði ekki lakar settur fjárhagslega en ætla mætti, að hann hefði orðið með veitingu gjafsóknar fyrir uppkvaðningu fyrrnefnds dóms Hæstaréttar.

I.

Hinn 21. janúar 1993 bar A, fram kvörtun út af þeirri ákvörðun gjafsóknarnefndar, að mæla ekki með því að honum yrði veitt gjafsókn fyrir Hæstarétti.

Málavextir eru þeir, að hinn 3. júní 1988 veitti dóms- og kirkjumálaráðherra A gjafsókn fyrir undirrétti í máli, sem hann höfðaði á hendur X, hæstaréttarlögmanni, til greiðslu skaðabóta og endurgreiðslu lögmannsþóknunar. Með dómi, sem kveðinn var upp á bæjarþingi Ö 12. maí 1989, voru kröfur A að mestu teknar til greina. Stefnði, X, áfrýjaði málinu til Hæstaréttar og var A veitt gjafvörn í hæstaréttarmálinu með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 5. mars 1990. Að ákvörðun Hæstaréttar var málið flutt um formhlið þess. Með dómi Hæstaréttar var héraðsdómur síðan ómerktur vegna dráttar á dómsuppsögu. Var málinu vísað til héraðsdóms á ný, til munnlegs flutnings og dómsuppsögu.

Héraðsdómur kvað upp nýjan dóm 29. apríl 1992, og var stefndi, X, þá sýknaður af bótakröfu stefnanda, A, en dæmdur til að endurgreiða lögmannsþóknun. Með bréfi, dags. 10. júní 1992, óskaði A eftir gjafsókn fyrir Hæstarétti vegna áfrýjunar málsins. Með bréfi, dags. 30. september 1992, hafnaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið gjafsóknarbeiðninni og vísaði til þeirrar umsagnar gjafsóknarnefndar, að hvorki fjárhagur umsækjanda né aðrar ástæður skv. 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála gæfu tilefni til að mæla með að gjafsókn yrði veitt. Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 1992, var beiðni um endurskoðun þessarar ákvörðunar hafnað. Vísaði ráðuneytið til 4. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála og umsagnar gjafsóknarnefndar, sem ekki taldi tilefni til að breyta fyrri afstöðu.

Með dómi Hæstaréttar 18. nóvember 1993 var X dæmdur til að greiða A kr. 115.900,- í skaðabætur með dráttarvöxtum frá 19. apríl 1988 til greiðsludags, auk kr. 50.000,- í málskostnað.

Kvörtun A beinist að umsögn gjafsóknarnefndar. Bendir hann á, að hann hafi með ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 5. mars 1990, fengið gjafvarnarleyfi í sama máli og beiðni um gjafsókn er síðar hafnað í, en aðstæður sínar hafi í engu breyst á þessum tíma.

II.

Hinn 4. febrúar 1993 fór ég þess á leit, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega var þess óskað, að gerð yrði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem talin væru réttlæta aðra niðurstöðu í málinu við ákvörðun ráðuneytisins 30. september 1992 en komist var að hinn 5. mars 1990. Í svarbréfi ráðuneytisins frá 10. febrúar 1993 segir:

„Í upphafi telur ráðuneytið rétt að benda á að með gildistöku laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, hinn 1. júlí sl., varð sú breyting á meðferð umsókna um gjafsókn að samkvæmt 2. mgr. 125. gr. skal dómsmálaráðherra skipa sérstaka gjafsóknarnefnd sem skal veita umsögn um umsóknir um gjafsókn og samkvæmt 4. mgr. sömu greinar verður gjafsókn því aðeins veitt að gjafsóknarnefnd mæli með því. Gjafsóknarnefnd mælti gegn því að [A] væri veitt umbeðin gjafsókn og var ráðuneytinu því óheimilt að veita umbeðið leyfi, sbr. áðurgreinda 4. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála. Með bréfi þessu fylgir umsögn gjafsóknarnefndar um beiðni [A] frá 30.

september og 26. nóvember svo og minnisblað sem nefndin tók saman varðandi beiðnina.

Varðandi sjónarmið sem talin eru réttlæta aðra niðurstöðu í málinu við ákvörðun ráðuneytisins 30. september 1992 en komist var að hinn 5. mars 1990, vill ráðuneytið taka fram til viðbótar því sem áður er rakið um breyttar heimildir ráðuneytisins til veitingar gjafsóknar að aðstæður nú og árið 1990 eru ekki þær sömu að því leyti að árið 1990 var það ekki [A] heldur [X] sem áfrýjaði málinu til Hæstaréttar, en nú er það [A] sem hefur áfrýjað málinu. Í gildistíð laga um meðferð einkamála í héraði nr. 85/1936 var það meginregla hjá ráðuneytinu að ef gjafsóknarhafi í héraði vann mál þar og gagnaðili áfrýjaði var sama aðila einnig veitt gjafvörn í Hæstarétti.“

Í umsögn gjafsóknarnefndar frá 28. september 1992 sagði svo:

„Umsækjandi fékk gjafsókn í héraði en tapaði málinu þar. Hvorki fjárhagur umsækjanda né aðrar ástæður skv. 1. mgr. 126. gr. I. 91/1991 gefa tilefni til að mæla með því að gjafsókn verði veitt.“

Í síðari umsögn nefndarinnar frá 20. nóvember 1992, vegna beiðni um endurskoðun fyrri ákvörðunar, var um rökstuðning vísað til minnispunkta, en þar segir meðal annars:

„Samanlagðar tekjur umsækjanda og eiginkonu hans eru kr. 2.282 þús 1990 og kr. 2.060 þús 1991 og hrein eign 31/12 1991 kr. 5.362 þús.

Nefndin hefur sett sér þá vinnureglu að veita að jafnaði ekki gjafsókn fyrir Hæstarétti ef umsækjandi tapar máli fyrir undirrétti nema einhverjar ríkar ástæður réttlæti að veita slíkt leyfi. Ekki sýnist vera fyrir hendi í þessu máli slíkar ástæður. Auk þess er fjárhagur umsækjanda þannig að ekki er ástæða af þeim sökum að veita leyfi.

Með vísun til þess mælir nefndin ekki með því að gjafsóknarleyfi fyrir Hæstarétti verði veitt.“

III.

Hinn 18. mars 1993 óskaði ég eftir því við gjafsóknarnefnd, að nefndin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987. Sérstaklega var þess óskað að gerð yrði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem talin voru réttlæta aðra niðurstöðu við ákvörðun ráðuneytisins 30. september 1992 en komist var að hinn 5. mars 1990. Ég mæltist til þess að nefndin gerði grein fyrir því, á hvaða tekjumörkum hún byggði við beitingu ákvæða a-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Vegna þeirrar vinnureglu, sem nefndin lýsti um afgreiðslu áfrýjunarmála, fór ég fram á að nefndin gerði grein fyrir því, hvort önnur sjónarmið væru lögð til grundvallar gjafsókn fyrir Hæstarétti en héraðsdómi og ef svo væri, á hvaða lagaheimild sú niðurstaða byggðist. Í svarbréfi gjafsóknarnefndar, dags. 28. apríl 1993, segir meðal annars:

- „1. [A] fékk gjafvörn fyrir Hæstarétti 5. mars 1990 á grundvelli ákvæða XI. kafla laga nr. 85/1936. Málinu var vísað frá Hæstarétti. Gjafsóknarnefnd taldi sig ekki bundna af fyrri ákvörðun um gjafvörn þegar hún mat nýja umsókn [A], að þessu sinni um gjafsókn. Byggði nefndin niðurstöðu sína alfarið á ákvæðum XX. kafla laga nr. 91/1991.
2. Tilefni málssóknar [A] var bótakrafa að höfuðstól 115.900 kr. vegna meintra mistaka lögmanns í starfi. Tekjur [A] og eiginkonu hans gjaldárið 1991 námu 2.282.785 kr. og 2.060.011 kr. gjaldárið 1992. Hrein eign þeirra nam 5.007.108 kr.

(6.620.000 kr. – 1.612.892 kr.) 31. desember 1990 og 5.367.282 kr. (6.932.000 kr. – 1.564.178 kr.) 31. desember 1991. Gjafsóknarnefnd hefur ekki einskorðað sig við ákveðin tekju- og eignamörk við afgreiðslu umsókna, en horfir meðal annars til skattleysismarka á hverjum tíma. Skattleysismörk tekna einstaklings nema nú 685.370 kr. og eigna 3.527.350 kr. og hjóna tvöfalt hærri fjárhæðum. Einnig er litið til fjölskyldustærðar umsækjanda, skuldabyrði og afkomu almennt. Endanleg niðurstaða byggir á heildarmati á þessum þáttum og fleirum. Í a lið 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 er sett það eindregna skilyrði fyrir gjafsóknarleyfi, að kostnaður við hagsmunagæslu verði að vera umsækjanda fyrirsjáanlega ofviða. Með hliðsjón af upplýsingum um tekjur og eignir [A] og eiginkonu hans var það mat Gjafsóknarnefndar að nefnt skilyrði væri ekki uppfyllt.

3. Í 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 segir að gjafsókn verði aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málsóknar. Gjafsóknarnefnd lítur svo á að með málsmeðferð í héraði og dómsniðurstöðu hafi málstaður umsækjanda gjafsóknar og tilefni umsóknar hans fengið rökstudda umfjöllun. Tapist mál umsækjanda í héraði sé ekki sjálfgefið að nægilegt tilefni sé enn til staðar, nú til áfrýjunar. Við mat á umsóknum í tilvikum sem þessum metur Gjafsóknarnefnd það sérstaklega hvort áfrýjun sé réttlátanleg. Hér er horft til þess hvort ástæða sé til að ætla að Hæstiréttur breyti niðurstöðu héraðsdóms. Hvort héraðsdómur orki tvímælis. Einnig er litið til hagsmuna sem í húfi eru. Að baki liggja sömu sjónarmið og þegar ákvörðun er tekin um áfrýjun. Að þessu leyti koma til skoðunar sérstakar og aðrar ástæður en við mat á umsókn um gjafsókn í héraði. Við mat á þessum nýju ástæðum og öðrum atriðum varðandi umsókn um gjafsókn fyrir Hæstarétti leggur Gjafsóknarnefnd að öllu leyti til grundvallar sömu lagasjónarmið og þegar umsókn um gjafsókn í héraði er metin. Vakin er athygli á að samkvæmt 5. mgr. 127. gr. laga nr. 91/1991 er lögskilylt að veita gjafvörn fyrir Hæstarétti ef mál umsækjanda hefur unnist í héraði og gagnaðili hans áfrýjar. Það á ekki við þegar mál umsækjanda hefur tapast. Orðalag óformlegra minnispunkta Gjafsóknarnefndar í máli [A] ber að skilja með hliðsjón af þessum skýringum.“

Með bréfum, dags. 12. febrúar 1993 og 3. maí 1993, gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum í tilefni af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og gjafsóknarnefndar. Svör hans bárust mér með bréfum 15. mars og 18. maí 1993.

IV.

Í álitu mínu, dags. 25. nóvember 1993, rakti ég breytingar á lagaákvæðum um gjafsókn og sjónarmið að baki ákvæðunum:

„Gjafvarnarleyfi til A frá 5. mars 1990 náði samkvæmt leyfisbréfinu til hæstaréttarmálsins nr. 221/1989: X gegn A. Við áfrýjun A á dómi bæjarþings Ö frá 29. apríl 1992 var ekki um sama mál að ræða í skilningi réttarfarslaga. A var því rétt að óska á ný eftir leyfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, nú til gjafsóknar í áfrýjunarmáli nr. 248/1992 á hendur X, hæstaréttarlögmanni.

Eins og fram kemur í athugasemdum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli þessu, var reglum um ákvarðanir um gjafsókn breytt með nýrri löggjöf um meðferð einkamála, sem tók gildi 1. júlí 1992. Er dóms- og kirkjumálaráðuneytið samkvæmt 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991 bundið af neikvæðri umsögn gjafsóknarnefndar.

Ég fellst á þau sjónarmið gjafsóknarnefndar, að hún hafi ekki verið bundin af fyrri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um gjafvörn við mat á nýrri umsókn A. Auk þess sem um nýja ákvörðun var að ræða, er þar til þess að líta, að hin nýju lög breyttu að nokkru almennum skilyrðum fyrir veitingu gjafsóknar.

Í 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála eru talin eftirfarandi almenn skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar:

1. Gjafsókn verður aðeins veitt, ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða er að auki fullnægt:
 - a. að efnahag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, en við mat á efnahag hans má, eftir því sem á við, einnig [taka] tillit til eigna og tekna maka hans eða sambýlismanns eða eigna og tekna foreldra hans, ef hann er yngri en 18 ára
 - b. að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda.

Í upphafi greinarinnar er það sett sem ófrávikjanlegt og almennt skilyrði þess að gjafsókn verði veitt, að málstaður umsækjanda gefi nægilegt tilefni til málareksturs. Þetta skilyrði laganna á sér langa sögu og er efnislega sambærilegt því ákvæði 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936, að athuga skyldi málstað umsækjanda eftir fögum, áður en gjafsókn væri veitt. Ákvæði laga nr. 85/1936 byggði aftur á sömu lagasjónarmiðum og ákvæði laga nr. 44/1907 um gjafsóknir m.m.

Úrlausn um skilyrði laganna er lagt í hendur stjórnvalda. Ekki er frekari leiðbeiningar að finna um skýringu ákvæðisins í lögnum eða í greinargerð með lögum nr. 85/1936. Um skýringu á skilyrði þeirra laga segir svo í riti Einars Arnórssonar: Almenn meðferð einkamála í héraði (Reykjavík 1941), bls. 300: „Málstað umsækjanda skal athuga eftir fögum, áður en gjafsókn (gjafvörn) sé veitt, enda skyldi slíkt hagræði ekki veitt, ef málstaður er sýnilega vonlaus, sbr. 171. gr. eml.“

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála var um þetta skilyrði vísað til greinargerðar með frumvarpi til laga um opinbera réttaraðstoð, sem lagt var fram á 113. löggjafarþingi 1990, en náði ekki fram að ganga. Var þar vísað til orðalags eldri laga, um málstað umsækjanda, og sýnist ekki vera um efnisbreytingu að ræða.

Ekki liggja fyrir í þessu máli sjónarmið dóms- og kirkjumálaráðuneytis um viðmiðanir varðandi þetta skilyrði í tíð eldri laga, enda hefur ekki verið kallað sérstaklega eftir þeim sjónarmiðum. Í álitinu mínu í öðru máli (nr. 588/1992), [sjá bls. 80 í skýrslu þessari] hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið hins vegar gert grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem lögð hafa verið til grundvallar við mat á skilyrðum 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936, á þann veg að við mat á því, hvort veita ætti gjafsókn, hafi ráðuneytið litið til þess, hvort málsókn væri nauðsynleg til að niðurstaða fengist í málinu og hvort úrlausn málsins hefði almenna þýðingu (bréf til umboðsmanns í málinu 588/1992, dags. 9. mars 1993).

Í þessu sambandi tel ég rétt að benda á, að lagaákvæði um gjafsókn eru sett til að tryggja möguleika hinna efnaminni til að fá úrlausn dómstóla um ágreiningsefni og eru því sett til að tryggja að réttindi einstaklinga glattist ekki sökum lítilla efna. Það eru almennt mikilsverð réttindi manna að geta fengið úrlausn dómstóla um ágreiningsmál, og eru það réttindi, sem vernduð eru af mannréttindasáttmálum, svo sem 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Með hliðsjón af því og sérstaklega með hliðsjón af tilgangi lagaákvæða um gjafsókn, er það álit mitt, að ekki eigi að beita þröngri túlkun á því skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála, sem varðar mat á tilefni málshöfðunar. Að öðru leyti reynir í hverju máli, eftir því sem atvik þess gefa tilefni til, á vægi þeirra sjónarmiða, sem lögum samkvæmt eiga að koma til athugunar.

Það er á verksviði gjafsóknarnefndar að leysa úr hverri umsókn, með tilliti til laga-skilyrða og aðstæðna í hverju máli um sig. Við þá úrlausn ber, auk hinna lögbundnu skilyrða, að hafa hliðsjón af meginreglum stjórnsýsluréttar.“

V.

Um nauðsyn á rökstuðningi fyrir neikvæðri umsögn, um mat nefndarinnar og vinnureglur sagði svo:

„Eins og áður er rakið, geymir 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 ekki afdráttarlausa reglu um það, hvenær málstaður umsækjanda gefi nægilegt tilefni til málshöfðunar, en eftirlætur stjórnvöldum þar mat. Þó er ljóst, að mat hlýtur að beinast að því, hvort hagsmunir aðila af máli réttlæti málarekstur, m.a. með hliðsjón af kostnaði við rekstur málsins og e.t.v. kostnaði gagnaðila (dæmdum málskostnaði). Í þessu sambandi kemur því til mat á möguleikum umsækjanda til þess að fá kröfur sínar dæmdar sér í hag. Fleiri sjónarmið koma þó til athugunar en fjárhagsleg áhætta við rekstur dómsmáls, m.a. þau sjónarmið, sem nú eru rakin í b-lið 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 og hafa áður komið til álita við skýringu á 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936.

Áður en dóms- og kirkjumálaráðuneytið tekur afstöðu til umsóknar um gjafsókn, ber ráðuneytinu að afla umsagnar gjafsóknarnefndar. Til þess að slík álitsumleitan nái þeim tilgangi, að upplýsa mál eða draga fram málefnaleg sjónarmið, sem hafa ber í huga við úrlausn máls, verða umsagnir álitsgjafa yfirleitt að vera rökstuddar. Í því máli, sem hér um ræðir, ber auk þess að hafa í huga, að umsögn gjafsóknarnefndar er *bindandi* fyrir dóms- og kirkjumálaráðherra að því leyti, að gjafsókn verður því aðeins veitt að nefndin mæli með því, sbr. 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991. Af þeim sökum tel ég, að gjafsóknarnefnd beri að rökstyðja niðurstöðu sína, mæli hún ekki með því að gjafsókn verði veitt.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. stjórnvæðingulaga nr. 37/1993, sem öðlast gildi 1. janúar 1994, ber stjórnvaldi að rökstyðja ákvörðun sína, að fram kominni beiðni. Ákvæði þetta felur einungis í sér skyldu til þess að rökstyðja *stjórnvaldsákvæðanir*, þ.e.a.s. ákvæðanir um rétt og skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Af þeim sökum tekur ákvæðið ekki beinlínis til umsagna, sem látnar eru í té, að undangenginni lögmæltri álitsumleitan. Ég er hins vegar þeirrar skoðunar, að meginreglur þær, sem 21. og 22. gr. stjórnvæðingulaga eru byggðar á, leiði óhjákvæmilega til þess að gjafsóknarnefnd beri að rökstyðja þá niðurstöðu sína, að mæla ekki með gjafsókn. Að öðrum kosti liggja ekki fyrir þau sjónarmið, sem sú niðurstaða byggist á, en afleiðing þess yrði sú, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið væri ekki fært um að rökstyðja synjun, svo sem því ber samkvæmt 21. og 22. gr. stjórnvæðingulaga.

Það meginskilyrði er sett fyrir veitingu gjafsóknar, sbr. 126. gr. laga nr. 91/1991, að málstaður umsækjanda gefi nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar. Við úrlausn gjafsóknarnefndar um þetta skilyrði koma til athugunar bæði lagareglur og sönnunarskipti, sem málsúrslit eru komin undir. Almenn staðhæfing, svo sem er í umsögn gjafsóknarnefndar frá 28. september 1992, að hvorki fjárhagur umsækjanda né aðrar ástæður skv. 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 gefi tilefni til að mæla með gjafsókn, fullnægir ekki þeim kröfum, sem gera verður til rökstuðnings nefndarinnar. Verður í rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu, að ekki sé fært að mæla með gjafsókn, að gera grein fyrir þeirri lögskýringu eða þeim sönnunarskiptum, sem hún er byggð á.

Í umsögn gjafsóknarnefndar, sem hér er til umfjöllunar, er beiðni um gjafsókn hafnað og tekið fram, að umsækjandi hafi fengið gjafsókn í héraði, en tapað málinu þar. Samkvæmt minnispunktum nefndarinnar er hér byggt á þeirri vinnureglu, að veita að jafnaði ekki gjafsókn fyrir Hæstarétti, ef umsækjandi tapar máli fyrir undirrétti, nema einhverjar ríkar ástæður réttlæti að veita slíkt leyfi. Í svarbréfi nefndarinnar til mín, dags. 28. apríl 1993, er gerð nánari grein fyrir þessari vinnureglu.

Gera má ráð fyrir því, að við meðferð máls fyrir héraðsdómi kunni mál af hafa skýrst, að því er tekur til þeirra atriða, sem gjafsóknarnefnd þarf að leysa úr. Er þá að sjálfsögðu réttmætt að taka tillit til slíks við úrlausn þess, hvort veita skuli gjafsókn fyrir Hæstarétti. Hins vegar tel ég ástæðu til að vara við því, að verklagsreglur af umræddu tagi ráði um of niðurstöðu um veitingu gjafsóknar. Þegar löggjafinn eftirlætur stjórnvaldi mat, felur slíkt

einnig í sér skyldu til að leggja sjálfstætt mat á hvert málefni, sem enn felur í sér skyldu til að taka til athugunar öll þau sjónarmið, sem máli skipta við matið og eru málefnaleg og forsvaranleg.

Ég tel ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þau sjónarmið sem liggja að baki vinnureglu gjafsóknarnefndar, umfram það, sem að framan er rakið.“

VI.

Loks tók ég eftirfarandi fram um skilyrði er varða efnahag umsækjenda:

„Það skilyrði a–liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, sem lýtur að efnahag umsækjanda, er annað af tveimur viðbótarskilyrðum laganna fyrir veitingu gjafsóknar. Ákvæðið kemur í stað 2. tl. 1. mgr. 172. gr. laga nr. 85/1936, sem setti það að skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar, að umsækjandi væri svo illa stæður fjárhagslega, að hann mætti ekki vera án þess fjár, sem til málarekstursins færi. Ákvæði a–liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 veita nánari leiðbeiningar en áður var um það, við hvað mat á efnahag umsækjanda getur miðast. Þó eru hvorki í lögum, eða reglugerð þeim tengdum, sett frekari viðmiðunarmörk um efnahag umsækjanda, svo sem um ákveðin tekju- eða eignamörk. Ekki verður séð af greinargerð með frumvarpi til laga nr. 91/1991 að um efnisbreytingu sé að ræða frá ákvæðum 172. gr. laga nr. 85/1936, en í greinargerð segir, að breytingar byggji á sama grunni og ákvæði í frumvarpi til laga um opinbera réttaraðstoð, sem lagt var fram á 113. löggjafarþingi 1990, en var ekki afgreitt. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi til þeirra laga var gert ráð fyrir, að sett yrði reglugerð til viðmiðunar um tekju- og eignamörk, til leiðbeiningar fyrir gjafsóknarnefnd. Slík heimild er ekki í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Ég tel rök til þess að taka slíkt heimildarákvæði í lög, þar sem það yrði umsækjendum um gjafsókn til leiðbeiningar. Tel ég rétt að vekja athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á þessu atriði, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég geri ekki athugasemdir við þau viðmiðunarmörk, sem gjafsóknarnefnd hefur sett sér við mat á skilyrði laganna um efnahag umsækjanda.“

VII.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið í V. kafla hér að framan, eru það tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fjalli á ný um gjafsókn fyrir Hæstarétti í máli því, sem kvörtun A lýtur að, ef ósk um það kemur frá honum. Ef gjafsóknarnefnd mælir þá með gjafsókn og telji dóms- og kirkjumálaráðuneytið rétt að veita hana, eru það tilmæli mín til ráðuneytisins, að það sjái til þess að A verði eigi lakar settur fjárhagslega en ætla má að hann hefði orðið með veitingu gjafsóknar fyrir uppkvaðningu dóms Hæstaréttar frá 18. nóvember 1993.

Þá tel ég rétt, að vekja athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á því, að lagaheimild skortir til að setja í reglugerð skýrari viðmiðunarmörk um fjárhag umsækjanda sem skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar.“

VIII.

Dómur Hæstaréttar gekk í máli A hinn 18. nóvember 1993. Í dómnum segir m.a. svo:

„. . . Stefndi tók að sér sem lögmaður að innheimta þau laun sem áfrýjandi taldi sig eiga inni hjá . . . Í því fólst meðal annars að afla upplýsinga um málið. Hann gat með því að hafa samband við firmaskrá komist að því hver bar ábyrgð á rekstri fyrirtækisins og manntalsyfirvöld gátu gefið honum upp heimilisfang þess manns. Er ekki annað fram komið en halda hefði mátt innheimtunni til laga ef stefndi hefði sinnt þessum skyldum sínum. Laun áfrýjanda hefðu þá greiðst úr ríkissjóði við gjaldprot . . .

Stefndi varð að segja sig frá verki með ótvíræðum hætti ef hann taldi sig ekki geta unnið að málinu svo að áfrýjandi ætti þess kost að leita til annars lögmans. Stefndi hefur ekki sýnt fram á að laun þau sem áfrýjandi átti inni hjá . . . hafi verið lægri en nam þeirri fjárhæð sem hann tók að sér að innheimta.

Af framangreindu leiðir að stefndi er skaðabótaskyldur gagnvart áfrýjanda og að taka ber höfuðstól kröfu áfrýjanda til greina í heild sinni.“

7.0. Húsnæðismál.

7.1. Lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Greiðslujöfnun fasteignaveðlána. Breytingar á lagareglum um greiðslujöfnun. Afturvirkni. (Mál nr. 687/1992)

A kvartaði yfir því, að Húsnæðisstofnun ríkisins skýrði lög nr. 41/1991, um breytingu á lögum nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, á þann hátt, að löggin næðu til lána, sem hann tók fyrir gildistöku þeirra. Taldi A, að húsnæðisstofnun gæti ekki einhliða breytt skilmálum áður útgefinna skuldabréfa. Í lögum nr. 41/1991 fólst sú breyting, að greiðslujöfnun tók ekki til raunvaxtahækkunar, svo sem verið hafði samkvæmt lögum nr. 63/1985.

Umboðsmaður taldi, að með tilliti til ummæla í lögskýringargögnum og þess, að 1. og 3. gr. laga nr. 63/1985 var breytt með lögum nr. 41/1991, þannig að eldri tilhögun um greiðslujöfnun var felld úr lögum, yrði sú ályktun dregin, að frá gildistöku laga nr. 41/1991 giltu reglur þeirra laga um tilhögun greiðslujöfnunar um öll lán hjá byggingarsjóðum ríkisins, sem uppfylltu skilyrði 2. gr. laga nr. 63/1985. Að því er varðaði viðbáru A um óheimilar einhliða breytingar samningsskilmála þá tók umboðsmaður fram, að lög nr. 63/1985 fælu í sér réttarreglur opinbers eðlis, þar sem skuldurum lána við Byggingarsjóð ríkisins væri búið hagræði með svonefndri greiðslujöfnun, óháð því, hvort um það hefði verið samið í lánsamningunum eða ekki. Væri því ekki eðlilegt að skilja vísun til laganna í lánsamningi svo, að verið væri að binda reglur laganna með samningi. Umboðsmaður gerði grein fyrir því, að lög nr. 63/1985 hefðu verið liður í ráðstöfunum ríkisstjórnar til aðstoðar þeim, sem lent höfðu í greiðsluerfiðleikum við að afla sér íbúðarhúsnæðis. Með hliðsjón af inntaki og eðli þessara réttinda til greiðslujöfnunar yrði að telja, að löggjafanum hefði verið heimilt að breyta lögum nr. 63/1985 án þess að það yrði talið fara í bága við 67. gr. stjórnarskrárinnar, enda hefði verið um almenna breytingu á greiðslujöfnun að ræða, sem náð hefði til allra lána Byggingarsjóðs ríkisins, sem löggin tóku til.

I.

Hinn 7. október 1992 bar A fram kvörtun yfir því að Húsnæðisstofnun ríkisins skýrði lög nr. 41/1991, um breytingu á lögum nr. 63/1985 um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, með þeim hætti, að þau næðu til lána, sem hann tók fyrir gildistöku þeirra. Taldi hann það óheimila skýringu, þar sem húsnæðisstofnun gæti ekki einhliða breytt skilmálum áður útgefinna skuldabréfa.

II.

Hinn 23. október 1992 ritaði ég stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að stjórnin skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Þá óskaði ég þess að upplýst yrði, hve mörg lán hefðu verið veitt frá gildistöku laga nr. 41/1991 úr byggingarsjóðum ríkisins, sem féllu undir 2. gr. laga nr. 63/1985, sbr. lög nr. 41/1991.

Gögn málsins bárust mér með bréfi húsnæðisstofnunar, dags. 2. nóvember 1992. Þar er upplýst, að á tímabilinu 1. júlí 1984 til og með 19. mars 1991, þ.e. fyrir gildistöku laga nr. 41/1991, hafi fjöldi veittra lána verið 39.243 og fjöldi lántakenda verið 21.778. Eftir gildistöku laga nr. 41/1991 hafi verið veitt 1.640 lán og hafi lántakendur verið 1.286.

Með bréfi húsnæðisstofnunar fylgdi bréf félagsmálaráðuneytisins, dags. 22. október

1992, þar sem fyrirspurn húsnæðisstofnunar um greiðslujöfnun fasteignaveðlána er svarað. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Frá og með 1. júlí 1984 hafa skuldabréf Húsnæðisstofnunar borið ákvæði þess efnis að vextir væru breytilegir á grundvelli laga nr. 60/1984. Lögin um greiðslujöfnun fasteignaveðlána nr. 63/1985 komu hins vegar í veg fyrir að hægt væri að bæta greiðslustöðu Byggingarsjóðs ríkisins. Með þeirri breytingu sem gerð er á þeim lögum með lögum nr. 41/1991 var unnt að bæta vaxtahækkun án þess að hún leiddi til greiðslujöfnunar. Á móti kom hins vegar að með þessu móti gat fólk fengið vaxtabætur.

Lög nr. 63/1985 höfðu meðan þau voru í gildi áhrif á það með hvaða hætti vaxtahækkun kæmi fram. Eftir að þeim var breytt geta þau að sjálfsögðu ekki veitt greiðslujöfnun vegna vaxtahækkunar á skuldabréfum sem bera skýr ákvæði um breytilega vexti.

Meginreglan er sú að breytilegir vextir hafa verið reiknaðir frá 1984 og með lögum nr. 41/1991 um breytingu á lögum nr. 63/1985 gildi vaxtahækkun um öll lán frá þeim tíma.

Húsnæðisstofnun stóð því rétt að málum þegar vextir voru hækkaðir 1. júlí 1991 án þess að þeir kæmu fram í greiðslujöfnun lántakanda.“

Með fyrrnefndu bréfi húsnæðisstofnunar barst einnig greinargerð lögfræðideildar stofnunarinnar, dags. 26. október 1992, og hljóðar hún svo:

„Spurt hefur verið hvort breytingalög 41/1991 geti verið afturvirk, þ.e. hvort lögin frá 1985 hljóti ekki alltaf að gilda um lán, sem tekin voru frá gildistíma þeirra laga þar til þau lán voru uppreidd.

Hér er um flókið lögfræðilegt álitaefni að ræða sem eðlilegast hefði verið að breytingalögin sjálf hefðu ákvæði um, en svo er ekki og svar því ekki afdráttarlaust. 2. gr. breytingalaganna má skilja svo að breytingin varði einungis fasteignaveðlán sem koma til eftir gildistöku laganna.

Í þessu samhengi skal eftirfarandi tekið fram:

Hvergi kemur fram að tvennskonar greiðslujöfnunarkerfi eigi að vera í gangi, annars vegar samkv. l. frá 1985 og hins vegar samkv. breytingalögunum frá 1991 enda mætti þá halda því fram að um óeðlilega mismunun sé að ræða.

Í athugasemdum við frumvarp sem varð að l. 41/1991 svo og umræðum varðandi tilgang laganna kemur fram að raunvaxtahækkanir viðkomandi lána skili sér beint í sjóði en leggist ekki við höfuðstól skuldanna og feli í sér lengri lánstíma. Tæpast verður talið að það hagræði sem skuldurum var veitt með l. 63/1985 njóti eignarréttarverndar enda einungis verið að jafna út greiðslubyrði á ákveðnu misgengi til lengri tíma en ella.

Sú meginregla gildir um lagaskil að breytingalög fella niður/breyta eldri lögum frá og með gildistöku sinni.

Breytingalögin 41/1991 tóku gildi á útgáfudegi þ. 17/4 1991. Eftir þann tíma þá gilda breytingarákvæðin um öll þau lán sem l. 63/1985 varða, enda meginregla að réttaráhrif lögsambanda sem standa í langan tíma ráðist af yngstu lögum eftir gildistöku þeirra.

Ákvæði l. 41/1991 eru ekki afturvirk í þeim skilningi að það hagræði, sem menn nutu á gildistíma ákvæða l. 63/1985, er ekki breytt varðandi þann tíma en síðan taka nýju ákvæðin við og gilda framvegis um öll lán samkv. l. 63/1985, þar til annað verður ákveðið.“

Með bréfi húsnæðisstofnunar, dags. 23. nóvember 1992, bárust mér síðan skýringar stjórnar stofnunarinnar á málinu. Bréfið hljóðar svo:

„Erindi yðar í bréfi, dags. 23. október sl., var fram lagt og fyrir tekið á fundi húsnæðismálastjórnar hinn 5. nóvember sl. Í því er greint frá því, að til yðar hafi leitað Hr. [A], og kvartað yfir því hvernig stofnunin stæði að framkvæmd laga nr. 631/1985 og 41/1991 um greiðslujöfnun fasteignaveðlána. Í bréfi yðar er óskað eftir gögnum er snerta þetta mál. Hafa þau þegar verið send yður. Í því er jafnframt óskað eftir viðhorfi húsnæðismálastjórnar til þessa máls.

Á ofangreindum fundi sínum samþykkti húsnæðismálastjórn að skýra yður frá því, að viðhorf hennar séu samhljóða álitssgerðum [X], hrl., dags. 16. nóvember 1990, og lögfræðinga stofnunarinnar, dags. 26. október 1992, um þetta mál. Jafnframt vísar hún í bréf frá Félagsmálaráðuneytinu, dags. 22. október 1992, þar sem fram kemur, að stofnunin hafi staðið rétt að málum við framkvæmd umræddra laga.“

Með bréfi, dags. 23. desember 1992, gerði [Z] mér grein fyrir afstöðu sinni til málsins, en hann á sæti í stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins. Í bréfi hans segir m.a. svo:

„Vegna erindis yðar til húsnæðismálastjórnar sem afgreitt var á stjórnarfundi í nóvember sl. þykir mér rétt að taka eftirfarandi fram:

Þann stjórnarfund gat ég ekki setið vegna anna við þingstörf og vil taka sérstaklega fram að ég er ósammála afgreiðslu stjórnarinnar.

[. . .]

Sjónarmið mitt er að breytingarlögin breyti ekki greiðslumarki lánsamninga sem gerðir höfðu verið fyrir gildistöku þeirra laga. Bæði vegna þess að ekki er kveðið á um það sérstaklega í lögnum og að í lánsamningunum, sem eru samningar einkaréttarlegs eðlis milli stofnunar og lántakanda er ekki tekinn fram áskilnaður um að lögin frá 1985 kunni að breytast.

Í frumvarpinu frá 1991 er hvergi vikið að þegar gerðum lánsamningum heldur segir í 2. gr. þess „Við gerð lánsamnings . . .“. Það orðalag getur ekki átt við aðra samninga en þá sem gerðir yrðu eftir að frv. hlyti samþykki. Í framsöguræðu félagsmálaráðherra á Alþingi 27. febr. 1991 er heldur ekki vikið að þegar gerðum lánsamningum heldur einungis segir „Í 2. gr. frv. er lögð til breyting á gerð lánsamnings hvað vexti varðar.“,

Með bréfi, dags. 27. nóvember 1992, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við bréf húsnæðisstofnunar. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 4. desember 1992.

III.

Í álitu mínu frá 29. apríl 1993 lýsti ég ákvæðum laga nr. 63/1985 og þeim breytingum sem gerðar voru með lögum nr. 41/1991:

„Árið 1985 gengu í gildi lög nr. 63/1985 um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga og hljóðuðu 1. og 3. gr. þeirra svo:

„1. gr.

Tilgangur laga þessara er að jafna greiðslubyrði af fasteignaveðlánum einstaklinga sem tekin eru til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Skal misgengi, sem orsakast af hækkun lánskjaravísitölu eða annarri viðmiðunarvísitölu lána umfram hækkun launa og/eða af hækkuðum raunvöxtum, ekki valda því að greiðslubyrði af greindum lánnum þyngist.

3. gr.

Við gerð lánssamnings skal ákveða greiðslumark fyrir lánið:

- a. Greiðslumark af verðtryggðu láni með jöfnum afborgunum er gjaldfallin afborgun og upphaflega umsamdir vextir á hverjum gjalddaga á verðlagi við lántöku.
- b. Greiðslumark af verðtryggðum jafngreiðslulánum er ársgreiðslan á verðlagi við lántöku miðað við upphaflega umsamda vexti.“

Um markmið og forsendur laganna segir svo í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 63/1985:

„ . . . Tilgangur frumvarpsins er þannig að fyrirbyggja að greiðslubyrði vegna húsnæðislána þyngist, ef misgengi skapast milli hækkunar lánskjaravísitölu . . . og hækkunar launa og/eða vegna hækkunar raunvaxta.

Ef laun hækka minna en lánskjaravísitalan er hluta endurgreiðslu lánsins frestað þar til laun hækka á ný umfram lánskjaravísitöluna. Þetta gerist samkvæmt frumvarpinu með þeim hætti, að mismunur launavísitölu og lánskjaravísitölu er færður á sérstakan jöfnunarreikning. Skuld á jöfnunarreikning telst hluti af höfuðstól lánsins og um hana gilda því sömu kjör og um ræðir í lánssamningi. Þessi skuld er síðan endurgreidd hlutfallslega þegar launavísitalan hækkar umfram lánskjaravísitölu, eða eftir upphaflegan lánstíma, ef skuld er þá á jöfnunarreikningi.

Með þessum hætti er tryggt að greiðslubyrði húsbyggjenda og kaupenda vegna lána hjá byggingarsjóðum ríkisins þyngist ekki, þó að kaupmáttur launa rýrni vegna sveiflna í efnahagsstarfsemi.

[. . .]

Meginatriði frumvarpsins snúa að tilhögun verðtryggingar húsnæðislána í framtíðinni. Gerð er tilraun til að móta sanngjarnara og þægilegra lánakerfi fyrir húsbyggjandann og kaupandann. En einnig eru í frumvarpinu ákvæði sem lúta að vanda þeirra, sem byggt hafa eða keypt í efnahagskreppu síðustu ára. Frumvarpið er því liður í ráðstöfunum ríkisstjórnarinnar til að aðstoða þá sem lent hafa í alvarlegum greiðsluferfiðleikum við að afla sér húsnæðis á undanförunum árum.“ (Alþt. 1984–1985, A–deild, bls. 3206–3207.)

Með lögum nr. 41/1991 var 1. og 3. gr. laga nr. 63/1985 breytt og hljóða þær nú svo:

„1. gr.

Tilgangur laga þessara er að jafna greiðslubyrði af fasteignaveðlánnum einstaklinga sem tekin eru til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Skal misgengi, sem orsakast af hækkun lánskjaravísitölu eða annarrar viðmiðunarvísitölu lána umfram hækkun launa, ekki valda því að greiðslubyrði af lánnum þyngist.

3. gr.

Við gerð lánssamnings skal ákveða greiðslumark fyrir lánið:

- a. Greiðslumark af verðtryggðu láni með jöfnum afborgunum er gjaldfallin afborgun og vextir eins og þeir eru á hverjum gjalddaga á verðlagi við lántöku.
- b. Greiðslumark af verðtryggðum jafngreiðslulánum er ársgreiðslan á verðlagi við lántöku miðað við vexti eins og þeir eru ákveðnir á hverjum tíma.“

Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 41/1991 um breytingu á lögum nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, segir m.a. svo:

„Í frumvarpinu er lagt til að fellt sé niður að greiðslujöfnun eigi við ef misgengi

verður vegna raunvaxtahækkunar. Þetta hefði í för með sér að réttur þeirra, sem á annað borð eiga rétt til vaxtabóta, eykst. Er þetta í samræmi við þá stefnu að aðstoð hins opinbera við húsbýggjendur eða kaupendur skuli taka mið af eignum og tekjum viðkomandi. Með því fyrirkomulagi, sem nú gildir um vaxtabætur, er hið opinbera að veita aðilum, sem falla innan tiltekinna eignar- og tekjumarka, aðstoð sem er ótímabundin. Það njóta hins vegar ekki allir sem eru húskaupendur vaxtabóta. Samkvæmt núgildandi lögum um greiðslujöfnun fasteignaveðlána njóta allir húsbýggjendur eða húskaupendur greiðslujöfnunar ef misgengi verður, óháð eignum og tekjum. Með því að fella misgengi vegna raunvaxtahækkunar burt úr lögnum er verið að tryggja að þeir, sem eiga rétt á vaxtabótum, fái raunvaxtahækkun bættu.“ (Alþt. 1990–91, A–deild, bls. 3867.)

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 41/1991 um breytingu á lögum nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, segir m.a. svo:

„Þar sem 1. gr. gerir ráð fyrir að breyting á raunvöxtum hafi ekki áhrif á greiðslujöfnun er nauðsynlegt að breyta einnig 3. gr. laganna sem fjallar um það hvernig greiðslumark er reiknað út. Eftirleiðis miðast því greiðslumark við vexti eins og þeir eru á hverjum tíma. Ríkisstjórnin hefur haft heimild frá árinu 1984 til að hafa vexti breytilega. Hún getur því breytt vöxtum af lánum Byggingarsjóðs ríkisins án þess að það valdi greiðslujöfnun.“ (Alþt. 1990–91, A–deild, bls. 3867.)

Í framsöguræðu sinni með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 41/1991 um breytingu á lögum nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga, sagði félagsmálaráðherra m.a. svo:

„Samkvæmt lagaákvæðum um vaxtabætur til handa þeim sem kaupa eða byggja íbúðarhúsnæði til eigin nota teljast einungis gjaldfallnar verðbætur og vextir til vaxtagjalda. Að óbreyttum lögum um greiðslujöfnun þýðir raunvaxtahækkun á húsnæðislánum það að lánstími lengist, þ.e. skuld leggst við höfuðstól og lántakandi nýtur ekki vaxtabóta vegna vaxtahækkunar. Með því að fella misgengi vegna raunvaxtahækkunar burt úr lögnum er verið að tryggja að þeir sem eiga rétt á vaxtabótum fái raunvaxtahækkunina bættu.“

Í þessu frumvarpi er lagt til í 1. gr. að misgengi sem orsakast af vaxtahækkun hafi ekki í för með sér greiðslujöfnun. Raunvaxtahækkun af láni Byggingarsjóðs ríkisins mundi því skila sér beint í sjóðinn en ekki leggjast við höfuðstól skuldanna og fela í sér lengri lánstíma. Lántakendur eiga þá kost á vaxtabótum vegna vaxtahækkunar uppfylli þeir að öðru leyti skilyrði skattalaga um vaxtabætur en þeir fengju annars ekki vaxtabætur. Raunverulegur tilgangur laganna stendur eftir sem áður óbreyttur, að misgengi lánskjara og launa valdi fólki ekki fjárhagslegri byrði.

Í 2. gr. frv. er lögð til breyting á gerð lánssamnings hvað vexti varðar. Er það til samræmis við ákvæði 1. gr., þ.e. greiðslumark ræðst eftirleiðis ekki af upphaflegu vöxtunum heldur þeim vöxtum sem eru á hverjum gjalddaga. Ríkisstjórnin getur því breytt vöxtum á lánum úr Byggingarsjóði ríkisins án þess að það valdi greiðslujöfnun.“ (Alþt. 1990–91, B–deild, dálkur 3960.)“

IV.

Í álitinu mínu, dags. 29. apríl 1993, var niðurstaðan svohljóðandi:

„1.

Af hálfu A er kvartað yfir því að lög nr. 41/1991 séu látin ná til lána, sem hann tók fyr-

ir gildistöku þeirra. Er í því sambandi bent á orðalag 3. gr. laga nr. 63/1985, sbr. 2. gr. laga nr. 41/1991, þar sem segir að „við gerð lánsþess [skuli] ákveða greiðslumark fyrir lán-ið“. Er þetta orðalag talið benda til þess, að lögum nr. 41/1991 hafi einungis verið ætlað að taka til lánsþess, sem gerðir væru eftir gildistöku laganna. Á hinn bóginn er ljóst, að í lögum nr. 41/1991 er hvergi mælt svo fyrir að 1. og 3. gr. laga nr. 63/1985 eigi að gilda áfram, þannig að í gildi séu tvö greiðsluþjófnumarkerfi. Þvert á móti er 1. og 3. gr. laga nr. 63/1985 breytt með lögum nr. 41/1991, þannig að eldri tilhögun um greiðsluþjófnum er felld úr lög-um.

Ljóst er þegar litið er til lögskýringargagna um markmið og forsendur laga nr. 41/1991, að ætlunin hefur verið að fella niður greiðsluþjófnum í þeim tilvikum, þar sem mis-gengi yrði vegna raunvaxtahækkunar, svo að ríkisstjórnin gæti m.a. breytt vöxtum „á lán-um úr Byggingarsjóði ríkisins“, þannig að „hækkunin mundi . . . skila sér beint í sjóðinn“ (Alþt. 1990–91, B–deild, dalkur 3960). Hefur því verið gengið út frá því, að hinar nýju reglur um greiðsluþjófnum tækju til allra lána Byggingarsjóðs ríkisins, sem falla undir lög nr. 63/1985, sbr. 2. gr. þeirra.

Með tilliti til ummæla í lögskýringargögnum og þess að 1. og 3. gr. laga nr. 63/1985 var breytt með lögum nr. 41/1991, þannig að eldri tilhögun um greiðsluþjófnum var felld úr lög-um, verður að telja, að frá gildistöku laga nr. 41/1991 gildi reglur þeirra laga um tilhögun greiðsluþjófnumar um öll lán hjá byggingarsjóðum ríkisins, sem uppfylla skilyrði 2. gr. laga nr. 63/1985.

2.

Þá er því haldið fram af hálfu A, að Húsnæðisstofnun ríkisins geti ekki einhliða breytt skilmálum áður útgefinna skuldabréfa. Lánsþessarnir séu einkaréttareðlis á milli stofnunarinnar og lántakanda og í þeim standi: „Lánakjör breytast einnig skv. 1. 63/1985 um greiðsluþjófnum fasteignaveðlána.“ Fari því um skilmála og greiðslutilhögun lána hans skv. lögum nr. 63/1985, en ekki lögum nr. 41/1991.

Lánsþessingur A og Byggingarsjóðs ríkisins er að efni til veðskuldabréf. Kemur hér til athugunar hvort Byggingarsjóður ríkisins hafi tekið á sig skuldbindingar að einkarétti, að því er til greiðsluþjófnumar veðlánsins tekur. 4. gr. lánsþessings þess, sem A gerði við Byggingarsjóð ríkisins, hljóðar svo:

„4. gr. Lánakjör, þ.e. vextir, þóknun og verðtrygging skv. 3. gr. eru breytileg. Heimilt er að breyta þeim skv. 30. gr. 1. 60/1984, sbr. 1. nr. 54/1986, enda verði slík breyting kynnt opinberlega, er hún tekur gildi. Sú greiðsla sem nefnd er í skuldabréfinu, er miðuð við upphafleg lánakjör. Tilgreindir ársvextir og þóknun eru einnig miðuðir við upphaflega vexti. Lánakjör breytast einnig skv. 1. 63/1985 um greiðsluþjófnum fasteignaveðlána. Skuld á þjófnumarreikningi, sem til verður vegna ákvæða um greiðslu-mark, telst hluti af höfuðstóli lánsins. Lánakjör, þ.m.t. vextir og verðtrygging vegna skuldar á þjófnumarreikningi, skulu vera hin sömu og af upprunalegu láni.“

Samkvæmt texta framangreinds skuldabréfs var svo um samið, að vextir af lánsþjár-hæðinni væru breytilegir. Lög nr. 63/1985 um greiðsluþjófnum fasteignaveðlána til einstakl-inga höfðu það hins vegar í för með sér, að raunvaxtahækkun á láninu leiddi ekki af sér þyngri greiðsluþjófnum, þar sem hækkuninni var jafnað út skv. nánari reglum laganna. Með lögum nr. 41/1991 var lögum nr. 63/1985 um greiðsluþjófnum fasteignaveðlána til einstakl-inga breytt með þeim hætti, að hækkun á raunvöxtum fasteignaveðlána var ekki lengur meðal þeirra þátta, sem höfðu í för með sér greiðsluþjófnum.

Í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 63/1985 um greiðsluþjófnum fast-

eignaveðlána til einstaklinga, kemur fram að frumvarpið sé liður í ráðstöfunum ríkisstjórnarinnar til að aðstoða þá, sem lent höfðu í alvarlegum greiðsluerfiðleikum við að afla sér húsnæðis á undanförunum árum (Alþt. 1984–85, A–deild, bls. 3207). Löginn fela í sér réttarreglur opinbers eðlis, þar sem skuldurum lána við Byggingarsjóð ríkisins var búið hagræði með svonefndri greiðslujöfnun, óháð því, hvort um það hafði verið samið í lánsamningunum eða ekki.

Þar sem réttur til greiðslujöfnunar á lánsamningum úr Byggingarsjóði ríkisins er byggður á réttarreglum opinbers eðlis og rétturinn var ekki háður því að um hann væri samið, er ekki eðlilegt að skilja vísun til umræddra laga í fyrrgreindum lánsamningi svo, að verið sé að binda reglur laganna með samningi, enda hafði húsnæðisstofnun enga heimild að lögum til slíkrar samningsgerðar. Eðlilegast er að skilja ákvæði skuldabréfsins svo, að á löginn sé minnst í texta bréfanna sem aðdraganda að ákvæði bréfsins um það, hvernig skuld á jöfnunarreikningi bætist við höfuðstól skuldarinnar.

Eins og áður segir, voru löginn liður í efnahgsráðstöfunum ríkisstjórnarinnar og var þeim ætlað að aðstoða þá, sem höfðu verið að afla sér húsnæðis á undanförunum árum. Verður að telja, með hliðsjón af inntaki og eðli umræddra réttinda, að löggjafanum hafi verið heimilt að breyta lögum nr. 63/1985, án þess að það verði talið fara í bága við 67. gr. stjórnarskrárinnar, enda var um að ræða almenna breytingu á greiðslujöfnun, sem tók til allra lána byggingarsjóða ríkisins, sem löginn tóku til, sbr. 2. laga nr. 63/1985.

3.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sú túlkun stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins á lögum nr. 41/1991, sem kvörtunin beinist að, gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

7.2.

Greiðsluerfiðleikalán. Málshraði. (Mál nr. 674/1992)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins að synja umsókn hans um húsbrefalán vegna greiðsluerfiðleika. Þá taldi A, að umfjöllun stofnunarinnar um umsókn hans hefði tekið of langan tíma. A keypti íbúðarhúsnæði í desember 1989 og fékk afsal fyrir því í júlílok 1990. Hinn 31. janúar 1991 fór hann fram á fyrirgreiðslu húsnæðisstofnunar vegna greiðsluerfiðleika. Taldi A sig hafa fengið loforð fyrir greiðsluerfiðleikaláni snemma árs 1991, sem staðfest hefði verið með bréfi húsnæðisstofnunar 27. júlí 1991. Með bréfi, dags. 17. október 1991, hefði stofnunin hins vegar tilkynnt honum, að hann uppfyllti ekki skilyrði fyrir greiðsluerfiðleikalánnum, sem sett voru í reglugerð um húsbrefaviðskipti.

Umboðsmaður gerði grein fyrir því skilyrði sem sett er í lögum og reglugerð, að skipti á húsbrefum fyrir fasteignaveðbréf leysi greiðsluvanda umsækjanda. Taldi hann, að af málsgögnum yrði ekki annað ráðið en að í apríl 1991 hafi A verið talinn fullnægja nauðsynlegum skilyrðum, en í október 1991 hafi slík breyting orðið á aðstæðum A, að ekki væru lengur fyrir hendi skilyrði fyrir greiðsluerfiðleikaláni. Taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gera athugasemdir við það mat húsbrefadeildar Húsnæðisstofnunar, að þá hafi A ekki uppfyllt þau skilyrði bráðabirgðaákvæðis laga nr. 124/1990 og 5. gr. reglugerðar nr. 468/1991, að skipti á húsbrefum fyrir fasteignaveðbréf leystu greiðsluvanda hans og að greiðslubyrðin eftir skuldabréfaskiptin yrðu að jafnaði um eða undir 20% af heildarlaunum hans. Þá taldi umboðsmaður bréf húsnæðisstofnunar frá 17. júlí 1991 eitt sér ekki fela í sér loforð um fyrirgreiðslu til A vegna greiðsluerfiðleika hans, heldur væri þar lýst ákveðinni lausn á vanda hans, sem

byggst hefði á upplýsingum hans sjálfs og því, að tilteknum skilyrðum varðandi kröfuhafa yrði fullnægt.

Meðferð máls A hjá húsnæðisstofnun tók alls átta og hálfan mánuð. Umboðsmaður taldi miklu skipta, að mál af þessu tagi væru afgreidd fljótt og örugglega. Hins vegar hefði gagnaöflun verið nauðsynleg og jafnframt yrði að telja, að fyrrnefnd lagaákvæði gerðu ráð fyrir, að umsækjandi aflaði tilskilinna gagna. Eins og málavöxtum var háttáð, svo sem umboðsmaður gerði nánari grein fyrir, taldi hann ekki tilefni til að gera athugasemdir við þann tíma, sem umsókn A var til meðferðar hjá húsnæðisstofnun.

I.

Hinn 14. september 1992 leitaði til mín B, hæstaréttarlögmaður, og bar fram kvörtun fyrir hönd A. Laut kvörtun A að þeirri ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 17. október 1991, að synja umsókn hans um húsbrefalán vegna greiðsluerfiðleika.

Með kaupsamningi 12. desember 1989 keypti A húseignina X. Í athugasemdum í umsókn um húsbrefalán til húsbrefadeildar Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 31. janúar 1991 lýsti A því, að hann væri í verulegum fjárhagsörðugleikum vegna kaupa á X. Á yfirliti Húsnæðisstofnunar ríkisins 25. apríl 1991 yfir skuldir A var gerð grein fyrir heildarskuldum hans að fjárhæð 6.270.000 kr. Í athugasemdum starfsmanns stofnunarinnar var ritað á útreikningana „ok húsr.“ Húsnæðisstofnun ríkisins ritaði A bréf 27. júlí 1991. Þar segir:

„Farið hefur verið yfir umsókn yðar um aðstoð vegna greiðsluerfiðleika, umsókn nr. [. . .].“

Lagt er til að eftirfarandi lán verði greidd upp með húsbrefum:
[. . .]

Auk þess er hægt að gera upp vanskil við Byggingarsjóð ríkisins, Lífeyrissjóð [. . .] og [Z] og koma þessum lánum í skil. Skilyrt veðleyfi þarf þó að koma vegna fjárnáms á vegum [T]. Einnig þarf að fá veðleyfi frá Hitaveitu [. . .] þess efnis að Hitaveitan gefi eftir 6. veðrétt til Húsnæðisstofnunar og fari sjálf niður á þann sjöunda. Sparisjóð [. . .] og Lífeyrissjóð [. . .] og koma þeim í skil.

Þessi tillaga er gerð með þeim fyrirvara að viðkomandi kröfuhafar séu reiðubúnir að taka Húsbref upp í skuldir sem greiðslu og að fjárhæð fasteignaveðbréfs fari ekki yfir 75% af matsverði íbúðar, að frádregnum áhvílandi lánum, uppfærðum, sem eru á veðrétti á undan fasteignaveðbréfi. Til að svo megi verða þurfa kröfuhafar að samþykka skuldbreytinguna. Meðfylgjandi eru eyðublöð fyrir samþykki kröfuhafa.

Eftirstöðvar þessara lána skv. þeim gögnum sem liggja fyrir framreiknuð til dagsins í dag eru samtals u.þ.b. 4.900.000 þýðir að til að greiða þá upphæð í húsbrefum þarf u.þ.b. 6.294.000, sé tekið mið af afföllum húsbrefa sem eru nú.

Vinsamlegast sendið undirritaðri síðan meðfylgjandi eyðublöð sem fyrst til þess að afgreiðsla umsóknarinnar tefjist ekki frekar.

Ofangreindar tölur eru fengnar af þeim gögnum sem fylgja umsókn þinni, en mikilvægt er að heildartala skuldar komi fram á meðfylgjandi eyðublöðum fyrir samþykki kröfuhafa.“

Á yfirliti Húsnæðisstofnunar ríkisins yfir skuldastöðu A 1. október 1991 kemur fram, að skuldir hans séu 7.114.248,- kr. Á yfirlitið hefur verið ritað af starfsmanni stofnunarinnar að „synjun gr.lán. leysi ekki vandann“. Hinn 17. október 1991 ritaði Húsnæðisstofnun ríkisins A svohljóðandi bréf:

„Ráðgjafastöð Húsnæðisstofnunar ríkisins hefur yfirfarið umsókn yðar. Komið hefur í ljós að þér uppfyllið ekki skilyrði sem sett hefur verið í reglugerð um húsbrefaviðskipti, það er að:

– Greiðsluerfiðleikalán í húsbrefakerfinu leysi vanda umsækjanda.

Ráðgjafastöðin er að sjálfsögðu reiðubúin til viðræðna við yður vegna greiðsluerfiðleika yðar.

Meðfylgjandi er reglugerð um húsbrefaviðskipti vegna greiðsluerfiðleika íbúðareigenda.“

Hinn 10. desember 1991 ritaði C, lögmaður A, Húsnæðisstofnun ríkisins bréf. Þar segir meðal annars:

„Eftir því sem ég kemst næst fékk [A] loforð Húsnæðisstofnunar ríkisins fyrir láni snemma árs 1991. Var það m.a. staðfest með bréfi dags. 27. júlí 1991. Með bréfi dags. 17. október s.l. var honum hins vegar tilkynnt að hann uppfyllti ekki skilyrði, sem sett hafi verið í reglugerð um húsbrefaviðskipti og að greiðsluerfiðleikalán leysi vanda umsækjanda.

Þar sem húsbrefaafgreiðsla Húsnæðisstofnunar dróst og kom loks alls ekki til missti [A] húseign sína, [X] á nauðungaruppboði. Kaupandi var Búnaðarbanki Íslands.

Með tilliti til framangreinds óskast nú upplýst hverjir láns möguleikar [A] eru hjá Húsnæðisstofnun ríkisins vegna húsnæðiskaupa og hvort unnt er að aðstoða hann við kaup á fyrra húsnæði á ný með húsbrefum, samþykki Búnaðarbanki Íslands slíkt?

...“

Með bréfi 10. apríl 1992 óskaði lögmaður A á ný eftir aðstoð Húsnæðisstofnunar ríkisins við kaup A á fasteigninni X. Í bréfi lögmannsins gerði hann grein fyrir helstu mála-vöxtum og vísaði þar meðal annars til áðurgreinds bréfs Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 27. júlí 1991. Í bréfi lögmannsins sagði meðal annars:

„Í ljósi þessa bréfs treysti [A] því, að hann fengi allt að kr. 6.294.000.– í húsbrefum til að gera upp og ganga frá sínum málum. Voru í anda bréfsins þegar hafnar viðræður við kröfuhafa. Tóku þeir málaleitan [A] vel. Þegar loks sá fyrir endann á samningum og uppgjöri við veð- og kröfuhafa var [A] hins vegar, með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins dags. 17. október 1991, skyndilega og fyrirvaralaust tilkynnt að hann uppfyllti ekki skilyrði, sem sett hefðu verið í reglugerð um húsbrefaviðskipti, það er að greiðsluerfiðleikalán í húsbrefakerfinu leysi vanda umsækjanda. Frekari aðstoð Húsnæðisstofnunar til lausnar á greiðsluerfiðleikum hans fékkst því í framhaldi af þessu alls ekki, þrátt fyrir ábendingar um fyrri staðfestingu og bréf svo og ítrekaðar óskir þar um. Að fenginni þessari niðurstöðu gáfust kröfuhafar upp á frekari bið og kröfðust uppboðssölu á fasteign [A], [X]. Fór lokasala fram 25. október 1991 en kaupandi eignarinnar á uppboði var Búnaðarbanki Íslands, [. . .].“

Í svarbréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins 15. maí 1992 segir meðal annars:

„Þegar á allt er litið er kjarni málsins sá, að vitaskuld getur skjólstaðingur yðar, rétt eins og hver annar, óskað eftir greiðslumati í sínum viðskiptabanka eða –spari-sjóði og að svo búnu gert kauptilboð í hvaða íbúð sem honum sýnist, að því tilskildu, að verðið sé í samræmi við niðurstöðu greiðslumatsins. Þessi leið á að vera jafn bein og greið fyrir skjólstaðing yðar og aðra landsmenn, hvað sem forsögu þessa máls líður. Og þegar erindið kemur síðan hingað verður að sjálfsögðu reynt að afgreiða það bæði fljótt og vel.“

II.

Með bréfi 18. september 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látnar í té nauðsynlegar upplýsingar og gögn um málið. Umbeðnar upplýsingar og gögn bárust mér með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins 29. september 1992. Með bréfi stofnunarinnar fylgdi ennfremur greinargerð húsbrefadeildar stofnunarinnar frá 24. september 1992. Þar segir:

„Helstu þættir málsins:

Þann 8. febrúar 1991 barst stofnuninni umsókn frá [A] og kemur fram á umsókn hans að hann sé í verulegum fjárhagsörðugleikum vegna kaupa sinna á [X]. Umsókn þessi var á eyðublaði um umsókn um mat á greiðslugetu. Með þeim gögnum, sem bárust var afrit af kaupsamningi [A] og Búnaðarbanka Íslands um kaup þess fyrrnefnda á [X] og er sá kaupsamningur dagsettur 12. desember 1989. Einnig fylgdi afrit af afsali vegna kaupa [A] á [X], dagsett 31. júlí 1990. Þar eð kaup [A] á [X] voru um garð gengin þegar hann sækir um hjá okkur (sbr. afsal) var ekki um að ræða að þau kaup væru lánshæf í húsbrefakerfinu. Hins vegar var Húsbrefadeild heimilt á þessum tíma að skipta á fasteignaveðbréfum og húsbrefum vegna greiðsluerfiðleika íbúðar-eigenda. Haft hefur verið samband við [A] áður en umsókn hans var færð yfir í greiðsluerfiðleikavinnslu og leitað eftir hans vilja í því máli, ef svo hefði ekki verið gert hefði [A] þó strax fengið synjun á beiðni um skuldabrefaskipti þar eð kaupun voru löngu um garð gengin og þar með ekki lánshæf í húsbrefakerfinu.

Þann 25. apríl 1991 var gengið frá bráðabirgðalista yfir skuldir [A] á grundvelli þeirra gagna, sem hann hafði sent okkur. Skv. þessum gögnum voru skuldir [A] um 6,3 milljónir. Á grundvelli þessa lista var reiknað út hvort mál [A] ættu að geta gengið upp. Grófur útreikningur benti til þess að slíkt væri hægt og var í framhaldi af því gerð eftirfarandi tillaga, þann 27. júlí 1991:

- Greiða alla skuld við Búnaðarbanka Íslands, [. . .]
- Greiða alla skuld við Landsbanka Íslands
- Greiða alla skuld við Sparisjóð [. . .]
- Greiða vanskil við Byggingarsjóð ríkisins
- Greiða vanskil við Lífeyrissjóð [. . .]
- Greiða vanskil við [Y] ([Z], hdl.)
- Greiða vanskil við [T] ([P] hdl.)

Auk þessa þurfti að koma skilyrt veðleyfi frá [T], og óskilyrt veðleyfi frá Hita-veitu [. . .] án þess að þeir fengu greiðslu.

Hvað varðar fullyrðingar þess efnis að [A] hafi þann 24. apríl fengið loforð um lánaþyrngreiðslu er það að segja að um misskilning [A] hlýtur að vera að ræða. Listi yfir skuldir hans var ekki fenginn fyrir en 25. apríl þannig að deginum áður voru engar forsendur eða útreikningar fyrir hendi til þess að fyrir lægi neinar líkur, hvað þá ákvarðanir um fyrirgreiðslu. Enda má sjá á texta þess bréfs, sem [A] er sent þann 27. júlí að þar er ekki að finna neina tilvitnun til neins loforðs um fyrirgreiðslu, hvað þá afsökun á því að málið hafi dregist, enda fékk þetta mál sömu meðferð og önnur greiðsluerfiðleikamál, og tók hvorki meiri né minni tíma í forvinnslu, en önnur mál.

Eftir að þessi tillaga hafði verið send út var umsóknin lögð til hliðar í biðstöðu, þar til þeirra gagna hefði verið aflað, sem tillagan gerði ráð fyrir. Þó nokkuð oft var haft samband við stofnunina vegna þessa máls af [. . .] hjá [ráðgjafafyrirtæki] (en [A] vísaði alltaf á hann vegna sinna mála) og var oft ítrekað við hann hvað vantaði og var honum líka gerð grein fyrir því hversu hátt greiðslumat [A] fengi, miðað við skuld- lausa stöðu og var það hámarkskaupverð að upphæð kr. 2,6 milljónir. Þann 30. september 1991 var haft símleiðis samband við undirritaðan og forvitnast um hvort þetta

mál ætti ekki að fara að afgreiðast, þar sem allra gagna hefði verið aflað og þau löngu send til okkar. Lofaði undirritaður því að athuga hvort málið væri tilbúið til afgreiðslu og að afgreiðslu yrði þá flýtt, ef svo væri.

Athugun á stöðu umsóknarinnar leiddi síðan í ljós að ennþá voru eftirfarandi at-riði í tillögunni óafgreidd og engin gögn komin vegna þeirra:

- 1) Ekkert var komið frá Landsbankanum, sem átti að fá greiðslu.
- 2) Ekkert var komið frá Sparisjóði [. . .], sem átti að fá greiðslur.
- 3) Ekkert veðleyfi var komið frá [T], einungis samþykki þess efnis að þeir væru tilbúnir að taka Húsbréf sem greiðslu á skuldinni.
- 4) Hitaveita [. . .] veitti ekki óskilyrt veðleyfi, heldur einungis veðleyfi, sem háð var því skilyrði að þeir fengju skuld sína greidda í Húsbréfum af andvirði skulda-bréfsins, en skuldabréfið gat ekki orðið nógu hátt til þess að sú skuld félli undir það líka.

Auk þess sem þetta vantaði kom í ljós ný krafa á [A] frá Búnaðarbankanum [. . .] og einnig fjárnám frá [tryggingafélagi]. Var þá haft samband við þá kröfuhafa [A], sem upplýsingar vantaði frá og skuldir hans teknar saman aftur og kom þá í ljós að heildarskuldir voru 7,3 milljónir, eða 1 milljón króna hærri en reiknað hafði verið með í júlí. Í kjölfar þessa var endurreiknað hvort lausn væri ennþá fyrir hendi og hver greiðslubyrðin væri. Útkoman úr þeim útreikningum var sú að greiðslubyrði eftir hámarksskuldubreytingu væri um 44% af launum og uppfyllti [A] því ekki ákvæði e-liðs 5. gr. reglugerðar nr. 468/1991 (í gildi frá 8. október 1991, en sama ákvæði með sama númeri er að finna í reglugerð nr. 44/1991, sem gildi um þessi málefni fram að því), auk þess sem ákvæðum d-liðar 5. gr. sömu reglugerðar hafði þá heldur ekki verið uppfyllt. Engin lausn var því fölgjinn í skuldbreytingunni og yrði hún ekki til annars en að auka á skuldir umsækjanda, án þess að leysa greiðsluvanda hans. Þann 17. október 1991 var honum því send tilkynning þess efnis, þar sem ástæðulaust var að fresta þessu máli lengur.

Lokaorð.

Eins og af þessu sést þá gerði stofnunin allt sem í hennar valdi stóð til þess að leysa greiðsluvanda [A]. Það sem hins vegar brást var að [A] greinir okkur ekki rétt frá heildarskuldum sínum, þannig að umsókn hans fór lengra í vinnsluferlinum heldur en annars hefði orðið og að [A] tókst ekki að uppfylla þau skilyrði, sem reglugerð um húsbréfavíðskipti vegna greiðsluferfiðleika íbúðareigenda nr. 468/1991, setti fyrir afgreiðslu.

Ekki verður séð að [A] hafi orðið fyrir neinu tjóni af völdum stofnunarinnar í þessu máli. Greiðsluferfiðleikar [A] voru þegar orðnir of miklir til þess að stofnunin hefði getað gert eitthvað fyrir hann, þegar hann sótti um á sínum tíma. Þó svo að skuldir [A] hafi aukist eitthvað á meðan á vinnslu hjá stofnuninni stóð, vegna dráttarvaxta og kostnaðar, þá verður að líta til þess að öll mál taka ákveðinn tíma í vinnslu vegna ýmissa skilyrða, sem sett eru með reglugerð fyrir afgreiðslunni, þannig að ekki er um það að ræða að menn fái tafarlaust afgreiðslu. Stofnunin getur heldur ekki með neinu móti talist ábyrg fyrir dráttarvöxtum og kostnaði sem til falla á vinnslutíma, hvað þá þegar umsækjandi gerir sitt til þess að vinnslan dragist á langinn.“

Hinn 28. október 1992 óskaði ég eftir því, að A sendi mér athugasemdir sínar í tilefni af greinargerð húsbréfadeildar Húsnæðisstofnunar ríkisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi lögmanns hans 11. desember 1992. Í niðurlagi bréfs lögmannsins segir:

„Umbjóðandi minn telur að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi skuldbundið sig til að

veita umbj. mínum umrædd lán, en með drætti á afgreiðslu málsins og síðan afturköllun á heimild umbj. míns til lántöku, valdið umbj. mínum fjárhagstjóni.“

III.

Með bréfi 8. febrúar 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að Húsnæðisstofnun ríkisins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem það hefði ekki þegar komið fram í greinargerð húsbrefadeildarinnar frá 24. september 1992. Umbeðnar skýringar bárust mér með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins 19. mars 1993. Vísaði stofnunin þar til bréfs lögfræðideildar stofnunarinnar frá 22. febrúar 1993 og bréfs húsbrefadeildar stofnunarinnar 18. mars 1993. Í bréfi húsbrefadeildarinnar segir meðal annars:

„Einungis ber að ítreka að stofnunin gekk eins langt og henni var heimilt að ganga til þess að aðstoða í greiðsluferfiðleikum hans. Hins vegar vantaði upp á upplýsingagjöf frá [A], sem varð þess valdandi að umsókn hans gekk lengra í vinnslu, heldur en verið hefði, ef allar upplýsingar hefðu legið fyrir í upphafi.

Einnig er rétt að fram komi að hús það er [A] átti að [X], fór í uppboðsmeðferð á árinu 1991. Uppboðsbeiðendur voru Byggingarsjóður ríkisins, [tryggingafélag], [T], [Y], Hitaveita [. . .], Lífeyrissjóður [. . .], [tryggingafélag] og Hótel [. . .]. Lífeyrissjóður [. . .] bað við 2. sölu eignarinnar um 3ju sölu á húsinu og fór lokasala fram 25. október 1991 og átti Búnaðarbankinn [. . .] hæsta tilboð kr. 1.000.000.

Ekki var haft neitt samband við lögfræðideild stofnunarinnar fyrir 3ju sölu eignarinnar í þeim tilgangi að semja um greiðslu vanskila og fá Byggingarsjóð ríkisins til að afturkalla uppboðsbeiðnir sínar. Fyrir liggur að lögfræðideild stofnunarinnar hefði aldrei krafist sölu eignarinnar fyrir eins lág vanskil og voru í þessu dæmi.

Það má því ljóst vera að stofnunin og starfsmenn hennar hafa ekki farið með neinu offorsi á hendur [A], heldur lagt sig fram um að aðstoða hann eins og frekast var unnt og þrýsti ekki á um að nauðungarsala færi fram á eigninni. Vandamál [A] voru hins vegar orðin það mikil að ekki var með neinu móti hægt að koma honum til aðstoðar með þeim heimildum, sem stofnunin hafði til að aðstoða íbúðaeigendur í greiðsluferfiðleikum. [A] er því fórnarlamb sinnar eigin skuldasöfnunar, en ekki fórnarlamb rangra eða ofsafenginna starfsaðferða stofnunarinnar.“

Í bréfi lögfræðideildarinnar segir meðal annars:

„Ekki var haft samband við undirritaðan fyrir þriðju sölu eignarinnar, í þeim tilgangi að semja um greiðslu á vanskilum og fá byggingarsjóð ríkisins til þess að afturkalla uppboðsbeiðnir sínar, enda hefði lögfræðideild Húsnæðisstofnunar ríkisins ekki krafist sölu eignarinnar fyrir svo lág vanskil.

Af þessu er ljóst að af hálfu lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar ríkisins var ekki farið með neinu offorsi á hendur [A], og hann hefur ekkert upp á hana að klaga.“

Með bréfum 26. mars 1993 og 4. júní 1993 óskaði ég eftir því, að A sendi mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af skýringum Húsnæðisstofnunar ríkisins. Með bréfi lögmanns A, B hæstaréttarlögmanns, bárust mér athugasemdir hans. Ennfremur bárust mér athugasemdir frá A með bréfi hans dagsettu 25. júlí 1993.

Í álitinu mínu gerði ég grein fyrir lagaákvæðum og lagasjónarmiðum um aðstoð við íbúðareigendur í greiðsluferfiðleikum.

IV.

Í niðurstöðu áljits míns, dags. 10. nóvember 1993, sagði svo:

„Kvörtun A lýtur að því, að við meðferð umsóknar hans um aðstoð vegna greiðsluferfiðleika í janúar 1991 hafi honum verið gefið loforð um fyrirgreiðslu húsbrefadeildar Húsnæðisstofnunar ríkisins vegna greiðsluferfiðleika hans við kaup á húseigninni X. Vísar A einkum til bréfs Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 27. júlí 1991, sem rakið er í I. kafla hér að framan. Þá telur A, að umfjöllun stofnunarinnar um umsókn hans hafi tekið of langan tíma.

Það er eitt skilyrða samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 124/1990, að skipti á húsbrefum fyrir fasteignaveðbréf leysi greiðsluvanda umsækjanda. Verður í því skyni að meta greiðslu- og skuldastöðu hlutaðeigandi. Þá er ennfremur við það miðað, að greiðslubyrði umsækjanda eftir skuldabréfaskiptin verði að jafnaði um 20% af heildarlaunum hans. Í þeim gögnum, sem rakin hafa verið, verður ekki annað ráðið en að í apríl 1991 hafi A verið talinn fullnægja nauðsynlegum skilyrðum. Í október 1991 er hins vegar talið, að slíkt breyting hafi orðið á aðstæðum A, að ekki væru lengur fyrir hendi skilyrði fyrir húsbrefaláni vegna greiðsluferfiðleika. Það er skoðun mín, að ekki sé tilefni til þess að gera athugasemdir við það mat húsbrefadeildarinnar í byrjun október 1991, að A uppfyllti ekki þau skilyrði bráðabirgðaákvæðis laga nr. 124/1990 og 5. gr. reglugerðar nr. 468/1991, að skipti á húsbrefum fyrir fasteignabréf leystu greiðsluvanda hans og að greiðslubyrðin eftir skuldabréfaskiptin yrðu að jafnaði um eða undir 20% af heildarlaunum hans.

Þá er það ennfremur skoðun mín, að ekki verði ráðið af þeim gögnum, sem rakin hafa verið í I. kafla hér að framan, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi gefið A loforð um fyrirgreiðslu vegna greiðsluferfiðleika hans í framhaldi af íbúðar kaupum hans. Verður að mínum dómi ekki talið, að bréf stofnunarinnar frá 27. júlí 1991, eitt sér, feli í sér slíkt loforð, heldur sé þar lýst ákveðinni lausn á greiðsluferfiðleikum A. Er ljóst, að sú lausn byggir á upplýsingum í umsókn A og því, að tilteknum skilyrðum varðandi kröfuhafa verði fullnægt.

Einn megintilgangur bráðabirgðaákvæðis laga nr. 124/1990 er að leysa úr greiðsluferfiðleikum íbúðareigenda með útvegum fjár til íbúðakaupa, er átt hafi sér stað. Er ljóst að það skipti umsækjendur um slíka aðstoð verulegu máli, að úr umsóknum þeirra yrði leyst fljótt og örugglega. Frá því að A lagði fram umsókn sína 31. janúar 1991 og þar til að húsbrefadeild Húsnæðisstofnunar ríkisins sendi áðurgreint bréf sitt 27. júlí 1991 voru liðnir rétt um 6 mánuðir. Frá þeim tíma og þar til umsókn A var synjað með bréfi húsbrefadeildar Húsnæðisstofnunar ríkisins 17. október 1991 liðu tæpir þrjú mánuðir. Alls tók meðferð málsins því um átta og hálfan mánuð. Af gögnum málsins verður ráðið, að í apríl 1991 hafi umsókn A verið athuguð og þá hafi litið út fyrir, að hann uppfyllti nauðsynleg skilyrði um húsbrefalán. Fram kemur, að afla þurfti gagna um skuldastöðu A og yfirlýsinga frá kröfuhöfum. Af gögnum málsins verður ráðið, að gagnaöflun þessi hafi byrjað í febrúar 1991 og að henni hafi að mestu verið lokið í byrjun september 1991. Ekki hefur annað komið fram en að öflun umræddra gagna hafi verið nauðsynleg, til þess að unnt væri að afgreiða umsókn A. Verður að telja, að ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 124/1990 hafi gert ráð fyrir því, að umsækjandi aflaði tilskilinna gagna. Það er skoðun mín, að málavextir í máli þessu gefi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við þann tíma, sem umsókn A var til meðferðar hjá húsbrefadeild Húsnæðisstofnunar ríkisins.

V.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé tilefni til athugasemda við það, hvernig Húsnæðisstofnun hélt á máli því, sem umrædd kvörtun A lýtur að.“

**7.3. Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar.
Málshraði. Skýringar á töfum á afgreiðslu máls. Birting stjórnvaldsákvörðunar.
Leiðbeiningar um kæruehimild. Meinbugir á starfsháttum í stjórnýslu.
(Mál nr. 524/1991)**

A kvartaði yfir drætti á því, að stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins felldi úrskurð um útreikning viðkomandi húsnæðisnefndar á eignarhluta hans í félagslegri eignaríbúð. A skaut málinu til stjórnar húsnæðisstofnunar 8. október 1991. Úrskurður stjórnarinnar gekk 4. febrúar 1993 og var tilkynntur A 25. mars 1993.

Umboðsmaður gat á það fallist, að nokkur bið yrði á afgreiðslu á máli A, þar sem húsnæðismálastjórn hafði þá nýlega tekið við úrskurðarvaldi í þessum mála-flokki og mál A verið það fyrsta sem barst. Þrátt fyrir það og rannsóknarskyldu stjórnvalds, taldi umboðsmaður, að sú töf, sem varð á afgreiðslu á kærui A, hefði ekki verið réttlætt og benti meðal annars á í því sambandi, að dregist hefði í u.þ.b. 11 mánuði að afla nauðsynlegra gagna frá húsnæðisnefnd. Umboðsmaður hafði aflað upplýsinga um málshraða annarra mála af sama toga, sem skotið hafði verið til húsnæðismálastjórnar, og taldi, að afgreiðsla þeirra allra að einu undanskildu hefði tekið of langan tíma. Af því tilefni beindi hann þeim tilmælum til húsnæðismálastjórnar og félagsmálaráðherra, að framkvæmd á þessu sviði yrði tekin til endurskoðunar í átt til meiri skilvirkni þannig að afgreiðsla málanna tæki almennt ekki lengri tíma en þrjá mánuði. Með vísan til 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, vakti umboðsmaður athygli félagsmálaráðherra og Alþingis á þessum starfsháttum húsnæðismálastjórnar. Þá fann umboðsmaður að því, að A skyldi ekki vera birtur úrskurður húsnæðismálastjórnar fyrr en 49 dögum eftir að úrskurðurinn lá fyrir og áréttaði, að stjórnvaldi bæri að birta aðila ákvörðun máls án ástæðulausrar tafar. Ennfremur taldi umboðsmaður aðfinnsluvert, að fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu málsins, höfðu ekki verið skýrðar fyrir A, og kvað brýnt, að svo væri gert, drægjust mál, og þá jafnframt upplýst um ástæður tafa og hvenær úrlausnar væri að vænta. Benti umboðsmaður á lagaskyldu í þessum efnun við gildistöku stjórnýslulaga 1. janúar 1994.

Þá vék umboðsmaður að því, að í hinni kærðu ákvörðun húsnæðisnefndar væri ekki að finna leiðbeiningar um kæruehimild og áréttaði í því sambandi, að það heyrði til vandaðra stjórnýsluhátta að veita almenningi leiðbeiningar um kæruehimildir og hvert beina skuli kærui. Vísaði umboðsmaður til þess, að eftir 1. janúar 1994, er stjórnýslulög tækju gildi, hvíldi meðal annars sú lagaskylda á húsnæðisnefndum að veita skriflegar upplýsingar um kæruehimild til húsnæðismálastjórnar, þegar kæruehimild leg ákvörðun væri tilkynnt skriflega.

I.

Hinn 18. nóvember 1991 leitaði til mín A, og kvartaði yfir drætti á því, að stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins felldi úrskurð um útreikning húsnæðisnefndar Reykjavíkur á eignarhluta hans í X.

A skaut málinu til stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins með kærui, dagsettri 8. október 1991. Úrskurður stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins gekk hinn 4. febrúar 1993 og var úrskurðurinn tilkynntur A með bréfi húsnæðisstofnunar 25. mars 1993.

II.

Hinn 11. desember 1991 ritaði ég stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvað liði afgreiðslu fyrnefnds erindis.

Svar húsnæðisstofnunar barst mér með bréfi 17. desember 1991 og hljóðar það svo:

„Í bréfi yðar til stjórnar þessarar stofnunar, ds. 11.12. sl., er óskað eftir því, að umboðsmanni verði veittar upplýsingar um hvað líði afgreiðslu erindis frá [A], ds. 8. okt. sl. Af því tilefni skal yður skýrt frá því, að málið er í vinnslu og verður henni hraðað eftir megni. Það er þó engan veginn einfalt, heldur þvert á móti flókið og því er þess varla að vænta, að unnt verði að leggja umsögn um það fyrir húsnæðismála-stjórn fyrr en svo, að unnt verði að afgreiða það fyrir lok janúar nk.“

Þar sem máli A var hins vegar ekki lokið í janúar 1992 né næstu vikur þar á eftir, ritaði ég Húsnæðisstofnun ríkisins bréf, dags. 11. apríl 1992, og óskaði á nýjan leik eftir upplýsingum um, hvað líði afgreiðslu málsins. Þar sem svör bárust ekki frá húsnæðisstofnun, ítrekaði ég erindi mitt enn á ný með bréfi, dags. 25. ágúst 1992. Svör húsnæðisstofnunar bárust mér með bréfi, dags. 18. september 1992, og hljóðar það svo:

„Undirrituðum hefur borizt í hendur bréf yðar, ds. 25. ágúst sl., stílað á húsnæðismálastjórn og [. . .], formann hennar, varðandi fyrirspurn yðar í bréfi, ds. 11. 12. sl. Í niðurlagi þess er óskað eftir að skýrðar verði ástæður þess, að húsnæðismálastjórn hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Orsakir þess eru þær, að eigi er lokið undirbúningi að flutningi málsins í húsnæðismálastjórn, hvorki hér í stofnuninni né hjá Húsnæðisnefnd Reykjavíkur. Hins vegar verður nú gerð gangskör að því að hraða honum sem allra mest, þannig, að stjórnin geti tekið málið til meðferðar á fundi sínum, hinn 1. október nk.“

Að sjálfsögðu er ljóst, að meðferð þessa máls í stofnuninni hefur tekið alltof langan tíma og er það mjög miður. Við því er þó ekkert að gera, úr því, sem komið er, annað en að gera allt sem hægt er til að ljúka því sem allra fyrst.“

Stjórn húsnæðisstofnunar lauk ekki afgreiðslu málsins í október eins og boðað hafði verið. Af þessum sökum óskaði ég eftir fundi með forsvarsmönnum húsnæðisstofnunar um málið. Fundurinn var haldinn 2. febrúar 1993 með framkvæmdastjóra og formanni stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins. Á fundinum gerðu þeir grein fyrir úrlausnarefni málsins og ástæðum þeirra tafa, sem orðið höfðu á afgreiðslu málsins.

Eins og áður segir, gekk síðan úrskurður stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins hinn 4. febrúar 1993 og var úrskurðurinn síðan tilkynntur A með bréfi húsnæðisstofnunar hinn 25. mars 1993 og hljóðar það svo:

„Hér með sendist yður úrskurður húsnæðismálastjórnar, ds. 4.2.1993, vegna mál-skots yðar til hennar með bréfi yðar, ds. 8.10.1991. Úrskurðinum fylgir greinargerð, ds. 4.2.1993.“

Húsnæðisnefnd Reykjavíkur hefur verið tilkynnt um þennan úrskurð og ber yður því að snúa yður til hennar vegna framhalds málsins.

Meðferð þessa máls hefur tekið óvenju langan tíma og er beðizt velvirðingar á því.“

III.

Hinn 14. apríl 1993 ritaði ég stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins bréf og óskaði þess, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að húsnæðismálastjórn skýrði ástæður þess, að svo langan tíma tók að afgreiða erindi A.

Svar húsnæðismálastjórnar barst mér með bréfi, dags. 12. maí 1993, og segir þar meðal annars:

„Þegar erindi hr. [A], ds. 8. 10. 1991, barst þessari stofnun, var það hið fyrsta af því tagi, er henni barst. Fór því allt saman, að það tók sinn tíma að útkljá hvernig að slíku verkefni skyldi staðið í stofnuninni; síðan var það falið ákveðnum aðila til úrvinnslu, en þegar til átti að taka kom í ljós að því hefði betur verið komið fyrir á öðrum stað til úrlausnar; var það síðan gert. Það tók nokkurn tíma að ná saman grundvallargögnum í málinu og síðan reyndist ærið tímafrekt að vinna úr þeim, enda um flókin lögfræðileg úrlausnarefni að ræða. Lögð var áherzla á að vanda verkið sem bezt, enda ætlunin að leggja niðurstöðuna fyrir húsnæðismálastjórn sem tillögu að úrskurði. Til viðbótar þessu komu síðan mjög miklar annir og ótal önnur verkefni, sem brýnt var að fást við. Allt þetta olli því, að málið dróst mjög á langinn og miklu lengur en skamlaust er.

Það er að sjálfsgöðu lítil vandi að vera vitur eftir á og þ.a.l. auðvelt að sjá nú hvernig betur hefði verið haldið á þessu máli; og reyndar fleirum svipaðs efnis. En liðinn tími verður því miður ekki tekinn upp aftur. Húsnæðisstofnunin hefur beðið hlutaðeigandi einstakling velvirðingar á því hvernig til tókst og vonar að það hafi ekki valdið honum tjóni. Vandséð er að hún geti gert annað eða meir.“

Hinn 25. maí 1993 ritaði ég húsnæðismálastjórn á ný bréf og óskaði eftir frekari gögnum í máli A. Þá óskaði ég jafnframt upplýsinga um það, hve mörgum málum hefði verið skotið til stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins út af útreikningi á greiðslu til seljanda skv. 101. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins og út af ákvörðunum um endursölu íbúða skv. 102. gr. sömu laga frá 1. júní 1990 fram til 1. júní 1993, sbr. nú 85. og 86. gr. laga nr. 97/1993. Svör húsnæðismálastjórnar bárust mér með bréfi, dags. 8. júní 1993.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. ágúst 1993, sagði meðal annars svo:

„1. Kæruheimild og leiðbeiningar.

Samkvæmt 92. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, skal húsnæðismálastjórn úrskurða um þann ágreining milli seljenda íbúða og húsnæðisnefnda, sem til hennar er vísað og snerta útreikning á greiðslu til seljenda skv. 85. gr. laganna, svo og um ákvarðanir um endursölu íbúða skv. 86. gr. sömu laga.

Í ákvörðun húsnæðisnefndar Reykjavíkur, sem kærð var, er ekki að finna leiðbeiningar um heimild til að kæra umrædda ákvörðun til húsnæðismálastjórnar, en ég tel mikilvægt að húsnæðisnefndir veiti slíkar leiðbeiningar. Eins og nánar greinir í áliti mínu frá 6. október 1992 í máli nr. 621/1992, þá tel ég að hafa verði í huga, að úrræði þau, sem almenningi standa til boða við að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar, eru almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð. Þar sem þessi úrræði gagnast borgurunum hins vegar því aðeins að þau séu þeim kunn, er kynning og leiðbeiningar um þau forsenda þess að þau komi að tilætluðum notum. Af þessum sökum verður tvímælalaust að telja það til vandaðra stjórnsýsluhátta, að almenningi séu veittar leiðbeiningar um kæruheimildir og hvert beina skuli kæru, um leið og kærarlegar ákvarðanir eru birtar. Til þess að slíkar leiðbeiningar séu markvissar, er almennt heppilegast að þær séu veittar skriflega á sama skjali og hlutaðeigandi ákvörðun er rituð á.

Eftir 1. janúar 1994, er stjórnsýslulög nr. 37/1993 taka gildi, hvílir meðal annars sú lagaskylda á húsnæðisnefndum að veita skriflegar upplýsingar um kæruheimild til húsnæðismálastjórnar, þegar kærarleg ákvörðun er tilkynnt skriflega, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

2. Rannsókn málsins og afgreiðslutími þess.

Eins og áður segir, bar A málið upp við húsnæðismálastjórn með kæru, dagsettri 8. október 1991. Áður en stjórnvöld geta tekið ákvörðun í máli, verður að undirbúa það og rannsaka, þannig að nauðsynlegar upplýsingar fái um málsatvik. Sú skylda hvílir á stjórnvöldum að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik séu nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin.

Deila málsins snerist um útreikning húsnæðisnefndar Reykjavíkur á eignarhluta A í X. Lá því fyrst fyrir að afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga um málið frá húsnæðisnefnd Reykjavíkur. Þar sem húsnæðismálastjórn fer með úrskurðarvald á kærustigi á umræddu sviði, sbr. 92. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, hvílir sú skylda á húsnæðisnefndum að senda húsnæðismálastjórn gögn, er snerta hlutaðeigandi kæru, og svara beinum fyrirspurnum húsnæðismálastjórnar um málsatvik. Miklu skiptir að húsnæðisnefndir svari greiðlega erindum húsnæðismálastjórnar og láti af hendi gögn og upplýsingar án ástæðulauss dráttar, svo að afgreiðsla mála teyjist sem minnst af þessum sökum.

Samkvæmt gögnum þeim, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð að húsnæðisnefnd Reykjavíkur hafi verið beðin um gögn málsins og forsendur útreikninga fyrir eignarhluta A í X, fyrr en með bréfi, dags. 7. september 1992, eða u.þ.b. 11 mánuðum eftir að kærán barst. Ekki verður ráðið af gögnum málsins, hvenær þessar upplýsingar bárust húsnæðisstofnun.

Ég get fallist á það með húsnæðismálastjórn, að eðlilegt hafi verið að nokkur bið yrði á afgreiðslu umrædds máls vegna þess að húsnæðismálastjórn hafði þá nýlega tekið við úrskurðarvaldi í þessum málaflokki og umrætt mál var það fyrsta, sem húsnæðismálastjórn barst. Á hinn bóginn verður að hafa í huga, að stjórnvöldum ber að taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er. Þess ber einnig að gæta, að kærandi málsins hafði verulega fjárhagslega hagsmuni af því, að málinu yrði lokið. Var því brýn ástæða til þess, að húsnæðismálastjórn tæki sem fyrst ákvörðun um, hvernig haga bæri meðferð slíkra mála hjá stofnuninni, svo hægt væri að taka mál A til afgreiðslu. Ég tel að ekki hafi verið færðar fram neinar þær ástæður, sem réttlæti að það skyldi dragast í u.þ.b. 11 mánuði að afla nauðsynlegra gagna frá húsnæðisnefnd Reykjavíkur, svo að hægt væri að byrja rannsókn og undirbúning að ákvörðun málsins.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín, að ekki hafi verið réttlætt, að úrskurður í kærumáli A skuli ekki hafa gengið fyrir en hinn 4. febrúar 1993, eða einu ári og tæpum fjórum mánuðum eftir að hann skaut máli sínu til húsnæðismálastjórnar. Þá verður að finna að því, að A skyldi ekki vera birtur úrskurður húsnæðismálastjórnar fyrr en með bréfi, dags. 25. mars 1993, eða 49 dögum eftir að úrskurður stjórnarinnar lá fyrir. Skal hér áréttað, að stjórnvaldi ber að birta aðila ákvörðun máls án ástæðulausrar tafar, eftir að ákvörðun hefur verið tekin.

3. Skýringar á töfum á afgreiðslu málsins.

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem verða má. Hins vegar eru viðfangsefni, sem stjórnvöldum berast, margvísleg og tekur úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma. Á þetta til dæmis við um mál, þar sem afla þarf umsagnar annarra aðila svo og gagna. Dragist hins vegar af einhverjum ástæðum afgreiðsla lengur en ætla verður að aðilar geri ráð fyrir, er brýnt að tafir á svörum við erindum séu skýrðar fyrir þeim. Jafnframt ber þá að upplýsa, eftir því sem kostur er, ástæður tafanna og hvenær úrlausnar sé að vænta. Slíkir stjórnsýsluhættir eru nauðsynlegt skilyrði eðlilegra samskipta almennings og stjórnvalda og þess trausts, sem stjórnvöld verða að njóta hjá almennungi. Er brýnt að stjórnvöld hafi einhverja þá skipan mála, er tryggi að slíkum reglum sé fylgt af starfsmönnum þeirra.

Í þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð að aðilum hafi verið skýrt frá tögum á afgreiðslu málsins í samræmi við framangreind sjónarmið. Telja verður þó, að sérstakt tilefni hafi verið til þess, þar sem í upphafi meðferðar málsins mátti vera ljóst, að meðferð þess myndi af ýmsum ástæðum geta tekið lengri tíma en A mátti gera ráð fyrir.

Skal hér áréttað, að eftir 1. janúar 1994, er stjórnáslög nr. 37/1993 taka gildi, hvílir sú lagaskylda á stjórnvöldum að skýra aðila máls frá því, þegar fyrirjácnalegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnásluga nr. 37/1993.

4. Afgreiðsla annarra mála, sem kærð hafa verið á grundvelli 108. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Samkvæmt gögnum frá Húsnæðisstofnun ríkisins hefur fimm málum verið skotið til húsnæðismálastjórnar á síðastliðnum tveimur árum á grundvelli 108. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. nú 92. gr. laga nr. 97/1993, og hefur þeim öllum verið lokið. Í fyrsta lagi er þar um að ræða mál A, en afgreiðsla þess tók 1 ár og tæplega fjóra mánuði. Þá er þar um að ræða mál þeirra [B] og [C], sem tók u.þ.b. 9 mánuði að afgreiða. Ennfremur mál [D], sem tók tæpa 7 mánuði að afgreiða. Þá er þar um að ræða mál [E], sem var eitt ár og rúman mánuði í afgreiðslu. Loks er þar um að ræða mál [F], sem var rúma tvo mánuði í afgreiðslu.

5. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu tel ég að dregist hafi úr hófi að afgreiða kærú A. Samrýmist þessi töl engan veginn vönduðum stjórnásluháttum. Þá tel ég einnig ástæðu til að finna að því, að A skyldi ekki hafa verið birtur úrskurður húsnæðismálastjórnar fyrr en 49 dögum eftir að hann lá fyrir. Loks tel ég aðfinnsluvert að fyrirjácnalegar tafir á afgreiðslu málsins, voru ekki skýrðar fyrir A.

Eftir að hafa athugað önnur mál, sem skotið hefur verið til húsnæðismálastjórnar, tel ég, að afgreiðsla þessara mála hafi almennt tekið of langan tíma, að undanskildu máli [F]. Af þessum sökum vil ég beina þeim tilmælum til húsnæðismálastjórnar svo og félagsmálaráðherra, sem fer með yfirstjórn húsnæðismála, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins, að framkvæmd á þessu sviði verði tekin til endurskoðunar, sem miði að því að gera hana skilvirkari. Ég tel æskilegt að afgreiðsla umræddra mála taki almennt ekki lengri tíma en þrjú mánuði. Má í því sambandi benda á, að víða í lögum er gert ráð fyrir því, að afgreiðsla mikilvægra, og oft á tíðum flókinna mála, taki ekki lengri tíma en þrjú mánuði, sbr. t.d. úrskurði umhverfisráðherra á sviði byggingarmála skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum.

Af ofangreindu tilefni er vakin athygli félagsmálaráðherra og Alþingis á umræddum starfsháttum húsnæðismálastjórnar, með vísan til 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

V.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá félagsmálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitinu mínu. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 2. desember 1993, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 30. ágúst 1993 og 5. nóvember 1993 varðandi mál [A]. Beðist er velvirðingar á því hve dregist hefur að svara erindi yðar. Orsakir þess eru m.a. langvarandi veikindi þess starfsmanns sem fékk erindið til meðferðar.

Erindið hefur verið sent Húsnæðisstofnun. Í gær var haldinn samráðsfundur félagsmálaráðuneytisins og Húsnæðisstofnunar ríkisins þar sem m.a. var til umfjöllunar erindi yðar varðandi mál [A]. Formaður húsnæðismálastjórnar og framkvæmdastjóri Húsnæðisstofnunar upplýstu að erindi umboðsmanns hefði verið kynnt í húsnæðismálastjórn og ákveðið að gera sérstakar ráðstafanir til að bæta þjónustu og gera afgreiðslu stofnunarinnar skilvirkari.

Á samráðsfundinum lagði félagsmálaráðuneytið fram hjálögð drög að bréfi til sveitarstjórna og húsnæðisnefnda sveitarfélaga. Ákveðið var að efni bréfsins yrði sent sameiginlega á vegum félagsmálaráðuneytisins og Húsnæðisstofnunar undir heitinu „umburðarbréf til sveitarstjórna og húsnæðisnefnda“. Umburðarbréfið verður sent á næstu dögum og verður yður um leið sent afrit af bréfinu.“

Með bréfi, dags. 20. janúar 1994, barst mér svo afrit af fyrrnefndu umburðarbréfi. Er þar fjallað um „skyldur húsnæðisnefnda til að benda einstaklingum á heimild til að vísa ágreiningi þeirra við hlutaðeigandi húsnæðisnefnd til úrskurðar í húsnæðismálastjórn“.

8.0. Landbúnaður.

8.1.

**Fullvirðisréttur. Birting stjórnvaldsákvörðunar.
Kæruleiðir og málskot varðandi framleiðslustjórnun
í landbúnaði. Rökstuðningur. Eftirlit stjórnsýsluaðila.
(Mál nr. 401/1991)**

A kvartaði yfir synjun landbúnaðarráðuneytisins á beiðni hans um leiðréttingu á fullvirðisrétti til sauðfjárframleiðslu, sem hann taldi vanmetinn vegna mikils ásetningsgimbra á viðmiðunarári. Málið hófst með bréfi A, dags. 31. október 1986, til búnaðarsambands V um aukinn fullvirðisrétt. Miklar bréfaskriftir urðu og komu að málinu, auk búnaðarsambandsins, búmarksnefnd viðkomandi sýslu, Framleiðsluráð landbúnaðarins og búmarksnefnd (síðar framleiðslunefnd) þess svo og landbúnaðarráðuneytið. Lauk málinu með synjun landbúnaðarráðuneytisins 12. desember 1989, þótt ráðuneytið tæki allt að einu fram, að beiðni A gæti talist rökrétt og eðlileg.

Umboðsmaður tók fram, að ekki yrði annað séð en fullvirðisréttur jarðar A hefði verið rétt reiknaður. Með því að framleiðendur ættu ekki lögvarinn rétt til undanþágu frá skerðingu fullvirðisréttar og eins og afstöðu búnaðarsambandsins var háttáð, taldi umboðsmaður ekki þörf á, að hann tæki afstöðu til þess, hvort A uppfyllti skilyrði fyrir undanþágum þessum. Þá taldi umboðsmaður, að ekki væri tilefni til, eins og málið var lagt fyrir, að hann fjallaði um aðra hugsanlega möguleika til breytinga á fullvirðisrétti A. Gerði hann því ekki athugasemdir við efnisniðurstöðu í máli A.

Hins vegar áleit umboðsmaður, að meðferð og afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Sama gilti um Framleiðsluráð landbúnaðarins og búnaðarsamband V, sem ættu þátt í stjórn búvöruframleiðslunnar og færu því með stjórnsýslu og bæri því að fylgja þeim grundvallarreglum, sem giltu um hana. Hvorki búnaðarsambandið né framleiðsluráðið hefðu tilkynnt A með formlegum hætti um afgreiðslu umsóknar hans, en slíkar tilkynningar hefðu m.a. þýðingu fyrir hugsanlegt málskot hans. Umboðsmaður taldi, að samkvæmt lögum og reglugerð væri hlutverk framleiðsluráðs tæknileg úrvinnsla fullvirðisréttar í sauðfjárframleiðslu. Því hefðu bréf búmarksnefndar ráðsins til A frá 27. nóvember 1987 og 18. apríl 1988 ekki haft sjálfstæða þýðingu að lögum jafnframt því, að sjónarmið nefndarinnar hefðu ekki átt sér stoð í gildandi reglum. Umboðsmaður fann að því, að ályktun landbúnaðarráðuneytisins í bréfi þess til A, dags. 12. desember 1989, þess efnis að beiðni A „geti talist rökstudd og eðlileg“, væri ekki rökstudd og jafnframt að afstaða þessi væri í mótsögn við fyrri afstöðu ráðuneytisins. Umboðsmaður áréttaði mikilvægi þess, að svör stjórnvalda og afstaða þeirra til erinda borgaranna væri skýr og rökstuðningur og útskýringar þannig að viðtakandi gæti á grundvelli þeirra metið réttarstöðu sína. Á þetta hefði skort við meðferð máls A. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins, að vandað yrði til stjórnsýslustarfa á þessu sviði og að það leiðbeindi stjórnnum búnaðarsambanda um stjórnsýsluskyldur þeirra og hefði eftirlit með því, að samböndin ræktu þessar skyldur.

I.

Hinn 19. febrúar 1991 barst mér kvörtun frá A, vegna synjunar um leiðréttingu á fullvirðisrétti jarðarinnar X. Taldi A fullvirðisrétt jarðarinnar hafa verið vanmetinn vegna mikils ásetningsgimbra haustið 1985, sem var seinna viðmiðunarárið við ákvörðun full-

virðisréttar. Haustið 1986 hafi hann verið kominn með um það bil 500 ærgilda bú, en þá verið úthlutað 276,4 ærgilda fullvirðisrétti vegna lítils innleggs haustið 1985.

A segir í kvörtun sinni, að hann hafi eftir miklar bréfaskriftir allt frá árinu 1986 og ítrekanir af sinni hálfu til þeirra, sem hann taldi í samræmi við reglugerð um þessi mál frá 1986 vera úrskurðaraðila málsins, loks fengið svar frá landbúnaðarráðherra í bréfi, dags. 12. desember 1989, þar sem ráðuneytið hafi fallist á, að beiðni hans um 82,5 ærgilda aukningu fullvirðisréttar til sauðfjárframleiðslu „geti talist rökrétt og eðlileg“. Ráðherra neiti hins vegar um leiðréttingu og beri fyrir sig nýja reglugerð frá árinu 1989. Áður hafi framleiðslunefnd Framleiðsluráðs landbúnaðarins verið búin að viðurkenna réttmæti raka hans með bréfi, dags. 27. nóvember 1987. A segist í svarbréfi sínu til ráðherra, dags. 14. júní 1990, hafa útlistað útfærðar tillögur til lausnar á málinu og bent á, að leiðréttingu yrði að miða við reglugerð þess árs, sem leiðréttingarinnar hefði fyrst verið þörf, þ.e. ársins 1986. Aftur hafi borist svar frá landbúnaðarráðuneytinu, dags. 28. október 1990, þar sem málaleitan hans hafi fortakslaut verið neitað. Segist A ekki geta skilið þessa neitun öðruvísi en svo, að landbúnaðarráðherra sé að skorast undan að skila honum þeim fjármunum, sem ráðherra hafi viðurkennt f.h. ráðuneytisins í bréfi 12. desember 1989 að hafa ranglega tekið af honum. A spyr síðan í bréfi sínu: „hver setti lög og reglugerðir um fullvirðisréttarmál og hver átti að taka á málum sem mínum haustið 1986?“

A segir loks í kvörtun sinni:

„Það er dálítið merkilegt þegar litið er yfir svör þeirra aðila sem ég taldi samkvæmt „lögum og reglugerðum“ að væru úrskurðaraðilar málsins, að allir segjast þeir ráða engu, en vísa hver á annan. – Fyrst er það [Y] í bréfi frá 18.11. 1986 sem svarar mér fyrir hönd Búnaðarsambands [V]. Hann segir orðrétt: „Að vísu fer ég ekki með þessi mál og ræð engu.“ – Í símtali við form. búmarksnefndar sýslunnar [Z], dögum seinna, segist hún einnig „engu ráða“. Framleiðslunefnd Framleiðsluráðs segir í bréfi dags. 18.4.'88: „Taka skal fram að Framleiðsluráð hefur enga heimild til að úthluta framleiðslurétti umfram magnsamning . . .“ o.s.frv. – Og svo loks er það landbúnaðarráðherra sjálfur í bréfi frá 12.12.'89: „. . . hefur landbúnaðarráðherra *einungis* heimild til að ráðstafa fullvirðisrétti ríkisjarðar og þá að fengnum meðmælum viðkomandi búnaðarsambands.“ – Hvort hef ég allan tímann verið að ræða við menn eða loftið tómt?“

II.

A býr á jörðinni X. Haustið 1986 fargaði hann mestum hluta sauðfjár síns eða alls um 390 fullorðnum kindum. Í framhaldi af því leigði hann Framleiðnisjóði landbúnaðarins 226,4 ærgildi af fullvirðisrétti jarðarinnar til sauðfjárframleiðslu tímabilið 15. desember 1986 til 15. desember 1992, en hélt eftir 50 ærgildum. Með bréfi til Búnaðarsambands V, dags. 31. október 1986, óskaði A eftir því að búnaðarsambandið hlutaðist til um að fullvirðisréttur jarðarinnar X yrði sem næst búmarki jarðarinnar eða 440 ærgildi, þó svo að hann hefði ekki nýtt það fyrr en þá um haustið. Gerði A síðan í bréfinu grein fyrir ástæðum þessarar beiðni og hvers vegna hann hefði haustið 1985 sett á gimbrar til að fjölga bústofninum upp að því marki, sem búmarkið sagði til um. Vísaði A í beiðni sinni til þess, að hún væri send búnaðarsambandinu til afgreiðslu vegna þeirra sérstöku ástæðna og aðstæðna, sem hann lýsti í bréfinu, og með hliðsjón af 19. gr. reglugerðar frá 22. júlí 1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986–1987.

Með bréfi Y, ráðunautar Búnaðarsambands V, dags. 18. nóvember 1986, gerði hann A grein fyrir því, að hann skildi beiðni hans á þann veg, að hann væri að óska eftir fullum fullvirðisrétti, þegar leigusamningurinn við Framleiðnisjóðs væri á enda, þ.e. árið 1992, og

ef það væri rétt, væri útilokað að svara nokkru um það á þessu stigi. Y tekur fram, að hann fari ekki með þessi mál og hafi því sent afrit af bréfi A svo og svari sínu til formanns Búmarksnefndar sýslunnar. A skrifaði búnaðarsambandinu að nýju 21. nóvember 1986 í tilefni af bréfi Y frá 18. nóvember 1986 og ítrekaði, að hann óskaði þegar eftir leiðréttingu á fullvirðisrétti X, og mótmælti því, að búmark jarðarinnar væri lækkað. Jafnframt óskaði hann eftir því að afrit af þessu bréfi og fyrri bréfum hans vegna málsins yrðu send formanni búmarksnefndar sýslunnar og Framleiðsluráði landbúnaðarins.

A barst ekki skriflegt svar við framangreindum bréfum frá búmarksnefndinni eða Framleiðsluráði landbúnaðarins. A skrifaði Framleiðsluráði landbúnaðarins bréf 17. október 1987 og 15. nóvember 1987 og vísaði þar til fyrri bréfa og nýrra tilkynninga frá Framleiðsluráði landbúnaðarins, sem hann hafði fengið um búmark og fullvirðisrétt X. Ítrekaði A í þessum bréfum kröfu sína um leiðréttingu á fullvirðisrétti X. Síðara bréfið sendi hann einnig til Búnaðarsambands V.

Með bréfi, dags. 27. nóvember 1987, barst A svohljóðandi svar frá Búmarksnefnd Framleiðsluráðs landbúnaðarins, en tekið er fram, að afrit af bréfinu sé sent Búmarksnefnd sýslunnar:

„Búmarksnefnd Framleiðsluráðs hefur farið yfir rök þín í bréfum til B.s. [V] frá 1986 og bréfum til Framleiðsluráðs dags. 17. okt. sl. og 15. nóv. sl.

Í bréfi þínu frá 31. okt. sl. kemur fram að ásetningsgimbrar þínar haustið '85 voru 130 sem hefur verið tiltölulega mikill ásetningur. Viðmiðunarárin voru tvö, hærra árið gildi til útreiknings. Ef eðlilegt ásetningarhlutfall haustið '85 hefði aukið innlegg upp fyrir viðmiðunarinnlegg, þá var ekki óeðlilegt fyrir búmarksnefnd sýslunnar að taka tillit til þess hafi henni ekki borist rök þín í tæka tíð.

Þrátt fyrir förgunarsamning hefur búmarksnefnd enn heimild til að taka tillit til þessa innan þíns búmarks, en vitað er að nefndin hefur lítinn rétt til ráðstöfunar.“

A skrifaði Framleiðsluráði og Búnaðarsambandi V á ný bréf 7. desember 1987 og áréttaði beiðni sína um aukinn fullvirðisrétt. A ritaði síðan Framleiðsluráði enn bréf 9. desember 1987 og ítrekaði beiðni um svar 27. mars 1988.

Framleiðslunefnd Framleiðsluráðs landbúnaðarins svaraði A með svohljóðandi bréfi, dags. 18. apríl 1988:

„Vegna bréfs þíns dags. 27. mars sl. til Framleiðsluráðs landbúnaðarins vill Framleiðslunefnd Framleiðsluráðs láta það koma fram að nefndin skrifaði landbúnaðarráðuneytinu vegna máls þíns þann 17. des. 1987.

Þar telur nefndin eðlilegt að skoðað verði hvort hægt sé að veita þér sérstaka úthlutun og telur ýmis rök liggja til þess. Svar hefur ekki borist frá ráðuneytinu, því hefur þú þá miður dregist að svara bréfi þínu.

Taka skal fram að Framleiðsluráð hefur enga heimild til að úthluta framleiðslurétti umfram magnsamning við ríkið á hverjum tíma.“

A ítrekaði erindi sitt með bréfi til Framleiðsluráðs 7. júní 1988 og framleiðslunefnd sendi það bréf 9. júní 1988 til landbúnaðarráðuneytisins og ítrekaði beiðni um svör vegna erindis A.

Landbúnaðarráðuneytið svaraði með svohljóðandi bréfi, dags. 19. júlí 1988, til Framleiðsluráðs landbúnaðarins:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 9. júní s.l. þar sem fjallað er um erindi [A] um aukinn fullvirðisrétt.

Samkvæmt upplýsingum er ráðuneytið hefur aflað sér leigði [A] á árinu 1986 stærstan hluta fullvirðisréttar síns til Framleiðslusjóðs landbúnaðarins. Telja verður nær fullvíst að með slíkri gjörð hafi [A] verið að hætta að mestu framleiðslu sauðfjárafurða. Þannig telur ráðuneytið engin rök liggja fyrir um aukningu réttar nú honum til handa.

Jafnframt vill ráðuneytið benda á að sá réttur er losna kann á [P] sbr. bréf yðar dagsett 17. desember s.l. og tilheyrir sérstakri úthlutun fullvirðisréttar er ekki framseljanlegur og m.a. óheimilt að leigja hann öðrum.“

Framleiðslunefnd Framleiðsluráðs sendi A síðan afrit af svári landbúnaðarráðuneytisins með bréfi, dags. 22. ágúst 1988.

A ritaði landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 20. október 1988, og gerði athugasemdir við bréf þess frá 19. júlí 1988. Jafnframt gerði hann grein fyrir máli sínu og ítrekaði beiðni um leiðréttingu. A ítrekaði beiðni sína 9. febrúar 1989 og 9. apríl 1989.

Landbúnaðarráðuneytið svaraði A síðan með bréfi, dags. 12. desember 1989:

„Beðist er velvirðingar á hve lengi hefur dregist að svara bréfi yðar, dags. 9. febrúar s.l. og ítrekuðu 9. apríl s.l.

Eftir allítarlega athugun á þeim gögnum sem fyrir liggja varðandi erindi yðar fellst ráðuneytið á, að beiðni yðar um 82,5 ærgilda aukningu fullvirðisréttar til sauðfjárframleiðslu geti talist rökrétt og eðlileg. Þar með er þó ekki sagt að hægt sé að verða við henni. Við þær aðstæður sem nú eru uppi, þ.e. búvörusamningur nýttur að fullu og innanlandssala sauðfjárafurða mun minni en framleiðsla, hefur ráðuneytið ekki möguleika til að auka fullvirðisrétt hjá einstökum framleiðendum. Um sérúthlutanir, eins og bent er á í bréfi Framleiðslunefndar Framleiðsluráðs frá 18. apríl 1988, er ekki að ræða.

Eins og fram kemur í meðfylgjandi reglugerð, sem yður er send til fróðleiks, hefur landbúnaðarráðherra einungis heimild til þess að ráðstafa fullvirðisrétti ríkisjarða og þá að fengnum meðmælum viðkomandi búnaðarsambands. Með vísan til 14. gr. rg. nr. 466/1989 hefur ráðuneytið leitað eftir meðmælum Búnaðarsambands [V] til þess að flytja 9,3 ærgildisafurða fullvirðisrétt til sauðfjárframleiðslu frá jörðinni [Æ] að [X] í sama hreppi.

Að ofangreindri heimild undanskilinni eru búnaðarsamböndin einu aðilarnir sem geta úthlutað fullvirðisrétti til einstakra framleiðenda og svigrúm þeirra til þess er mjög lítið. Hvað búmarkssvæði nr. 8 áhrærir skal á bent að allir þeir framleiðendur sem fengið hafa úthlutanir frá búnaðarsambandinu hafa minni fullvirðisrétt til sauðfjárframleiðslu en þér og því hæpið að búmarksnefndin geti veitt yður aukningu þar sem aukning hjá einum framleiðanda þýðir óhjákvæmilega skerðingu hjá öðrum.“

A skrifaði landbúnaðarráðuneytinu á ný 14. júní 1990 og tók fram, að hann fagnaði því að ráðuneytið hefði í bréfi sínu frá 12. desember 1989 fallist á rök hans um leiðréttingu á fullvirðisrétti X um 82,5 ærgildi, en sagðist ekki geta samþykkt þá afstöðu ráðuneytisins að ekki væri hægt að leiðrétta úrskurð frá árinu 1986 vegna reglugerðar frá árinu 1989. Óskaði hann eftir að ráðuneytið endurskoðaði afstöðu sína og setti fram tillögur um, með hvaða hætti mætti leysa úr málinu. A ítrekaði síðan þetta erindi 20. júlí, 21. ágúst og 22. september 1990.

Landbúnaðarráðuneytið svaraði erindi A 28. október 1990 og sagði í bréfi ráðuneytisins, að það fengi ekki séð að tillögur A í bréfi hans frá 14. júní 1990 væru framkvæmanlegar innan þeirra lagaheimilda, sem ráðuneytið starfaði eftir, og vísaði því á ný til bréfs ráðuneytisins, dags. 12. desember 1989, og tók fram, að þar kæmu fram öll sjónarmið ráðuneytisins í máli þessu.

III.

Með bréfi, dags. 5. apríl 1991, óskaði ég eftir því að landbúnaðarráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Ég óskaði sérstaklega eftir því að ráðuneytið skýrði, hvað fælist í þeim orðum, sem fram komu í bréfi ráðuneytisins til A frá 12. desember 1989, að ráðuneytið féllist á að beiðni hans um 82,5 ærgildisaukningu fullvirðisréttar til sauðfjáramleiðslu „geti talist rökrétt og eðlileg“. Ég spurði að því, hvort líta bæri svo á að það væri álit ráðuneytisins, að hefðu upplýsingar um þetta atriði legið fyrir á árinu 1986, hefði verið unnt og skylt að leiðrétta fullvirðisrétt þann, sem úthlutað var. Jafnframt óskaði ég eftir að ráðuneytið skýrði, hvað kæmi í veg fyrir að unnt væri að leiðrétta úthlutanir fullvirðisréttar á fyrri árum, ef í ljós kæmi síðar að rétturinn hefði ekki verið ákvarðaður með réttum hætti eða framleiðendur ekki notið leiðréttinga, sem þeir pá áttu kost á. Í bréfi mínu vakti ég athygli á því, að samkvæmt lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, væri landbúnaðarráðuneytinu fengið vald til að setja í reglugerð ákvæði um skiptingu þeirrar framleiðslu, sem verðábyrgð tæki til.

Skýringar landbúnaðarráðuneytisins voru látnar í té með bréfi, dags. 18. apríl 1991, og þar sagði m.a.:

„Að mati ráðuneytisins er ljóst að fullvirðisréttur jarðarinnar [X] var í upphafi rétt reiknaður, sbr. ákvæði reglugerðarinnar nr. 339/1986, V. kafla, en þar er í 18. gr. gert ráð fyrir viðmiðun til útreiknings fullvirðisréttar sé innlögð framleiðsla í afurðastöð verðlagsárin 1984/85 eða 1985/86, þ.e. það verðlagsár er innleggið var meira. Þannig var ekki gert ráð fyrir að aukinn ásetningur framleiðenda sauðfjárafurða gæti einn sér aukið útreiknaðan fullvirðisrétt þeirra. Hins vegar höfðu viðkomandi búnaðarsambönd heimild til þess að milda skerðingu fullvirðisréttar framleiðenda að vissum skilyrðum uppfylltum, sbr. ákvæði 19. gr. nefndrar reglugerðar. Svigrúm búnaðarsambandanna var hins vegar ákaflega takmarkað og í tilviki [A] er að sjá að það hafi ekki verið innan heimildarákvæðis 19. gr. Krafa [A] um aukningu fullvirðisréttar, síðast 82,5 ærgildi sbr. bréf hans til yðar dags. 14. febrúar s.l., er byggð á hans eigin reiknireglum en ekki á ákvæðum reglugerða um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða.

Það er skoðun ráðuneytisins, eins og fram kemur í bréfi dags. 12. desember 1989, að krafa [A] um viðbótarfullvirðisrétt sé í sjálfu sér eðlileg eins og hjá fjölmörgum öðrum framleiðendum sauðfjárafurða, enda var frá upphafi gert ráð fyrir því að búnaðarsamböndin hefðu ákveðinn hluta af heildarfullvirðisréttinum til ráðstöfunar til leiðréttinga sem tækju mið af sérstökum aðstæðum framleiðenda. Leiðréttingarþörfin var hins vegar mun meiri en nokkur möguleiki var á að anna innan magntölu búvörusamnings og því var ekki nokkur möguleiki að verða við öllum óskum framleiðenda um aukinn fullvirðisrétt. Þannig ber ekki að skilja hin tilvitnuðu orð ráðuneytisins í bréfinu frá 12. desember 1989, að um hafi verið að ræða að [A] ætti lögvarinn rétt á leiðréttingu fullvirðisréttar, er næmi 82,5 ærgildum, heldur snýst krafa [A] um viðbótarfullvirðisrétt vegna fjölda ásetningsgimbra og er það í sjálfu sér mjög skiljanleg krafa.

Það er því ekki um það að ræða, að stjórnvöldum hafi borið að leiðrétta fullvirðisrétt [A], sem var réttilega ákvarðaður í upphafi. Þá ber á það að líta, að [A] hafði þegar ráðstafað verulegum hluta af heildarfullvirðisrétti jarðarinnar til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, sbr. leigusamning sem liggur fyrir í gögnum málsins og gerður er á grundvelli reglugerðar nr. 406/1986 um stuðning Framleiðnisjóðs landbúnaðarins við nýjar búgreinar, búháttabreytingar og aðra nýbreytni í landbúnaði.“

Í tilefni af athugun minni á kvörtun A óskaði ég eftir upplýsingum Framleiðsluráðs

landbúnaðarins og stjórnar Búnaðarsambands V um tiltekin atriði með bréfum, dags. 18. október 1991.

Í bréfi mínu til Framleiðsluráðs landbúnaðarins óskaði ég eftir upplýsingum um það, hvort bréf A til Búnaðarsambands V, dags. 31. október og 21. nóvember 1986, hefðu borist ráðinu og hvað það hefði gert haustið 1986 í tilefni af móttöku þeirra. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um, á hvaða lagagrundvelli búmarks- og framleiðslunefndir Framleiðsluráðs hefðu starfað og hvert hefði verið starfssvið þeirra. Að síðustu óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort Framleiðsluráð hefði komið áðurgreindum erindum A á framfæri við nefnd þá, sem starfaði á grundvelli 31. gr. laga nr. 46/1985, eða hvort A hefði verið bent á að snúa sér til nefndarinnar, og ef svo væri ekki, hvaða ástæður hefðu ráðið því.

Svar Framleiðsluráðs landbúnaðarins barst með svohljóðandi bréfi, dags. 14. nóvember 1991:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 18. okt., sl., varðandi fullvirðisrétt lögbýlisins [X]. Unnt er að veita eftirfarandi upplýsingar um einstaka staflíði bréfsins:

- a) Telja má víst að bréf [A] til Búnaðarsambands [V], dags. 31. okt. og 21. nóv. 1986 hafi borist Framleiðsluráði landbúnaðarins fyrir miðjan des. 1986. Ekki verður séð að Framleiðsluráð hafi gert neitt sérstakt í tilefni móttöku þeirra, enda ekki neitt í þeim sem unnt er að líta á sem efnislega athugasemd við útreikning Framleiðsluráðs á fullvirðisrétti býlisins sbr. 7. og 8. gr. reglugerðar nr. 445/1986.
- b) Búmarksnefnd Framleiðsluráðs, síðar Framleiðslunefnd Framleiðsluráðs voru vinnunefndir, skipaðar þremur Framleiðsluráðsfulltrúum, sem höfðu það verk-svið að fara yfir öll erindi sem Framleiðsluráði bárust og lutu að framleiðslu-stjórnun á milli funda Framleiðsluráðs landbúnaðarins en þeir eru haldnir að jafnaði á tveggja mánaða fresti. Nefndirnar störfuðu í umboði Framleiðsluráðs og á sama lagagrundvelli.
- c) Eins og áður er greint frá koma í bréfum [A] ekki fram beinar efnislegar athuga-semdir við útreikninga Framleiðsluráðs landbúnaðarins á fullvirðisrétti [X], en það virðist, sbr. t.d. 16. gr. reglugerðar nr. 445/1986, vera forsenda fyrir því að unnt sé að vísa málum til nefndarinnar. Landbúnaðarráðuneytið hefur í einstök-um tilvikum túlkað verk-svið þeirrar nefndar mjög þröngt.

Það er skoðun undirritaðs að þeir aðilar sem gerðu leigusamninga um framleiðslurétt við Framleiðnisjóð landbúnaðarins hafi nokkuð setið á hakanum hvað varðar sér-stakar úthlutanir til leiðréttinga og að þær hafi fyrst og fremst fallið þeim í skaut sem héldu áfram í óskertri framleiðslu.“

Í bréfi mínu til stjórnar Búnaðarsambands V óskaði ég með hliðsjón af 19. gr. reglu-gerðar nr. 339/1986 eftir upplýsingum um, með hvaða hætti búnaðarsambandið hefði afgreitt beiðni A, sbr. bréf hans, dags. 31. október 1986, og ítrekun í bréfi, dags. 21. nóvember 1986. Sérstaklega óskaði ég eftir að mér yrðu látin í té endurrit fundargerða og bréfa, sem fjölluðu um málið. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um, með hvaða hætti búnaðar-sambandið hefði afgreitt erindi A, sbr. bréf hans, dags. 15. nóvember 1987, og hvað gert hefði verið í tilefni af bréfi búmarksnefndar Framleiðsluráðs frá 27. nóvember 1987. Að síðustu óskaði ég eftir að upplýst yrði, hvort búmarksnefnd Búnaðarsambands V hefði ein farið með það ákvörðunarvald, sem búnaðarsambandinu var fengið með reglugerðum nr. 339/1986 og 443/1987, eða hvort stjórn sambandsins hefði einnig fjallað um þau mál.

Svar Búnaðarsambands V barst mér í bréfi, dags. 30. október 1991, og þar sagði m.a.:

- „1. Búmarksnefndir hveurrar sýslu starfa í fullu umboði stjórnar Bsb. [V]. Stjórnin hefur hinsvegar aðgang að fundargerðum nefndanna ásamt öðrum þeim gögnum sem þurfa þykir.

2. Í bréfi [A] í [X] frá 31.10.'86 kemur m.a. fram að hann hefur þá nýverið leigt Framleiðnisjóði landbúnaðarins „fullvirðisrétt umfram 50 ærgildi“. Nokkru síðar í bréfinu er þess óskað að búnaðarsambandið „hlutist til um að fullvirðisréttur [X] verði sem næst búmarki 440 ærgildi“ og að útreikningar „verði miðaðir við innlegg“ haustið 1988 en þá lagði [A] inn meiri hluta bústofns, samkvæmt samningi við Framleiðnisjóð. (undirritaður 19.5.1987 upp á 226,4 ærgildisafurðir). Þessar óskir voru að sjálfsögðu ekki í takt við heimildir 19. gr. þeirrar reglugerðar sem vísað er til né aðra möguleika búnaðarsambandsins til slíkrar úrlausnar og almennt hjá búnaðarsamböndunum var einmitt lítið svo á að þeir rétthafar sem leigt höfðu Framleiðnisjóði allan réttinn eða hluta hans kæmu vart til greina varðandi afnám skerðingar eða við úthlutanir þess réttar sem búnaðarsamböndin hafa stundum haft til ráðstöfunar.
3. Samkvæmt 17. gr. í nefndri reglugerð ákveður þar til nefnd reikniregla heildarfullvirðisrétt á hverju búmarkssvæði. Veittar undanþágur haustið '86 til einhverra varðandi skerðingu hlutu að koma niður á öðrum á sama svæði.
4. Ekki kemur fram að haustinnlegg [A] 1986 hafi ekki allt verið greitt fullu verði, en 18. gr. reglugerðarinnar t.l. 3b sem 19. greinin vísar til varðaði einungis fullvirðisrétt verðlagsársins '86-'87 sbr. upphaf 18. gr. fyrir það ár.
5. Ábending Framleiðslunefndar Framleiðsluráðs frá 27. nóv. '87 um mögulegan rétt [A] byggir á óvenju miklum ásetningi líflamba í [X] haustið '85 sem annars hefði komið fram sem aukið innlegg, þ.e. ef sá líflambahópur var allur af eigin fjárstofni. Þá skal tekið fram að í tölulíðum 1–4 í fyrrnefndri 19. gr. er ekki sett fram að mikill ásetningur líflamba á viðmiðunarári geti skapað rétt til einhverrar lækkunar á skerðingu eða afnáms skerðingar á fullvirðisrétti verðlagsárið '86-'87, þó að sú túlkun hafi komið fram síðar. Sjá sérstaklega 3. t.l. í 18. gr. þar sem sérstaklega er orðað að miðað skuli við innlegg.
6. 4. gr. reglugerðar nr. 443/1987 vísar til d-liðs 3. gr. og kemur því ekki til álitá nema heimild til innköllunar á fyrri úthlutunum búmarksnefndar hafi verið nýtt.
7. Almennt er ekki fært í fundargerðir búmarksnefnda nema þær afgreiðslur sem leiða til breytinga á fullvirðisrétti framleiðenda eða til að staðfesta úthlutun sem hefur verið tímabundin. Hitt er að allar umsóknir og bréf sem nefndunum berast eru varðveitt. Svör eða afsvör búmarksnefnda við umsóknum koma fram sem árleg tilkynning frá Framleiðsluráði um sundurliðaðan fullvirðisrétt viðkomandi.“

IV.

Niðurstaða álitis míns, dags. 8. febrúar 1993, var svohljóðandi:

„Miðað við þær upplýsingar, sem fyrir liggja í málinu, verður ekki annað séð en að fullvirðisréttur jarðarinnar X hafi, eins og landbúnaðarráðuneytið heldur fram, verið rétt reiknaður í upphafi samkvæmt 18. gr. reglugerðar nr. 339/1986, enda var þar ekki gert ráð fyrir að tekið væri tillit til ásetnings af því tagi, sem A vísar til. Ósk A um leiðréttingu var heldur ekki byggð beinlínis á þessu atriði, heldur vísaði hann þar til sérstakra aðstæðna sinna og til hliðsjónar 19. gr. áðurgreindrar reglugerðar.

Samkvæmt tilvitnaðri 19. gr. reglugerðar nr. 339/1986 var hlutaðeigandi búnaðarsambandi veitt heimild til að ákveða, að aðilar, sem uppfylltu einhver fjögurra tiltekinna skilyrða, yrðu undanþegnir skerðingu á fullvirðisrétti samkvæmt b-lið 3. tölul. 18. gr. að einhverju eða öllu leyti. Þarna var því eingöngu um að ræða heimild fyrir búnaðarsamböndin. Framleiðendur nutu ekki þessarar undanþágu, nema búnaðarsamband tæki sérstaka ákvörðun um það, og framleiðendur áttu ekki sjálfkrafa kröfu á slíkri undanþágu, þó að þeir uppfylltu eitthvert þeirra fjögurra skilyrða, sem tilgreind voru í 19. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 339/1986 átti að senda umsókn um undanþágu til viðkomandi búnaðarsambands fyrir 15. nóvember 1986. Búnaðarsambandi bar síðan að tilkynna umsækjanda og Framleiðsluráði landbúnaðarins um afgreiðslu umsókna fyrir 30. nóvember 1986.

Af gögnum málsins er ljóst, að A sendi Búnaðarsambandi V erindi, þar sem hann vísaði til reglna 19. gr. reglugerðar nr. 339/1986. Var það með bréfi, dags. 31. október 1986, og ekki er annað komið fram en að það hafi borist búnaðarsambandinu fyrir 15. nóvember 1986, eins og áskilið var. Ekki liggja fyrir gögn um að búnaðarsambandið hafi efnislega svarað erindi A skriflega. Í svari stjórnar Búnaðarsambands V við fyrirspurn frá mér, sem lýst er í kafla III hér að framan, kemur fram sú afstaða, að óskir A hafi ekki verið „í takt við heimildir 19. gr. þeirrar reglugerðar sem vísað er til né aðra möguleika búnaðarsambandsins til slíkrar úrlausnar“. Þá segir þar, að almennt hafi hjá búnaðarsamböndunum verið litið svo á, að þeir rétthafar, sem leigt höfðu Framleiðnisjóði allan réttinn eða hluta hans, kæmu vart til greina um afnám skerðingar eða við úthlutanir þess réttar, sem búnaðarsamböndin hafi á stundum haft til ráðstöfunar. Í niðurlagi bréfsins er greint frá því, að almennt hafi aðeins afgreiðslur, sem leiddu til breytinga á fullvirðisrétti framleiðenda, verið færðar í fundargerðir búmarksnefndar.

Af þessu svari verður ekki annað ráðið en Búnaðarsamband V hafi þegar árið 1986 talið sig skorta heimildir til þess að veita A umbeðna undanþágu og jafnframt ekki talið rétt að beita heimildum sínum, ef þær voru fyrir hendi, til að veita þeim undanþágu, sem leigt höfðu Framleiðnisjóði fullvirðisrétt sinn í heild eða að hluta, eins og var í tilvikum A.

Eins og áður sagði, fólst ekki í ákvæðum 19. gr. nefndrar reglugerðar lögvarinn réttur framleiðanda til að njóta þeirra undanþága, þó að framleiðandi uppfyllti einhver skilyrði greinarinnar. Með hliðsjón af þessu og afstöðu Búnaðarsambands V tel ég að ekki sé þörf á að taka afstöðu til þess, hvort A uppfyllti einhver þeirra skilyrða, sem sett voru fyrir því að framleiðandi gæti notið undanþágu frá skerðingu fullvirðisréttar, og hvaða áhrif slík undanþága hefði haft á fullvirðisrétt A. Eins og mál þetta er lagt fyrir mig, eru ekki efni til þess að ég fjalli um aðra hugsanlega möguleika til breytinga á fullvirðisrétti A, sem að er vikið í þeim bréfum, er lýst var í II. og III. kafla hér að framan. Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé tilefni til athugasemda við þá niðurstöðu, sem varð í máli A.

Hins vegar tel ég meðferð og afgreiðsla landbúnaðarráðuneytisins, Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Búnaðarsambands V ekki hafa verið í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti. Framleiðsluráði landbúnaðarins og búnaðarsamböndunum, þ.m.t. Búnaðarsambandi V, voru með reglugerð, sem sett var í samræmi við ákvæði laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, fengin tiltekin verkefni við stjórn búvöruframleiðslunnar. Við það verkefni fóru þessir aðilar með stjórnisýslu og bar í þeim störfum sínum að fylgja þeim grundvallarreglum, sem gilda um opinbera stjórnisýslu. Á þetta meðal annars við um valdmörk, rökstuðning og svör við erindum, sem til þeirra var beint. Með sama hætti bar landbúnaðarráðuneytinu að rækja hið almenna eftirlitshlutverk sitt sem æðsta stjórnvald á þessu stigi.

A kom erindi sínu á framfæri við Búnaðarsamband V í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Bar búnaðarsambandinu að tilkynna A og Framleiðsluráði landbúnaðarins formlega og með sannanlegum hætti um afgreiðslu umsóknar hans. Skipti þar ekki máli, þó að búnaðarsambandið teldi A ekki uppfylla þau skilyrði, sem sett voru til að framleiðandi gæti notið undanþágunnar. Slíkt svar og tilkynning Framleiðsluráðs landbúnaðarins um endanlegan fullvirðisrétt hafði meðal annars þýðingu fyrir hugsanlegt málskot A til úrskurðarnefndar, sem skipuð var samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985, enda var einnig ágreiningur í máli A um búmark jarðarinnar.

Því var lýst hér að framan, að af hálfu Framleiðsluráðs landbúnaðarins fjallaði svonefnd framleiðslunefnd, áður Búmarksnefnd, um mál A. Í svari Framleiðsluráðs landbún-

aðarins við fyrirspurn frá mér, dags. 14. nóvember 1991, er gerð grein fyrir því, að nefndin hafi verið vinnunefnd, sem starfaði í umboði Framleiðsluráðs og því á sama lagagrundvelli. Samkvæmt 21. gr. reglugerðar nr. 339/1986 var Framleiðsluráði landbúnaðarins falið það verkefni að reikna út fullvirðisrétt fyrir sauðfjárbændur og halda skrá um fullvirðisrétt. Þá var Framleiðsluráði falið að annast tilkynningar til bænda og afurðastöðva um fullvirðisrétt og endurskoða útreikninga fullvirðisréttar í tilefni af athugasemdum frá bændum.

Af ákvæðum reglugerðarinnar og laga nr. 46/1985 verður ekki annað ráðið en Framleiðsluráði hafi eingöngu verið ætlað að annast það, sem nefna mátti tæknilega úrvinnslu fullvirðisréttar í sauðfjárafurðum á grundvelli útreikningsreglna reglugerðarinnar og ákvarðana búnaðarsambanda, ef undan er skilin heimild þess til að skjóta úrskurðum ágreiningsnefndar samkvæmt 31. gr. laga nr. 46/1985 til ráðherra. Ekki verður því séð að álit búmarksnefndar Framleiðsluráðs í bréfi nefndarinnar til A, dags. 27. nóvember 1987, um þýðingu mikils ásetnings og áhrif þess á afgreiðslu búmarksnefndar sýslunnar, hafi haft sjálfstæða þýðingu að lögum. Sama gildir einnig um svar nefndarinnar í bréfi, dags. 18. apríl 1988, að undanskildu því að það var rétt og eðlilegt, í ljósi þeirrar meðferðar, sem beiðni A hafði fengið hjá búnaðarsambandinu, að Framleiðsluráð landbúnaðarins kæmi erindi A á framfæri við landbúnaðarráðuneytið sem æðsta stjórnvalds á þessu sviði.

Áður var lýst afstöðu þeirrar nefndar Framleiðsluráðs landbúnaðarins, sem fjallaði um erindi A, en ekki verður séð að sú afstaða og skýringar nefndarinnar á heimildum yfirvalda hafi haft stuðning í þágildandi reglum um þessi mál. Sú afstaða landbúnaðarráðuneytisins í bréfi þess frá 12. desember 1989, að ráðuneytið fallist á, að beiðni A um aukningu fullvirðisréttar „geti talist rökrétt og eðlileg“, felur ekki í sér skýringu á því hvers vegna beiðnin var „rökrétt og eðlileg“, þar á meðal hvort hún var innan þess ramma, sem lög og reglugerðir settu árið 1986, þegar hún var fyrst sett fram. Þá verður ekki annað séð en þessi afstaða hafi verið í mótsögn við þá afstöðu ráðuneytisins, sem áður hafði birst í bréfi þess, dags. 19. júlí 1988, til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, þar sem ráðuneytið taldi þá engin rök liggja fyrir um aukningu réttar A til handa.

Það er mikilvægt í samskiptum borganna og þeirra, sem fara með opinbera stjórnarsýslu, að svör stjórnvalda og afstaða þeirra til erinda borgaranna séu skýr og rökstuðningur og útskýringar með þeim hætti, að viðtakandinn geti á grundvelli þeirra metið réttarstöðu sína. Á það hefur skort við meðferð umrædds máls A, eins og rakið hefur verið hér að framan. Eru það tilmæli mín til landbúnaðarráðuneytisins, að í framtíðinni verði vandað til stjórnarsýslustarfa að þessu leyti. Þá eru það tilmæli mín, að landbúnaðarráðuneytið geri ráðstafanir til að leiðbeina stjórnnum búnaðarsambandanna um skyldur þeirra í þeim tilvikum, þegar þeim eru með lögum og reglugerðum fengin stjórnarsýslustörf. Þá er nauðsynlegt að landbúnaðarráðuneytið hafi eftirlit með því að búnaðarsamböndin ræki þessar skyldur sínar.“

9.0. Lax- og silungsveiði.

9.1. **Bætur vegna veiðiskerðingar. Jafnræðisreglur.** **Gerðardómur. Valdmörk stjórnvalda. Eignarskerðing. Sérstakt hæfi.** **(Mál nr. 629/1992)**

I.

A taldi, að hann hefði orðið að sæta ólögmætri mismunun við uppgjör eignarnámsbóta vegna tjóns, sem hann varð fyrir vegna veiðiskerðingarákvæðis 35. gr. þágildandi laga um lax- og silungsveiði nr. 53/1957, og beindist kvörtun A að landbúnaðarráðuneytinu.

Ég vék sæti í máli þessu og með bréfi forseta Alþingis, dags. 10. september 1992, var Stefán Már Stefánsson, prófessor, skipaður til þess að fara með málið.

II.

Helstu málavextir eru þeir, að með lögum nr. 53/1957 voru möguleikar bændu til netaveiða skertir og kom skerðing þessi m.a. niður á jörðinni X, eign A, og nokkrum öðrum jörðum á sama veiðisvæði. Samkvæmt 3. mgr. 35. gr. laganna skyldi vegna rýrnunar veiðiaðstöðu þeim er í missti, bætt að fullu samkvæmt mati það, sem væri fram yfir 30%. Skaðabætur skyldu greiðast að $\frac{3}{4}$ úr ríkissjóði og að $\frac{1}{4}$ úr sýslusjóði eða sýslusjóðum viðkomandi héraða og skyldi greiðslan skiptast á 25 ár. Eigendur jarðanna fóru fram á, að yfirmatsmenn skv. XVI. kafla laga nr. 53/1957 mætu fullar skaðabætur fyrir veiðirýrnun fyrir löndum jarða þeirra og skyldi ákvörðun yfirmatsmanna gilda sem gerðardómur. Gerðardómurinn (yfirmatsmenn) komst að þeirri niðurstöðu með dómi uppkveðnum 29. september 1959, að ákvörðun skaðabóta í eitt skipti fyrir öll og dreifing á greiðslu þeirra á 25 ár leiddi til ótækrar niðurstöðu. Þeir kváðu á um árlegt gjald, sem greiðast skyldi að loknum veiðitímum hvers árs, en gjaldið gátu aðilar gerðarmálsins borið undir matsmenn skv. lögum nr. 53/1957 vegna tilgreindra breytinga. Þá ákváðu gerðarmenn að beita ekki 30% frádrætti, þar sem þeir töldu, að það lagaákvæði fengi ekki samrýmst þeim sjónarmiðum, sem lægju að baki 67. gr. stjórnarskrárinnar, en gerðarmennirnir höfðu heimild til að meta stjórnskipulegt gildi 3. mgr. 35. gr. laga nr. 53/1957. Gerðardómsmenn töldu hins vegar rétt að hafa hliðsjón af vilja löggjafans til að takmarka bótagreiðslur vegna ákvæða laganna um lengd fastra veiðivéla þannig að einstökum veiðieigendum væri ekki mismunað.

Fram til gildistöku laga nr. 38/1970 um breyting á lögum nr. 53/1957, sbr. lög nr. 76/1970, voru gerðardómar felldir og kom í ljós, að tjón á jörðinni X vegna hinnar breyttu veiðitilhögunar var meira en annarra tilgreindra jarða. Með fyrstnefndum lögum var veiðiskerðing haldið óbreyttum en bótareglum mjög breytt. Voru bætur vegna jarðarinnar X og annarra jarða ákveðnar eftir ólíkum bótareglum hinna nýju laga. Í dómi Hæstaréttar frá árinu 1988, í máli A, til heimtu bóta kom fram, að breyting á bótareglum laganna stæði því ekki í vegi ein sér, að A gæti krafist bóta 1970 og síðar á grundvelli gerðardómsins frá 1959. Hins vegar taldi Hæstiréttur, að ekki gæti komið til bótagreiðslu vegna árána 1984 og 1985. Sagði í dóminum, að í gerðardóminum hefði ekki verið ljóslega sagt, hvort bætur skyldi greiða í 25 ár eða lengur og skýringargögn skæru heldur ekki úr. Um túlkun á dómi Hæstaréttar var síðan deilt. Málafæri hófust út af ákvörðun bóta vegna annarra jarða samkvæmt hinum nýju lagaákvæðum og lauk þeim með dómum Hæstaréttar á árinu 1987. Varð niðurstaðan sú sama og í máli A vegna jarðarinnar X, að krefja mætti um bætur á grundvelli gerðardómsins frá 1959 þrátt fyrir ný bótaákvæði í lögum nr. 38/1970. Með samkomulagi á árinu 1991 milli ríkissjóðs og eigenda annarra jarða en X voru bætur ákveðnar fyrir árin 1977–1983 og tekið mið af heildaraflatjóni vegna veiðitakmarkana og miðað við tilgreint verð á laxi. Með þessu töldust bætur uppgerðar með fyrirvara um frekari bóta-

rétt, fengi eigandi X viðurkenningu dómstóla á frekari bótarétti en dómur Hæstaréttar frá 1988 kvæði á um. Þá sagði í samkomulaginu, að vegna bótagreiðslna til eigenda X vegna árána 1984–1987 hafi landbúnaðarráðherra undirritað sérstaka yfirlýsingu, dags. 16. apríl 1991, þar sem fram kæmi, að landbúnaðarráðuneytið myndi ákvarða og greiða bætur vegna þessara ára til eigenda jarðanna, enda fengist nauðsynleg fjárveiting.

III.

A taldi, að með dómi Hæstaréttar frá árinu 1988 hefði ekki verið endanlega dæmt um bætur til hans vegna veiðiskerðingar á X. Með fyrrgreindu samkomulagi frá 29. maí 1991 hefði ríkissjóður mismunað eigendum jarðanna í bótauppgjöri vegna veiðitjónsins, þannig að eigandi X væri stórlega vanhaldinn miðað við hinar jarðirnar og hefði ekki enn fengið fullar bætur. Gerði A grein fyrir hugmyndum sínum um bætur. Taldi hann bætur fyrir árin fram til 1970 endanlega útkljáðar. Að öðru leyti gekk hann í stórum dráttum út frá skráðum veiðiskýrslum um veiði fyrir löndum jarðanna árin 1947–1956 og áætlaði á þeim grundvelli árlega meðaltalsveiði hveirrar jarðar talið í fjölda laxa og út frá því áætlaði hann árlegt tjón í kílóum. Þá bar hann saman tapaðan kílóafjölda á laxi á X og á einni hinna jarðanna tímabilið 1970–1976 og þær greiðslur sem hvor um sig hefði fengið vegna tjónsins, reiknaðar á hvert kíló af töpuðum laxi. Með svipuðum hætti reiknaði hann út tímabilið 1977–1983 en það tímabil var bætt með samkomulaginu við ríkissjóð 29. maí 1991. Fyrri tímabilið taldi A eiganda hinnar jarðarinnar hafa fengið 25% hærra kílóverð á hvert tapað kíló en hann sjálfur en seinna tímabilið taldi hann hlutfallslegan mismun bóta milli greiðslna til eigenda hinnar jarðarinnar og hans sjálfs vera 337% miðað við sambærilegan útreikning.

Sjónarmið ríkislögmanns lágu fyrir í málinu en hann hafði farið með bótamál X fyrir landbúnaðarráðuneytið. Taldi hann bótatíðvik X og hinna jarðanna ekki sambærileg og að ólíkar leiðir hafi verið farnar svo sem hann rakti nánar. Í samkomulaginu frá 29. maí 1991 hafi verið reynt að nálgast svo nákvæmlega sem unnt væri hvert veiðitjónið hefði verið en samkomulag þetta hafi verið byggt á dómum Hæstaréttar frá 1987. Í dæmi X hafi verið tekin sú afstaða frá 1977 að leggja til grundvallar síðustu yfirmatsgerð í máli jarðarinnar og framreikna þá niðurstöðu síðan árlega eftir breytingum á laxaverði. Þannig hefði verið byggt á ólíkum lagalegum leiðum og því vandséð, að í því gæti falist röskun á jafnræðisreglu. Þá hélt ríkislögmaður því fram, að forsendur væru breyttar frá því sem var 1958–1959, þar sem veiði fyrir landi X hefði stórauðist. Ennfremur taldi ríkislögmaður að Hæstiréttur hefði ótvírætt komist að þeirri niðurstöðu að eigandi X hefði fengið fullnaðarbætur með bótagreiðslum til hans í 25 ár. Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins kom fram að það taldi, að samkomulagið frá 29. maí 1991 væri ekki bindandi gagnvart hugsanlegum bótagreiðslum til eigenda X né heldur vegna bótagreiðslna skv. heimild í lögum nr. 117, 31. desember 1992, fjárlögum, lið 6.9., sbr. og yfirlýsingu landbúnaðarráðherra frá 16. apríl 1991. Fram kom sá vilji ráðuneytisins að ljúka bótamálum allra jarðanna, þannig að fyllsta jafnræðis væri gætt varðandi greiddan árafjölda og fjárhæð bóta og að leiðrétta yrði fyrir greiðslur, til þess að jafnræði yrði náð, ef kröfur A reyndust vera réttmætar.

IV.

Í niðurstöðu sinni vék skipaður umboðsmaður m.a. að gerðardóminum frá 29. september 1959. Gat hann þess, að í dómi Hæstaréttar frá 1987 væri sérstaklega tekið fram, að stjórnvöld hefðu ekki farið út fyrir valdmörk sín, er þau sömdu af hálfu ríkisins og hlutaðeigandi sýslusjóðs um að skaðabætur skv. 35. gr. laga nr. 53/1957 yrðu ákveðnar af gerðardómi eða er þau hlítu síðar í verki forsendum og úrskurði hans um skaðabætur. Tók skipaður umboðsmaður fram, að þessi niðurstaða yrði lögð til grundvallar. Þá taldi hann ljóst af fyrrgreindum dómum Hæstaréttar frá árunum 1987 og 1988, að bætur ættu að ákvarðast

og greiðast til allra umræddra jarða á þeim grundvelli, sem 35. gr. laga nr. 53/1957 og fyrrgreindur gerðardómur mæltu fyrir um. Taldi skipaður umboðsmaður, að allar umræddar jarðir hefðu verið í sambærilegri réttarstöðu, þegar umrætt skerðingarákvæði 35. gr. laga nr. 53/1957 hefði verið sett, en tjón eigenda jarðanna hefði þó verið mismunandi mikið. Hann áleit því, að á grundvelli jafnræðisreglu bæri ríkissjóði að beita sömu meginsjónarmiðum um ákvörðun og greiðslu bóta gagnvart öllum þeim, sem hann semdi við eða hygðist ganga til samninga við í tilefni af þessum skerðingarákvæðum. Sömu reglu taldi hann gilda um önnur stjórnvöld, sem ákvörðuðu bætur á grundvelli lagafyrirmæla. Ekki skipti máli, þótt óljós réttarstaða veiðiréttareigenda hefði í raun leitt til þess, að leiðir skildu varðandi innheimtu og uppgjör bóta. Skipaður umboðsmaður vék að dómi Hæstaréttar frá 1988 í máli A til heimtu bóta og tók til umfjöllunar í því sambandi, hvort skilja mætti dóminn svo, að bótagreiðslum til eiganda X hefði lokið 1983. Tók skipaður umboðsmaður nokkur atriði dómsins til skoðunar í þessu sambandi og komst að þeirri niðurstöðu, að ólíklegt væri, að skorid hefði verið endanlega úr um bótarétt eiganda X vegna veiðiskerðingar í dómi þessum og taldi því rétt að miða við, að A kynni að eiga rétt á bótum vegna þess, sem unnt væri að knýja fram með málsókn, ef því væri að skipta. Skipaður umboðsmaður vék að útreikningum A á tjóni jarðanna og taldi útreikninga af þessu tagi geta staðist og geta verið grundvöll samanburðar. Hins vegar kvaðst skipaður umboðsmaður ekki meta, hvort útreikningar þessir væru nægjanlega traustir og taldi eðlilegra, að dómstólar skæru úr um það, ef ágreiningur yrði. Sama máli gegndi um það, hvort önnur atvik, svo sem breyttur veiðitími eða breyttar veiðiaðferðir ættu að hafa áhrif á útreikninginn. Þá var skipaður umboðsmaður þeirrar skoðunar, að samkomulagið frá 29. maí 1991 væri bindandi fyrir ríkissjóð og eigendur þeirra jarða, sem voru aðilar að því, og gildi það einnig um bótagreiðslur vegna árána 1984–1987, enda væri þargreint skilyrði nú ekki lengur því til fyrirstöðu, að greiðslur færu fram. Styddist því viðmiðun A við þetta samkomulag við rök. Í tilefni af fram komnum sjónarmiðum A tók skipaður umboðsmaður fram, að hann teldi, að fyrri afskipti ríkislögmans af málinu væru því ekki til fyrirstöðu, að hann héldi áfram að reka málið fyrir hönd landbúnaðarráðuneytisins og ríkissjóðs, og slíka niðurstöðu væri ekki hægt að leiða af áliti umboðsmanns í málinu nr. 876/1993. Þá leiddu fyrri skoðanir ríkislögmans ekki til vanhæfi hans til afskipta af málinu. Skipaður umboðsmaður tók að lokum fram, að hann teldi rétt, að landbúnaðarráðuneytið hæfi samningaumleitanið við A um ákvörðun og greiðslu bóta vegna veiðiskerðingarinnar fyrir landi X á þeim grundvelli, sem hér að framan hefur verið rakinn í meginatriðum.

9.2.

Skipun jarða í deildir í veiðifélagi. (Mál nr. 774/1993)

I.

A kvartaði yfir því að veiðimálanefnd og embætti veiðimálastjóra hefði ekki lagt úrskurð á það álitaefni, hvort jörðin E í Y–hreppi ætti að vera í C–deild Veiðifélags B– og C–ár. Það var skoðun A að jörðin E ætti ekki heima í nefndri deild.

II.

Í bréfi mínu til A, dags. 28. desember 1993, gerði ég A svofellda grein fyrir niðurstöðum mínum í málinu:

„Í 4. gr. samþykktar nr. 36/1975 fyrir Veiðifélag B– og C–ár segir, að veiðifélagið starfi í tveimur deildum. Skal önnur deildin vera fyrir B–á, en hin deildin fyrir C–á. Í samþykktinni er hins vegar ekki tekið fram, hvernig skipa eigi jörðum í deildir þessar.

Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki ráðið, að Veiðifélag B–

og C-ár hafi tekið sjálfstæða ákvörðun um skipan jarða við árnar í deildir. Í arðskrá fyrir C-á samkvæmt undirmatsgerð frá 26. apríl 1975 er jörðinni E ekki úthlutað arði. Í fundargerð aðalfundar veiðifélagsins 10. maí 1975 segir hins vegar, að samþykkt hafi verið að gera athugasemd við það, að jörðin E skuli ekki hafa fengið hlut í C-á. Eru ástæður fyrir þessari athugasemd skýrðar í fundargerðinni og formanni falið að hafa samband við matsmenn arðskrár og óska eftir skýringu og leiðréttingu. Síðan gerist það, að á aðalfundi í Veiðifélagi B- og C-ár 18. júní 1977 er lögð fram arðskrá fyrir C-á samkvæmt endurskoðun undirmatsmanna, en ekki var E þar úthlutað arði. Í framhaldi af því er síðan lagt fram á fundinum „heildarmat ána“, en ekki mun nein afstaða hafa verið tekin til þess á fundinum, enda gerðu sumir félagsmanna þar fyrirvara. Í fundargerð fundar í C-deild 15. júlí 1978 er bókað, að samþykkt hafi verið að helmingur af veiðirétti E og F skuli færast yfir á C-á og er síðan tilgreint, hver sé hundradshluti hveirrar jarðar í C-deild eftir þá breytingu, þ. á m. E. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, voru áfram deilur um arðskrár á félagssvæðinu, en samkvæmt síðari mötum skv. lögum nr. 76/1970 hefur E verið metinn arður í arðskrá fyrir C-deild, þar á meðal bæði mati yfirmatsnefndar frá 31. mars 1982 og 27. maí 1991.

Þér hafið leitað til veiðimálastjóra og veiðimálanefndar og óskað úrskurðar um það, hvort jörðin E eigi að vera í C-deild umrædds veiðifélags eða ekki, nú síðast með bréfi lögmanns yðar frá 30. mars 1992. Þeirri beiðni hefur jafnan verið hafnað af veiðimálastjóra og veiðimálanefnd með þeim rökum, að þessir aðilar ættu ekki úrskurðarvald um þetta atriði. Í niðurlagi síðasta bréfs þeirra um þetta efni frá 27. apríl 1992 segir svo:

„Mál það, sem um hefur verið fjallað hér, er arðskrármál samanber 2. mgr. 50. gr. nefndra laga, sem senda ber til matsnefnda, ef félagsmenn í veiðifélagi koma sér ekki saman um arðskrá eftir löglegum leiðum. Það sem sagt er í lögum um að veiðimálastjóri og Veiðimálanefnd ákveði félagssvæði veiðifélags nær fyrst og fremst til ákvörðunar um endamörk veiðifélaga, en ekki um veiðiréttindi einstakra jarða við ár og vötn innan veiðifélaga. Hvað Veiðifélag [B- og C-ár] snertir var ákvörðun um félagssvæði einföld. Hún var að félagið skyldi ná til heils fiskihverfis samanber a-lið 1. mgr. 45. gr. margnefndra laga.“

III.

Samkvæmt 1. mgr. 46. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði ákveða veiðimálastjóri og veiðimálanefnd félagssvæði veiðifélags innan marka laganna. Að mínum dómi ber ekki að skýra 1. mgr. 46. gr. svo, að veiðimálanefnd og veiðimálastjóra sé falið vald til að úrskurða um skipan jarða í deildir veiðifélags, ef deildir eru stofnaðar. Verður slík ályktun heldur ekki dregin af öðrum ákvæðum laga nr. 76/1970.

Samkvæmt 49. gr. laga nr. 76/1970 skal setja veiðifélagi samþykkt og í b-lið 3. mgr. sömu greinar segir, að í samþykkt skuli vera ákvæði um:

„b. Félagssvæði. Skulu þar taldar, svo að eigi verði um villzt, allar þær jarðir, sem eru á félagssvæðinu.“

Þá segir í 4. mgr. 49. gr., að ákveða megi í samþykkt að veiðifélag starfi í deildum.

Ef eigi er gerð lögmat samþykkt fyrir veiðifélag, er veiðimálastjóra og veiðimálanefnd rétt að setja félaginu samþykkt, sem gildir uns félagið setur sér lögmeta samþykkt.

Félagsstjórn veiðifélags skal samkvæmt 52. gr. laga nr. 76/1970 senda samþykkt til staðfestingar hjá landbúnaðarráðherra. Þyki samþykkt eigi þannig úr garði gerð, að staðfesta megi, sendir ráðherra samþykktina aftur til félagsstjórnar með athugasemdum um það, er ábótavant þykir. Að síðustu er tekið fram, að aldrei megi samþykkt brjóta í bág við réttarákvæði, almennar grundvallarreglur laga né réttindi einstakra manna.

Eins og áður var lýst, var samþykkt fyrir Veidifélag B- og C-ár staðfest af hálfu landbúnaðarráðherra, án þess að jarðir á félagssvæðinu væru taldar þar upp eða ákveðin skipting þeirra milli deilda.

Þér sem félagi í veiðifélaginu eigið þess kost að taka málið upp innan veiðifélagsins og láta á það reyna, hvort breyting á samþykkt félagsins til samræmis við ákvæði laga nr. 76/1970 nær fram að ganga. Þá verður ekki annað séð en þér eigið þess kost að leita beint til landbúnaðarráðherra og gera kröfu um, að samþykkt veiðifélagsins verði færð í löglegt horf. Á meðan ekki er í samþykkt veiðifélagsins gerð grein fyrir, hvaða jarðir séu á félagssvæðinu og þá í einstökum deildum, verður ekki séð að ágreiningur um, hvaða deild tiltekin jörð tilheyri, verði sem slíkur borinn undir landbúnaðarráðherra, nema í tengslum við kröfu um að samþykkt sé færð til þess vegar, sem samkvæmt framansögðu er mælt fyrir um í b-lið 3. mgr. laga nr. 76/1970, en landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn allra veiðimála samkvæmt 1. mgr. 86. gr. laga nr. 76/1970, sbr. 4. tl. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands.

Ég vek athygli á því, að upptalning á félagssvæði í samþykkt veiðifélags er sjálfstætt úrlausnarefni við gerð samþykktarinnar. Það er síðan ákvörðunarefni við gerð arðskrár eða mat af því tilefni, hvort allar jarðir í félaginu eða viðkomandi deild fá úthlutað arði.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að skjóta máli til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, ef unnt er að skjóta því til æðra stjórnvalds. Ég get því ekki fjallað frekar um það ágreiningsefni, sem uppi er í þessu máli, úr því að niðurstaða landbúnaðarráðuneytisins liggur ekki fyrir.

Í bréfi yðar frá 21. júní s.l. er spurst fyrir um atriði, sem mér virðist eiga að skera úr með mati skv. 94. gr. laga nr. 76/1970. Get ég ekki fjallað um það efni fyrr en yfirmat liggur fyrir, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

10.0. Lífeyrismál.

10.1. Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins. Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna. (Mál nr. 800/1993)

A leitaði til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun lífeyrissjóðs starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, að skerða allar lífeyrisgreiðslur til félagsmanna.

Í bréfi lífeyrissjóðsins frá 15. desember 1992 segir m.a.:

„Á grundvelli tryggingafræðilegrar úttektar á sjóðnum, þar sem í ljós kom að sjóðurinn á ekki fyrir öllum skuldbindingum sínum, hefur stjórn sjóðsins ákveðið að skerða allar lífeyrisgreiðslur um 15% frá og með n.k. áramótum.“

Í 7. gr. reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins segir:

„Fimmta hvert ár skal stjórn sjóðsins fá tryggingafræðing til að reikna út fjárhag sjóðsins. Hann skal semja skýrslu um athuginina og gera upp fjárhag sjóðsins á grundvelli hennar. Sýni uppgjorið halla, sem ekki verður jafnaður með því að auka tekjur sjóðsins, ber að lækka lífeyrisréttindin hlutfallslega.“

Reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem staðfest var af fjármálaráðuneytinu 28. janúar 1988, er sett með stoð í 2. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Þar segir m.a.:

„Öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, er rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfsþóps, enda starfi lífeyrissjóðurinn skv. sérstökum lögum eða reglugerð, sem staðfest hefur verið af fjármálaráðuneytinu.“

Í bréfi mínu til A, dags. 29. mars 1993, sagði m.a. svo:

„Af tilvitnuðu ákvæði verður ráðið, að lífeyrissjóðir, sem orðið hafa til með samningi milli vinnuveitanda og launþega, starfa samkvæmt reglugerðum, sem aðilar hafa komið sér saman um. Núgildandi reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, þar sem mælt er fyrir um réttindi og skyldur sjóðfélaga, er því grundvölluð á kjarasamningi launþega og vinnuveitanda.“

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 2. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Utan starfssviðs hans falla afskipti af samningum einstaklinga. Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum laga og reglugerða um starfssvið umboðsmanns fellur það utan starfssviðs umboðsmanns að hafa afskipti af samningum milli Áburðarverksmiðju ríkisins og starfsmanna hennar. Þá tel ég, að framangreint ákvæði reglugerðar Lífeyrissjóðs starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins séu ekki andstæð lögum nr. 55/1980 eða öðrum réttarreglum. Sú ákvörðun fjármálaráðuneytisins að staðfesta reglugerðina gefur því ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.

Samkvæmt framansögðu tel ég mig ekki geta aðhafst neitt frekar í þessu máli yðar.“

11.0. Lögreglurannsókn.

11.1.

Meðferð ákærvalds. Bókhaldsrannsókn. Lögreglurannsókn. Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar. (Mál nr. 848/1993)

A kvartaði yfir rannsókn rannsóknarlögreglu ríkisins og ríkissaksóknara vegna kæru hans yfir meintum fjárdrætti fyrrum meðeiganda hans í X h.f. Ákvörðun ríkissaksóknara um að knýja ekki á um umbeðna framhaldsrannsókn hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins var einkum á því byggð, að sjónarmið þess löggilta endurskoðanda, sem var rannsóknarlögreglunni til ráðgjafar í málinu, væru þau, að í fyrirbyggjandi gögnum væri ekki að finna neitt, sem gæfi tilefni til að kalla fyrrum meðeiganda A, sem jafnframt var framkvæmdastjóra X h.f., til skýrslugjafar um hin meintu brot og að af hálfu rannsóknarlögreglunnar hefði verið talið, að tæpast væru efni til að leggja út í ítarlega og kostnaðarsama bókhaldsrannsókn eins og málinu var háttáð.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, varðandi ríkissaksóknara og ákvörðun þess embættis um rannsókn og framkvæmd hennar. Þá gat umboðsmaður þess, að samkvæmt lögum gæti rannsóknari leitað til kunnáttumanna, þegar þörf væri á sérfræðilegri rannsókn svo sem bókhaldsrannsókn. Ríkissaksóknari færi með æðsta vald við rannsókn opinberra mála og það væri á hans valdi að taka ákvörðun um það, hvort rannsókn máls skyldi haldið áfram eða hætt. Umboðsmaður tók fram, að ákvörðun ríkissaksóknara um framgang rannsóknar hefði verið byggð á vinnu kunnáttumanns á sviði bókhalds og endurskoðunar og meginviðhorf hins löggilta endurskoðanda lægju fyrir. Það væri skoðun hans, að ekki yrði annað ráðið af málgögnum en að sú niðurstaða ríkissaksóknara, að krefjast ekki frekari aðgerða í málinu á grundvelli afstöðu rannsóknarlögreglu ríkisins, hefði verið reist á lögætum sjónarmiðum.

I.

Hinn 21. júlí 1993 leitaði til mín A og kvartaði yfir rannsókn embætta rannsóknarlögreglu ríkisins og ríkissaksóknara á kæru hans á meintum fjárdrætti fyrrum meðeigenda hans í X h.f., en þeir voru jafnframt framkvæmdastjórar félagsins.

II.

Bú X h.f. var tekið til gjaldþrotaskipta 5. júní 1992. Í bréfi skiptastjóra 19. ágúst 1992 kemur fram, að félagið hafi verið stofnað 26. mars 1988. Í ársbyrjun 1990 hafi eignir félagsins verið seldar og starfseminni hætt, en tap hafði verið á rekstrinum. Síðan segir í bréfi skiptastjórans:

„Stjórnarformaður félagsins [A], hefur skýrt undirrituðum frá því að hann hafi ærna ástæðu til að ætla að rekstrartekjur af starfseminni [. . .] hafi ekki skilað sér til félagsins nema að einhverjum hluta. Í gögnum hans eða félagsins eru ekki til nein sönnunargögn til stuðnings þessum grunsemdum en hann telur að þær megi sanna með lögreglurannsókn. . . .“

Þá rekur skiptastjórinn í bréfi sínu efnislega grunsemdir A. Hinn 4. október 1992 óskaði A eftir því, að ríkissaksóknari rannsakaði bókhald og rekstur X h.f., þar sem mikið hafi vantað á, að skilað hafi verið „allri álagningu og þar með réttum söluskatti“ við uppgjör. Ríkissaksóknari ritaði rannsóknarlögreglu ríkisins bréf 5. október 1992. Þar segir meðal annars:

„Eins og fram kemur í ofangreindu bréfi skiptastjórans er það sent með vísan til 84. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 vegna grunsemda stjórnarformannsins um meint auðgunarbrot af hálfu framkvæmdastjóra hins gjaldþrota félags, . . .

Þess er beiðst, að skýrsla verði tekin af stjórnarformanni sem jafnframt afhendi bókhaldsgögn félagsins til rannsóknar og stuðnings við nánari afmörkun á meintum brotum, og málið að öðru leyti rannsakað svo sem þurfa þykir og tilefni gefst til.“

Í svarbréfi Rannsóknarlögreglu ríkisins 14. janúar 1993 segir meðal annars:

„Gagna hefur verið aflað og leitað hefur verið viðhorfs [Á], löggilts endurskoðanda og eru meðfylgjandi tvær greinargerðir hans ásamt fylgiskjöllum. Sérstaklega er vakin athygli á þeirri niðurstöðu endurskoðandans, að ekkert sé að finna í gögnum málsins sem renni stoðum undir þungar ásakanir [A] á hendur framkvæmdastjóranum. Hins vegar kemur fram að ítarleg bókhaldsrannsókn gæti hugsanlega leitt í ljós fjárdrátt sem unnt væri að sanna, en þó aðeins ef fyrirfinnast gögn sem sýna innkomna fjármuni sem ekki eru framtaldir í ársreikningi félagsins.

Eins og máli þessu er háttað telur Rannsóknarlögregla ríkisins tæpast efni til þess að leggja út í ítarlega og kostnaðarsama bókhaldsrannsókn.

Málið sendist yður í einriti, herra ríkissaksóknari, til þóknanlegrar ákvörðunar eða fyrirsagnar.“

Hinn 6. maí 1993 ritaði ríkissaksóknari Rannsóknarlögreglu ríkisins svohljóðandi bréf:

„Hér með endursendast gögn, sem fylgdu bréfi yðar, dags. 14. janúar 1993, vegna rannsóknar á ætluðum auðgunarbrotum af hálfu fyrrum framkvæmdastjóra [X] hf. . . .

Af hálfu embættisins hefur verið aflað viðbótargagna sem hér greinir:

1. Bréf frá Samkeppnisstofnun, dags. 1. mars 1993, með upplýsingum um meðal leiðbeinandi álagningu 1989 á ýmsum vöruflokkum í söluturnum.
2. Reikningsyfirlit tékkareiknings [M] við Iðnaðarbanka Íslands hf., Breiðholtsútibú,
3. Reikningsyfirlit tékkareiknings [M] við Samvinnubanka Íslands við Suðurlandsbraut.

Þá eru meðfylgjandi minnispointar frá stjórnarformanni [X] hf. [A].

Með vísan til framangreindra gagna er þess hér með óskað að haldið verði áfram rannsókn málsins.

Við þá framhaldsrannsókn þykir nauðsynlegt að flokka vörukaup eftir vöruflokkum, eftir því sem mögulegt er, í því skyni að reikna út meðalálagningu samkvæmt þeim gögnum sem aflað hefur verið í málinu. Ennfremur er á það bent að kærandi staðhæfir að fyrir liggja í bókum söluturnsins upplýsingar um útsöluverð einstakra vara.

Þá þykir tilefni til að rannsaka innlegg á ofangreinda tékkareikninga [M].

Að lokinni rannsókn ofangreinds og að fenginni nánari skýrslu fyrirverandi stjórnarformanns, [A], verði hin kærðu kvödd til skýrslugjafar, m.a. um hvernig notkun [M] á tékkareikningnum hafi verið háttað á árinu 1989, svo og hvernig skýrð yrði sú álagning sem bókhald [X] hf. sýnir á þessum tíma.

Að öðru leyti er óskað eftir að málið verði rannsakað eftir því sem skýrslur kærðu kunna að gefa tilefni til.“

Með bréfi 10. maí 1993 sendi ríkissaksóknari Rannsóknarlögreglu ríkisins viðbótar-

gögn, sem A hafði lagt fram og vörðuðu staðhæfingar hans um undanskot fyrrum framkvæmdastjóra félagsins á fjármunum þess. Í svarbréfi Rannsóknarlögreglu ríkisins 26. maí 1993 sagði:

„Hér með sendast yður að nýju, herra ríkissaksóknari, gögn ofantilvísaðs máls sem varðar rekstur [X] h.f. á tímabilinu maí 1988 til janúar 1990.

Að fengnum bréfum yðar dags. 6. og 10. þ.m. voru skýrslur teknar af [P] og [T], sem [A] tilgreindi í minnispunktum, er fylgdu bréfi yðar dags. 6. þ.m., sem heimildarmenn um misferli [S], auk þess sem tekin var skýrsla af [A].

Með hliðsjón af því sem fram kemur í skýrslum [P] og [T] leyfi ég mér nú að senda yður gögn málsins aftur til þóknanlegrar ákvörðunar þótt ekki hafi verið unnin sú rannsóknarvinna sem kveðið er á um í bréfi yðar dags. 6. þ.m.“

Hinn 30. júní 1993 ritaði ríkissaksóknari rannsóknarlögreglustjóra bréf. Var afrit þess meðal annars sent A. Í bréfinu segir:

„Vísað er til bréfs yðar herra rannsóknarlögreglustjóri, dagsetts 26. maí sl., þar sem endursend eru þau gögn sem fylgdu bréfum embættisins til yðar dagsettum 6. og 10. maí sl. með beiðni um framhaldsrannsókn á ætluðum auðgunarbrotum fyrrum framkvæmdastjóra [X] hf., þeirra [S] og [M].

Í bréfi rannsóknarlögreglu ríkisins, dagsettu 14. janúar sl., voru kynnt viðhorf hins löggilta endurskoðanda, ráðgjafa yðar í máli þessu, um að í gögnum þeim sem þá lágu fyrir, væri ekki að finna neitt sem gæfi tilefni til að kalla fyrrum framkvæmdastjóra ofangreinds félags til skýrslugjafar um hin meintu brot, og tæpast var efni til þess að leggja út í ítarlega og kostnaðarsama bókhaldsrannsókn eins og máli þessu væri háttáð.

Af hálfu embættisins var talið að fyrirliggjandi gögn gæfu tilefni til þess að afla nokkurra viðbótargagna og að þeim gögnum fengnum var ákveðið að senda yður þau með beiðni um framhaldsrannsókn.

Ljóst var að áður en skýrslur yrðu teknar af framkvæmdastjóranum vegna meintra auðgunarbrot, þar sem leitast yrði við að upplýsa lága álagningu og lágt bókfærða vörusölu félagsins, þyrfti að leggja í nokkra undirbúningsvinnu, svo sem nánar var kveðið á um í bréfi dagsettu 6. maí sl. Þá rannsóknarvinnu hefur rannsóknarlögregla ríkisins ekki talið efni til að leggja út í, og byggt þar á því álitni hins löggilta endurskoðanda og ráðgjafa síns í máli þessu að viðbótargögnin breyttu ekki fyrra viðhorfi hans um að eigi væru efni til frekari opinberrar rannsóknar á máli þessu.

Með hliðsjón af framangreindu þykir af ákærvaldsins hálfu eigi fært að knýja á um áður umbeðna framhaldsrannsókn vegna fyrrgreindra viðhorfa yðar. Eru því eigi efni til frekari aðgerða í máli þessu af hálfu ákærvalds að svo vöxnu máli.“

III.

Hinn 5. ágúst 1993 ritaði ég rannsóknarlögreglustjóra og ríkissaksóknara bréf, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 umboðsmann Alþingis, að embætti þeirra létu mér í té gögn málsins og skýrðu viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi rannsóknarlögreglustjóra 11. ágúst 1993 segir meðal annars:

„Viðhorf til kvörtunarinnar

Af rannsóknargögnum og bréfum sem send voru á milli embætta má glögglega ráða hvernig staðið var að athugun og rannsókn málsins. Þá má geta þess, enda kemur það ekki skýrt fram í málgögnum, að leitað var til [B], löggilts endurskoðanda,

sem hafði fært bókhald fyrir [X] h.f., og veitti hann upplýsingar og lét í té gögn sem ráðgjafi RLR tók til frekari úrvinnslu.

Ég tel að málgögn beri það með sér að leitast hafi verið við [að] koma málinu í eðlilegan og ákveðinn rannsóknarfarveg með því að afmarka brot, eins og ríkissaksóknari hafði mælt fyrir um. Það hafi hins vegar ekki tekist og rannsóknargögn þá verið endursend ríkissaksóknara sem ákvað að lokum að láta kyrrt liggja.

Eftirmáli

Í bréfum þeim sem rannsóknarlögreglan ritaði ríkissaksóknara í sambandi við málið koma viðhorf til þess eða sakarefnisins ekki skýrt fram, en sjónarmið ráðgjafans, hins löggilta endurskoðanda, eru ótvíræð og afdráttarlaus. Eftirá að hyggja er ég ekki í vafa um að máli þessu hefði verið vísað frá samkvæmt reglum 76. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19, 1991 eftir frumathugun, ef það hefði borið að með öðrum hætti (frávísunarreglurnar eiga ekki við, berist mál frá ríkissaksóknara), jafnvel án þess að sjónarmiða endurskoðandans hefði verið aflað. Ákvörðun um frávísun hefði í aðalatriðum verið reist á því sjónarmiði að ekki sé rétt að taka til meðferðar rannsóknarbeiðni frá kaupmanni eða verslunarfyirtæki sem afhendir bókhald ásamt fylgiskjölum og setur fram almennar, órökstuddar, staðhæfingar um að einhver starfsmaður hljóti að hafa dregið sér fé úr rekstrinum vegna þess hve afraksturinn sé slakur.“

Með bréfi embættis ríkissaksóknara 1. september 1993 bárust mér gögn málsins, ásamt viðhorfi embættisins til kvörtunarinnar. Þar segir meðal annars:

„Viðhorf embættisins til ofangreindrar kvörtunar og þeirrar rannsóknar sem fram fór í málinu koma fram í bréfum embættisins til rannsóknarlögreglu ríkisins dagsettum 6. maí og 30. júní s.l.

Jafnframt skal tekið fram að vegna þess hve mikið af mun viðameiri málum á sviði efnahagsbrota liggur fyrir á rannsóknarstigi þótti eigi rétt að knýja á um frekari rannsókn í máli þessu.“

Með bréfum dagsettum 17. ágúst og 2. september 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af ofangreindum skýringum. Athugasemdir A bárust mér með bréfum hans dagsettum 20. ágúst og 8. september 1993.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 9. nóvember 1993, var svohljóðandi:

„Í V. kafla laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála eru fyrirmæli um ríkissaksóknara, sem er æðsti handhafi ákærvalds í landinu. Í 27. gr., 2. mgr. 66. gr. og 2. mgr. 76 gr. laganna er mælt fyrir um það, að ríkissaksóknari geti kveðið á um rannsókn máls og mælt fyrir um framkvæmd hennar. Um rannsókn opinberra mála eru fyrirmæli í IX. kafla laga nr. 19/1991. Tekið er fram í 67. gr. laganna, að markmið rannsóknar sé „ . . . að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákæranda sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferðar“. Samkvæmt 1. mgr. 70. gr. laga nr. 19/1991 getur rannsóknari leitað „ . . . til kunnáttumanna þegar þörf er á sérfræðilegri rannsókn, svo sem . . . bókhaldsrannsókn o.s.frv.“ Af ákvæðum V. og IX. kafla laga nr. 19/1991 er ljóst, að það er ríkissaksóknari, sem fer með æðsta vald hér á landi við rannsókn opinberra mála. Það er ennfremur á hans valdi að taka ákvörðun um það, hvort rannsókn máls skuli haldið áfram eða hætt.

Af skýringum Rannsóknarlögreglu ríkisins frá 11. ágúst s.l. og ríkissaksóknara frá 1.

september s.l. verður ráðið, að sú ákvörðun hins síðarnefnda frá 30. júní s.l., að halda ekki áfram frekari rannsókn á meintum auðgunarbrotum fyrrum framkvæmdastjóra X h.f., hafi verið byggð á vinnu kunnáttumanns á sviði bókhalds og endurskoðunar, löggilts endurskoðanda. Í bréfi Rannsóknarlögreglu ríkisins frá 14. janúar 1993, sem rakið er hér að framan, er gerð grein fyrir meginviðhorfum hins löggilta endurskoðanda til málsins. Það er skoðun mín, að ekki verði annað ráðið af gögnum málsins en að framangreind niðurstaða ríkissaksóknara, að krefjast ekki frekari aðgerða í málinu á grundvelli afstöðu rannsóknarlögreglu ríkisins, hafi verið reist á lögmætum sjónarmiðum.

Er afskiptum mínum af máli þessu því lokið hér með, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

12.0. Mannanöfn.

12.1.

Skylda til nafnbreytinga við töku ríkisfangs. Breytingar á eiginnafni og kenninafni. (Mál nr. 675/1992)

A fékk íslenskan ríkisborgararétt á árinu 1973 og var gert að taka sér íslenskt fornafn. Á sama tíma fengu þrír synir A íslenskan ríkisborgararétt og tóku íslensk eigin- og kenninöfn. Með 2. gr. laga nr. 45/1985 og 2. gr. laga nr. 11/1987 var þeim, sem áður höfðu fengið íslenskt ríkisfang með lögum og breytt höfðu nafni sínu, heimilað að breyta nöfnunum í samræmi við ákvæði laganna og voru heimildir þessar tímabundnar. Samkvæmt þessum lögum þurftu börn manna, sem fengu íslenskt ríkisfang með lögum, aðeins að taka sér eitt íslenskt eiginnafn og gátu haldið kenninafni sínu, ef þau voru fædd áður en foreldrið öðlast íslenskt ríkisfang. Uppfylltu synir A þessi skilyrði. Í aprílmánuði 1988 heimilaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið A og einum sona hans nafnbreytingar eiginnafna á grundvelli laga nr. 11/1987 og öllum sonum A breytingu á rithætti kenninafns, er leiddi af ritháttarbreytingu á eiginnafni A. Áður hafði ráðuneytið synjað beiðni sona A um breytingar á kenninafni á þeim grundvelli, að ekki yrði á það fallist, að þeir gætu notað tvö kenninöfn, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 16. febrúar 1988. Umboðsmaður tók fram, að synir A hefðu átt sjálfstæðan rétt til að nýta sér heimild 2. gr. laga nr. 11/1987. Heimildin hefði hins vegar verið tímabundin og frestur liðinn í lok september 1987. Væri því ljóst, að hann gæti ekki fjallað um kvartanir þær, sem lutu að ákvörðunum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á grundvelli laga nr. 11/1987, þar sem liðinn væri sá ársfrestur, sem settur væri í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, til að bera fram kvartanir.

Með bréfi, dags. 27. ágúst 1992, synjaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið umsókn sona A frá 11. nóvember 1991, um breytingu kenninafns, sem borin var fram á grundvelli 16. gr. laga nr. 37/1991, um mannanöfn. Byggði ráðuneytið synjun sína á því, að ekki væri lagaheimild fyrir breytingunni, þar sem lög nr. 37/1991 leyfðu ekki breytingar frá því, sem ákveðið hafði verið samkvæmt lögum þeim, sem giltu um veitingu ríkisborgararéttarins á sínum tíma og áskildu, að íslensk nöfn skyldu upp tekin samkvæmt lögum nr. 54/1925, um mannanöfn. Umboðsmaður taldi synjun ráðuneytisins hvorki byggða á ólögætum sjónarmiðum né brjóta á annan hátt í bága við vandaða stjórnisýsluhætti. Hann vakti hins vegar athygli á umræðum á Alþingi, þar sem dóms- og kirkjumálaráðherra hefði lýst því yfir, að tekin hefði verið ákvörðun um endurskoðun laga nr. 37/1991 vegna fram kominnar gagnrýni og með tilliti til fenginnar reynslu.

Kvörtun A laut ennfremur að því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði talið, að breyting á rithætti tilgreindra eiginnafna hans og eins sonar hans hefði verið gerð án samþykkis þess, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 27. ágúst 1992. Þessar breytingar hafði ráðuneytið sjálft samþykkt með bréfum, dags. 13. og 19. apríl 1988. Ráðuneytið viðurkenndi þessi mistök í svarbréfi sínu til umboðsmanns og lét fylgja því bréfi ljósrit bréfa sinna til A og sonar hans, þar sem mistökin voru leiðrétt. Að því virtu taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla nánar um þessa þætti kvörtunarinnar, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

13.0. Mannréttindi.

13.1.

Ráðstöfun sóknargjalda. Trúfrelsi. (Mál nr. 683/1992 og 684/1992)

A bar fram kvörtun, þar sem vikið var að því, að sá hluti sóknargjalda, sem greiðist Háskóla Íslands vegna einstaklinga, sem hvorki væru í þjóðkirkjunni né skráðu trúfélagi, rynni óskipt til guðfræðideildar Háskóla Íslands.

I.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. ágúst 1993, rakti ég bréfaskipti mín við Háskóla Íslands og helstu málsatvik. Sagði svo um þessi atriði í bréfinu:

„Af þessu tilefni óskaði ég, með bréfi 27. október 1992, eftir upplýsingum frá háskólanum um ráðstöfun gjaldsins. Með bréfi háskólarektors 11. nóvember 1992 bárust mér umbeðnar upplýsingar, þar sem meðal annars kom fram, að umrædd sóknargjöld rynnu til Háskólasjóðs. Samkvæmt skipulagsskrá fyrir Háskólasjóð, sem samþykkt var á fundi háskólaráðs 4. apríl 1974, fer háskólaráð með stjórn sjóðsins og úthlutar fé úr honum í samræmi við 3. lið skipulagsskrárinnar, en þar segir:

„Fénu skal verja til að efla menningarstarfsemi innan Háskólans, s.s. útgáfustarfsemi, fyrirlestrahald fyrir almenning, tónleikahald og til annarrar menningarviðleitni, sem verðug er að mati háskólaráðs. Einnig skal heimilt að leita til sjóðsins vegna óvæntra fjárþarfa Háskólans, sem upp kunna að koma, þannig að ekki gefist ráðrúm til að afla fjár eftir venjulegum leiðum.“

Með ofangreindu bréfi háskólarektors fylgdu reikningar sjóðsins fyrir árin 1990 og 1991. Athugasemdir A við framangreint bréf bárust mér með bréfi, dags. 20. desember 1992, þar sem A óskaði meðal annars eftir því að athugað yrði, hvort tilteknum fjárframlögum Háskólasjóðs til Siðfræðistofnunar hefði verið varið til Guðfræðideildar Háskóla Íslands.

II.

Með bréfi 26. janúar 1993 óskaði ég eftir því, að háskólarektor léti mér í té upplýsingar um eftirtalin atriði:

- „1) Hverjar hafi verið styrkveitingar Háskólasjóðs á árinu 1992.
- 2) Hvort veittur hafi verið styrkur til Siðfræðistofnunar á árinu 1992.
- 3) Hvenær Háskólaráð hafi tekið ákvörðun um styrkveitingar til Siðfræðistofnunar á árinu 1991.
- 4) Hvernig greint sé frá reikningshaldi Siðfræðistofnunar í heildarreikningum Háskólans fyrir árið 1991.“

Upplýsingarnar bárust mér með bréfi háskólarektors 3. mars 1993. Að því er varðaði fyrstu tvær spurningar mínar, vísaði háskólarektor til yfirlits um styrkveitingar úr Háskólasjóði, er fylgdi bréfi hans. Í yfirlitinu kemur fram, að alls hafi styrkveitingar úr sjóðnum á árinu 1992 verið kr. 13.873.816,- og þar af hafi verið veittar til Siðfræðistofnunar kr. 600.000,-. Í gögnum málsins kemur fram, að styrkveitingar ársins 1991 til Siðfræðistofnunar hafi verið kr. 1.200.000,-. Um þriðju spurningu mína sagði svo í bréfi háskólarektors:

„Með hliðsjón af 3. gr. skipulagsskrár sjóðsins hafa styrkir verið veittir til að

styðja ýmis nýmæli í starfsemi Háskólans, þar til þau hafa fengið fastan sess í fjárveitingum. Þar á meðal má nefna stuðning við Siðfræðistofnun Háskólans og Alþjóðamálastofnun Háskólans, sem enn hafa ekki fengið beina fjárveitingu. Rektor tekur ákvörðun um þessa styrki í umboði Háskólaráðs. Svo er um flesta styrki úr sjóðnum. Ef styrkur er hár eða tilefni óvanalegt kynnir rektor málið í Háskólaráði og fær umboð til að taka ákvörðun. Engin bókun var gerð í Háskólaráði vegna styrkja til Siðfræðistofnunar árið 1991.“

Um fjórðu spurningu mína sagði svo í bréfi háskólarektors:

„Ársreikningur Siðfræðistofnunar er hluti af ársreikningi Háskólans. Í bókhaldi Háskólans eru 900 aðskilin verkefni. Eitt þeirra er Siðfræðistofnun. Reikningar Háskólans eru endurskoðaðir af Ríkisendurskoðun.“

Í niðurlagi bréfs háskólarektors sagði síðan:

„Til viðbótar þessum svörum fylgja upplýsingar um starfsemi Siðfræðistofnunar skólaárið 1991–1992 . . . og greinargerð með upphaflegri tillögu um stofnunina . . . Þess má geta, að ef það skiptir kvartanda máli, að Siðfræðistofnun takmarkar sig ekki við kristna siðfræði, heldur fræðigreininna allt frá dögum Aristótelesar.“

Athugasemdir A við framangreint bréf háskólarektors bárust mér með bréfi, dags. 4. maí 1993. Í bréfi A segir meðal annars:

„Varðandi kvörtun okkar um meinta misnotkun Háskóla Íslands á ígildi sóknargjalda bendum við á að í svari háskólans kom fram að hluti þess fjár sem rennur til háskólasjóðs fer til siðfræðistofnunar en guðfræðideild á hlutdeild að henni. Með hliðsjón af því teljum við [að] skoða þurfi hvort sú ráðstöfun brjóti í bága við ákvæði stjórnarskrárinna um trúfrelsi.“

Ég gerði A grein fyrir niðurstöðum mínum með svofelldum hætti:

III.

„Í 1. gr. laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. segir: „Þjóðkirkjusöfnuðir, skráð trúfélög samkvæmt lögum um trúfélög, nr. 18/1975, og Háskólasjóður skulu eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti . . .“ Í 2. gr. laganna er ákveðið, að ríkissjóður skuli skila 15. hvers mánaðar af óskiptum tekjuskatti fjárhæð, sem renni til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands. Samkvæmt 3. lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 91/1987 greiðist gjaldið til Háskóla Íslands vegna þeirra einstaklinga, sem hvorki eru í þjóðkirkjunni né skráðu trúfélagi.“

Siðfræðistofnun starfar á grundvelli reglugerðar nr. 449/1988 um rannsóknastofnun í siðfræði. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir, að á vegum Háskóla Íslands og Þjóðkirkjunnar starfi rannsóknastofnun í siðfræði og er hún vísindaleg rannsókn- og fræðslustofnun samkvæmt 1. gr. laga nr. 77/1979 um Háskóla Íslands, sbr. nú lög nr. 131/1990 um Háskóla Íslands. Í 2. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að hlutverk stofnunarinnar sé að vera vettvangur rannsókna í siðfræði. Þá segir í 3. gr. reglugerðarinnar:

„Hlutverki sínu gegnir stofnunin einkum með því að:

1. Veita starfsmönnum stofnunarinnar og gestum fyrirgreiðslu við rannsóknir.
2. Útbúa fræðsluefni um siðfræði sem nota megi í skólum landsins.
3. Gangast fyrir námskeiðum, umræðufundum og fyrirlesturum um siðfræði handa almenningi og starfshópum.“

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 449/1988 er stjórn stofnunarinnar skipuð þremur mönnum. Er einn tilnefndur af Heimspekistofnun, annar af Guðfræðistofnun og sá þriðji af kirkjuráði Þjóðkirkjunnar. Í 6. gr. reglugerðarinnar er tekið fram, að rekstur stofnunarinnar greiðist af ríkisfé eftir því sem fé er veitt til á fjárlögum, og að aðrar tekjur séu meðal annars styrkir til einstakra verkefna og gjafir og aðrar tekjur, er stofnuninni kunna að berast. Jafnframt er ákveðið, að reikningshald stofnunarinnar skuli vera hluti af heildar-reikningum háskólans.

IV.

Eins og fram kemur hér að framan, hefur Háskólasjóður veitt styrki til Siðfræðistofnunar. Ekki liggur fyrir, hvort styrkirnir hafi verið ætlaðir til einstakra verkefna á vegum stofnunarinnar eða til almenns reksturs hennar. Verður ekki annað ráðið en að styrkirnir hafi runnið til reksturs stofnunarinnar vegna þeirra verkefna, sem þá hafi verið unnið við. Kvörtun yðar lýtur að því, hvort með ráðstöfun umrædds fjár úr háskólasjóði, sem meðal annars er tilkomið vegna heimtu sóknargjalda af þeim, sem utan trúfélaga standa, sé brotið gegn 64. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir í 2. og 3. mgr.:

„Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til neinnar annarrar guðsdýrkunar en þeirrar, sem hann sjálfur aðhyllist.

Nú er maður utan Þjóðkirkjunnar, og geldur hann þá til Háskóla Íslands eða einhvers annars styrktarsjóðs við þann skóla, eftir því sem á verður kveðið, gjöld þau, er honum ella hefði borið að greiða til Þjóðkirkjunnar, enda heyri hann ekki til öðrum trúarbragðaflokki, er viðurkenndur sé í landinu.“

Ofangreind stjórnarskrárákvæði banna, að mönnum, sem ekki eru í Þjóðkirkjunni, sé gert skylt að greiða Þjóðkirkjunni persónuleg gjöld. Þau hindra hins vegar ekki framlag slíkra manna til Þjóðkirkjunnar með óbeinum hætti, svo sem með fjárveitingum á því fé, sem heimt er í ríkissjóð með sköttum. Við úrlausn þess, hvort framangreindar styrkveitingar til Siðfræðistofnunar séu andstæðar 2. og 3. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar verður að mínum dómi að líta til þess, hvort styrkveitingunum sé ætlað að renna til guðfræðideildar eða til sérþarfa deildarinnar. Þó svo að guðfræðideild og kirkjurád Þjóðkirkjunnar tilnefni tvo af þremur í stjórn stofnunarinnar, leiðir það eitt sér ekki til þess að umræddar styrkveitingar séu andstæðar 2. og 3. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt framansögðu verður ekki annað ráðið en að umræddar styrkveitingar hafi runnið til Siðfræðistofnunar vegna þeirrar starfsemi, sem stofnunin hefur almennt með höndum. Þegar litið er til þess hlutverks Siðfræðistofnunar, að vera vettvangur rannsókna í siðfræði, og skýrslu stjórnar Siðfræðistofnunar fyrir skólaárið 1991–1992, verður ekki ráðið að rannsóknum og fræðastörfum á vegum stofnunarinnar sé ætlað að sinna sérstaklega sérþörfum guðfræðideildar Háskóla Íslands. Einnig er rétt að benda á, að Háskólasjóður hefur aðrar tekjur en umrædd gjöld.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að kvörtun yðar gefi ekki tilefni til atugasemda af minni hálfu.“

14.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

14.1. Aðild. Andmælareglan. Leiðbeiningarskylda. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 656/1992)

I.

Bandalagið A kvartaði út af úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 1. júní 1992. Í fyrsta lagi var kvartað yfir því, að A hefði ekki verið veitt færi á að koma að sjónarmiðum sínum, áður en ráðuneytið kvað upp nefndan úrskurð um það, hvort skrár skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldu birtar í B–deild Stjórnartíðinda. Í öðru lagi var kvartað yfir því, að af hálfu Reykjavíkurborgar skyldi hafa verið leitað fyrrnefnds úrskurðar, án tilkynningar til A, eftir að málf lutningur hafði farið fram fyrir Félagsdómi um það, hvort skrár skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldu birtar í B–deild Stjórnartíðinda.

II.

Í bréfi til A, dags. 8. febrúar 1993, rakti ég atvik málsins með svofelldum hætti:
„Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 1. júní 1992, hljóðar svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, herra borgarlögmaður, dags. í dag, þar sem leit að er formlegs úrskurðar ráðuneytisins um það hvort birta skuli í B–deild Stjórnartíðinda skrár sem samþykktar hafa verið af borgarráði Reykjavíkur um störf sem falla undir ákvæði 3.–6. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

Í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 segir að fjármálaráðherra og sveitarfélög skuli birta skrár þessar. Er ekki kveðið nánar á um birtingu þessa í lögnum. Fer þá um birtinguna eftir ákvæðum laga nr. 64/1943. Í 2. gr. þeirra er kveðið á um hvað birta skuli í B–deild Stjórnartíðinda. Eru þar taldar ýmsar gerðir sem gefnar eru út eða staðfestar af ráðherra, ákvarðanir og úrlausnir ráðuneyta sem almenna þýðingu hafa, auglýsingar um embættaveitingar æðsta handhafa framkvæmdavalds eða ráðherra, o.fl.

Ákvarðanir sveitarstjórna sem ráðherra staðfestir skal þannig birta í B–deild Stjórnartíðinda. Aðrar ákvarðanir sveitarstjórna skal þá ekki birta þar, sbr. áður bréf ráðuneytisins frá 18. mars sl. nema annað kynni að vera ákveðið í lögum. Ráðagerð í greinargerð með lagafrumvarpi er eigi næg heimild í því skyni.

Með vísun til framanritaðs tekur ráðuneytið fram að það fellst ekki á að birta skuli í B–deild Stjórnartíðinda skrár sem Reykjavíkurborg hefur samið samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.“

Hinn 16. júní 1992 ritaði A dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og fór fram á það, að úrskurður ráðuneytisins frá 1. júní 1992 yrði afturkallaður. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði erindi A með bréfi, dags. 24. júlí 1992. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars á þessa leið:

„Af þessu tilefni er rétt að taka fram að dómsmálaráðuneytið gefur út Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, sbr. 5. gr. laga nr. 64/1943. Til að annast útgáfuna er ráðinn ritstjóri. Ráðherra á hins vegar úrskurðarvald um það hvort tiltekið efni verði birt og hvar.

Bréf ráðuneytisins frá 1. júní sl. varðaði það hvort tiltekið efni frá Reykjavíkurborg, þ.e. skrár um starfsmenn sem ekki mega fara í verkfall, skyldi birta í B–deild

Stjórnartíðinda. Ráðuneytið svaraði því að umræddar skrár ætti ekki að birta þar. Var það og í samræmi við fyrra bréf ráðuneytisins til borgaryfirvalda frá 18. mars sl. Þess efnis að ákvarðanir sveitarfélaga, aðrar en þær sem ráðherra staðfestir, skuli ekki birta í B–deild Stjórnartíðinda. Lög nr. 94/1986 hafa ekki að geyma ákvæði þess efnis né breyta þau ákvæðum laga nr. 64/1943. Er því ekkert tilefni til að afturkalla umrætt bréf.

Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið fram að almennt verður ekki séð að ráðuneytinu sem útgefanda Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs beri að leita álits annarra á því hvar efni skuli birt samkvæmt 1.–3. gr. laga nr. 64/1943 eða hvort það skuli birt. Efni sem álitaefni er um hvar eða hvort birta skuli varðar oft ótiltekna aðila. Verður ekki fallist á að ráðuneytinu hafi í þessu tilviki borið skylda til þess að gefa öðrum kost á að tjá sig um efnið áður en ákvörðun var tekin.“

III.

Ég gerði A grein fyrir niðurstöðum athugana minna með svofelldum hætti:

„1. Athafnir fyrirvarsmanna Reykjavíkurborgar

Kvartað er yfir því, að af hálfu Reykjavíkurborgar skuli hafa verið leitað fyrrnefnds úrskurðar, án tilkynningar til A, eftir að málflutningur hafði farið fram fyrir Félagsdómi um það, hvort skrár skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldu birtar í B–deild Stjórnartíðinda.

Í 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er svo fyrir mælt, að umboðsmaður Alþingis fjalli því aðeins um stjórnslu sveitarfélaga, að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta megi til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Þá segir enn fremur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu.

Úrskurður æðra stjórnvalds liggur ekki fyrir um þær athafnir stjórnvalda hjá Reykjavíkurborg, sem kvartað er yfir. Þegar af þeirri ástæðu brestur lagaskilyrði fyrir því að ég geti fjallað um þær.

2. Andmælaréttur A

Þá er kvartað yfir því, að A hafi ekki verið veitt færi á að koma að sjónarmiðum sínum, áður en dóms- og kirkjumálaráðuneytið kvað upp úrskurð um það, hvort skrár skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 skyldu birtar í B–deild Stjórnartíðinda.

Samkvæmt 1. málslíð 5. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda gefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið út Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Í 1. og 2. gr. laganna er fjallað um það, hvað birta skuli í A–, B– og C–deildum Stjórnartíðinda, og í 3. gr. er talið upp það, sem birta skal í Lögbirtingablaði. Ágreiningur um það, hvar birta skuli atriði þau, sem um er getið í 1.–3. gr., á undir úrskurð dóms- og kirkjumálaráðherra, sbr. 4. gr. laganna.

Með bréfi, dags. 1. júní 1992, beindi borgarlögmaður þeirri fyrirspurn til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, hvort birta skyldi í B–deild Stjórnartíðinda skrár um störf, sem falla undir ákvæði 3.–6. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 og samþykktar höfðu verið af borgarráði Reykjavíkur. Eins og hér að framan greinir, telur A, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi verið skylt að gefa A færi á að tjá sig um málið, áður en fyrirspurninni var svarað.

Hér á landi hafa ekki verið sett almenn stjórnslulög, sem hafa að geyma grundvallarreglur um málsmeðferð hjá stjórnvöldum, þ. á m. reglur um andmælarétt, en í ársskýrslum mínum (SUA 1989:7, 1990:5 og 1991:166) hef ég vakið máls á brýnni þörf slíkra laga. Ekki er heldur fyrir að fara sérákvæðum um það efni í lögum nr. 64/1943 um birtingu laga

og stjórnvaldaerinda. Af úrlausnum dómstóla, eðli máls og meginreglum laga verður hins vegar ráðið, að málsaðili eigi oft svonefndan andmælarétt í ólögfestum tilvikum, ef mál snertir mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni hans, enda liggi ekki afstaða hans fyrir í gögnum máls. Í grundvallarreglunni um andmælarétt felst meðal annars, að málsaðili á að eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls, leiðrétt framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Þessi grundvallarregla gildir hins vegar almennt aðeins við meðferð mála hjá stjórnvöldum, þegar taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, og hún veitir aðeins aðilum stjórnarsýslumálsins andmælarétt í hlutaðeigandi máli.

Við úrlausn þess, hvort A hafi að lögum átt rétt á að fá að tjá sig í umræddu máli, á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu um andmælarétt, verður að hafa eftirfarandi atriði í huga:

Stjórnvaldi er í fyrsta lagi skylt í ýmsum tilvikum að veita aðilum, sem til þess leita, upplýsingar um, hvaða afleiðingar athafnir eða ráðstafanir, sem þeir hafa áform um, hafi að lögum á starfssviði stjórnvaldsins. Í erindi borgarlögmanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fólst ekki beiðni um að birta umrædda skrá, heldur fyrirspurn um afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til álitafnisins. Þrátt fyrir orðalag í upphafi bréfsins verður því að telja svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi ekki verið ákvörðun um réttindi og skyldur aðila í umræddu máli, heldur svar við fyrirspurn um almenna lögfræðilega túlkun ráðuneytisins á réttarheimildum á starfssviði þess.

Í öðru lagi verður að hafa í huga, að lög nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda eru sérstæð að því leyti, að á þeirri stundu, er mál er tekið til úrskurðar, þá varðar úrskurður dóms- og kirkjumálaráðherra um það, hvar birta skuli erindi, sjaldnast verulega og sérstaka lögvarða hagsmuni annars aðila en þess, er óskar birtingar. Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna eru það fjármálaráðherra og sveitarstjórnir, sem að lögum skulu sjá til þess að birtar séu skrár um störf þau, sem falla undir 3.–6. tölul. 1. mgr. 19. gr. laganna. Eins og nánar er um fjallað í álitinu mínu, sem birt er í SUA 1990:176, felst í 2. mgr. 19. gr. laganna, að fjármálaráðherra og sveitarfélögum ber að kynna viðkomandi stéttarfélagi, hvaða störf beri að taka á fyrrnefnda skrá, og eiga síðan viðræður við hlutaðeigandi stéttarfélag um ágreining, ef hann rís. Ekki verður hins vegar dregin sú ályktun af 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, að A hafi slíkra hagsmuna að gæta, að félagið verði af þeim sökum talið hafa átt aðild að máli því, sem fjallað er um í nefndum úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 1. júní 1992.

Að framansögðu athuguðu, verður að mínum dómi naumast talið, að á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu um andmælarétt hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytinu borið skylda til að gefa A færi á að fá að tjá sig í umræddu máli, áður en ráðuneytið svaraði fyrirspurninni. Tel ég því ekki tilefni til að gagnrýna málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Um framlagningu svars dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fyrir Félagsdóm verður ekki fjallað, þar sem dómsathafnir falla utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

**14.2. Boðunarfrestur. Landskipti. Vettvangsganga.
(Mál nr. 462/1991)**

I.

A leitaði til mín vegna yfirlandskiptagerðar frá 18. júní 1990, þar sem skipt var hluta Y úr óskiptu landi jarðarinnar X–eyja. Í kvörtun sinni tilgreindi A fjögur atriði, sem kvörtun hans laut að.

Í fyrsta lagi beindist kvörtun A að „aðferð yfirlandskiptanefndarinnar við framkvæmd skiptanna.“ Í því sambandi gerði A athugasemdir við fund þann, sem yfirlandskiptamenn boðuðu til með bréfi, dags. 11. desember 1989, með lögmönnum aðila og haldinn var 12. janúar 1990 . . . í Reykjavík. Ennfremur tók A fram, að sér væri ekki kunnugt um að nefndin hefði kynnt sér, „. . . hvort landamerki þeirrar jarðar er skipta átti, væru ágreiningslaus“. Loks fann A að því, hvernig staðið var að boðun til vettvangsgöngu í X–eyjum 25. maí 1990. Taldi A, að hún hafi ekki verið með eðlilegum fyrirvara.

Í öðru lagi beindist kvörtun A að því, að skort hefði grundvöll fyrir skiptunum að því leyti, að ekki hefði legið fyrir marktækur útreikningur á stærð X–eyja.

Í þriðja lagi laut kvörtun A að tilteknum fullyrðingum, er fram komu í yfirlandskiptagerð frá 18. júní 1990.

Loks laut kvörtun A að því, að yfirlandskiptanefnd hefði snúið út úr nafni A.

Í bréfi mínu til A, dags. 19. apríl 1993, gerði ég honum svohljóðandi grein fyrir niðurstöðum mínum:

„II.

Um skipti á landi, sem áður hefur verið í samnotum tveggja eða fleiri býla, gilda landskiptalög nr. 46/1941 með síðari breytingum. Í samræmi við 6. gr. laganna kvaddi B, setudómari, 22. júní 1989 fjóra menn til þess að framkvæma umrætt yfirmat og var sjálfur formaður yfirmatsins. Ég hef athugað einstaka liði kvörtunar yðar og er gerð grein fyrir niðurstöðum mínum hér á eftir.

1.

Með bréfi, dags. 11. desember 1989, boðaði formaður yfirmatsmanna til fundar með lögmönnum aðila 12. janúar 1990, eins og áður greinir. Í bréfinu var þess óskað, að þá yrði lögð fram kröfugerð og greinargerð aðila. Loks var í bréfinu tekið fram, að „vettvangsganga muni fara fram strax og veður leyfir á vori komanda“. Á fundinum, en þar voru lögmenn aðila, þeir og tveir aðrir málsaðilar, var málsaðilum veittur frestur til þess að skila greinargerðum í málinu.

Í landskiptagerð yfirmatsmanna kemur fram, að aðilar málsins hafi verið boðaðir til vettvangsgöngu 25. maí 1990 með símskeyti 21. sama mánaðar. Með símskeyti 23. sama mánaðar krafðist lögmaður yðar þess, að vettvangsgöngunni yrði frestað, þar sem til hennar hefði verið boðið með allt of skömmum fyrirvara. Í yfirlandskiptagerðinni segir síðan:

„Yfirlandskiptanefnd skoðaði síðan vettvang ásamt [C] fh. db. [D] auk lögmanns [Y]. Þar sem kröfugerð yfirmatsbeiðenda, db. [D] og [A] fer saman þótti yfirlandskiptanefnd þegar af þeirri ástæðu ekki tilefni til að fresta vettvangsgöngunni eða endurtaka hana vegna mótmæla þeirra er áður var vikið að.“

Fram kemur í fundargerð yfirlandskiptanefndar 25. maí 1990, að þá höfðu verið lagðar fram greinargerðir aðila ásamt kröfugerð yðar og aðilaskýrslu og önnur sönnunargögn.

Í 5. gr. landskiptalaga segir:

„Þegar skipta skal landi eða landsnyttjum, skal bjóða öllum eigendum og öðrum þeim, er notkunarrétt hafa á því, er til skipta getur komið, að vera við skiptin og gefinn kostur á að upplýsa málið fyrir matsmönnum, en gæta skal þess, að matsstörfín dragist ekki fyrir það lengur en nauðsyn krefur. Hið sama gildir og við yfirmat, . . .“

Ekki kemur annað fram en að yður eða lögmanni yðar hafi gefist nægilegt tækifæri til að koma að gögnum og skriflegum greinargerðum til stuðnings sjónarmiðum yðar.

Ég tek undir þá skoðun, að mikilvægt sé í landskiptamálum að aðilar eigi þess kost að skýra sjónarmið sín á vettvangi. Ber því að boða til vettvangsgöngu með nægilegum fyrirvara. Af gögnum málsins má ráða, að vegna veðurs og sjólags hafi orðið að sæta lagi með för í X-eyjar. Tel ég því að ekki verði fundið að því, að yfirmatismenn hafi ákveðið vettvangsgöngu með þeim fyrirvara, sem í málinu greinir. Ekki hefur heldur komið fram, að sérstök forföll hafi hindrað þátttöku yðar og lögmanns yðar í vettvangsgöngu.

Ekki verður séð, að nein deila hafi komið upp með aðilum um landamerki jarðarinnar X-eyja, á meðan á yfirlandskiptum stóð. Tel ég því ekki rök til að vefengja þá frásögn yfirlandskiptanefndar, að nefndin hafi kynnt sér landamerki og hvort ágreiningur væri um þau.

2.

Annar liður kvörtunar yðar lýtur að þeim stærðarútreikningum, sem lágu til grundvallar skiptunum. Á bls. 4 í landskiptagerð yfirlandskiptamanna, segir svo um þetta atriði:

„Rakið hefur verið hér að framan hvernig að mælingum þessum var staðið. Það er álit yfirlandskiptanefndar að ekkert hafi komið fram í málinu sem bendi til þess að ekki verði við teikningar, loftmynd og flatarmálsútreikninga stuðst við landskiptin. Hafa ber í huga að óvíst er hvort hér verði beitt enn meiri nákvæmni við flatarmálmælingar vegna staðháttu og eins þess, að landskipti fara ekki eingöngu fram á grundvelli flatarmáls lands skv. 1. mgr. 3. gr. landskiptalaga nr. 46/1941.“

Þegar virt eru gögn málsins og athugasemdir yðar við umræddan stærðarútreikning og um fjölda eyja og skerja, sem X-eyja heyra til, tel ég ágreiningi þeim, sem þér gerið út af þessum atriðum, vera þannig háttað, að það falli utan verksviðs umboðsmanns Alþingis að leysa úr honum, enda kann að þurfa að kalla til vitni og sérfróða menn og leggja síðan dóm á skýrslur þeirra.

3.

Í þriðja lið kvörtunar yðar nefnið þér tiltekna „fullyrðingar yfirlandskiptanefndar“, sem þér gerið athugasemdir við. Um þann ágreining gegnir sama máli og greinir í III.2 hér að ofan.

4.

Að því er snertir fjórða lið kvörtunar yðar, hefur komið fram sú skýring af hálfu yfirmatsmanna, að um misritun hafi verið að ræða. Tel ég því ekki tilefni til sérstakra athugasemda af minni hálfu vegna þessara mistaka.“

III.

Í bréfi mínu til A tjáði ég honum, að samkvæmt framansögðu væri niðurstaða mín sú, að ekki væru skilyrði fyrir frekari afskiptum mínum af máli þessu.

**14.3. Varðveisla og skráning upplýsinga hjá stjórnvöldum.
Valdmörk Byggðastofnunar.
(Mál nr. 633/1992)**

I.

A kvartaði annars vegar yfir afskiptum Byggðastofnunar og Hlutfjár sjóðs Byggðastofnunar, nú hlutfjárdeildar stofnunarinnar, sbr. 1. gr. laga nr. 42/1991, af sameiningu hlutfélaganna X og Y og hins vegar yfir því, að sér hefði verið sagt upp störfum hjá Z, þrátt fyrir að hann hefði þá verið 65% öryrki.

Þar sem umboðsmanni Alþingis er eingöngu ætlað að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, en ekki skiptum einkaaðila, greindi ég A frá því, að sá hluti kvörtunarinnar, er lyti að uppsögn hans hjá Z, félli utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis.

II.

Í bréfi, dags. 26. júlí 1993, gerði ég A grein fyrir gagnaöflun minni í málinu. Þar sagði: „Hinn 27. ágúst 1992 ritaði ég Byggðastofnun bréf og óskaði eftir því að mér yrðu látnar í té upplýsingar og gögn um ákvarðanir og önnur afskipti Byggðastofnunar, að því er tæki til sameiningar fyrrnefndra hlutfélaga. Mér bárust gögn málsins með bréfi Byggðastofnunar 21. september 1992. Þar kemur fram, að stjórnir hlutfélaganna hafi hinn 12. febrúar 1991 óskað eftir tiltekinni fyrirgreiðslu hjá Byggðastofnun í tengslum við fyrirhugaða sameiningu fyrirtækjanna. Hinn 26. febrúar 1991 var erindi hlutfélaganna tekið fyrir á fundi stjórnar Byggðastofnunar og var ákveðið að veita hlutfélögunum tiltekna fyrirgreiðslu.

Í bréfi Hlutfjárdeildar Byggðastofnunar til stjórnna X og Y, dags. 3. apríl 1991, segir meðal annars:

„Eins og stjórnnum [X] og [Y] er kunnugt hefur Hlutfjárdeild Byggðastofnunar beitt sér fyrir sameiningu félaganna. Hlutfjárdeild telur að í sameinuðu fyrirtæki megi ná fram hagræðingu í rekstri sem yrði til að styrkja stöðu fiskvinnslu og útgerðar á báðum stöðum og bæta afkomuöryggi íbúanna. Má þar t.d. nefna sparnað í yfirstjórn, bókhaldi og stöðdeildum. Einnig verður að ætla að samrekstur geri kleift að ná nokkurri hagræðingu ú ítgerð og hagkvæmari vinnslu.

Í viðræðum við heimamenn hefur komið fram vilji um að vinna fyrst að sameiningu sveitarfélaganna og ná þannig aukinni samstöðu heimamanna áður en tekin er endanleg afstaða til sameiningar þessara tveggja máttarstólpa atvinnulífs á stöðunum tveimur.

Hlutfjárdeild hefur því ákveðið að fresta um sinn að beita sér fyrir sameiningu félaganna og taka þannig tillit til sjónarmiða heimamanna. Engu að síður telur deildin að sameining félaganna leiði til hagkvæmari reksturs og telur eðlilegt að möguleikar á sameiningu verði skoðaðir síðar.“

Á fundi stjórnar Byggðastofnunar hinn 7. ágúst 1991 var fjallað um hugmyndir stjórnar umræddra hlutfélaga um sameiningu. Í fundargerð er bókað eftirfarandi: „Stjórnin samþykkti að fela forstjóra að svara bréfinu og greina frá því að jákvætt hefði verið tekið á efni þess.“

Að lokinni athugun á framangreindum upplýsingum, ritaði ég Byggðastofnun á ný bréf, dags. 26. október 1992, og óskaði eftirfarandi upplýsinga:

„1. Hvort hlutfjárdeild hafi átt kjörna menn í stjórnnum framangreindra félaga og ef svo er, hverjir það hafi verið.

2. Hvern þátt Byggðastofnun og hlutafjárdeild stofnunarinnar hafi átt í því, að umrædd hlutafélög voru sameinuð.“

Svör Byggðastofnunar bárust mér 4. desember 1992. Þar kom fram að stjórnarmenn, sem Hlutafjár sjóður hafði tilnefnt, voru Þ í stjórn beggja félaganna og Æ í stjórn X. Svar við seinni spurningunni hljóðaði svo:

„Ekki er hægt að fullyrða neitt um hvern þátt Hlutafjár sjóður hafi átt í því, að umrædd hlutafélög voru sameinuð.

Skrifleg gögn hafa þegar verið send til umboðsmanns. Fulltrúar á hluthafafundum greiddu sameiningunni atkvæði Hlutafjárdeildarinnar og töluðu með málinu á fundum.“

Hinn 5. janúar 1993 ritaði ég Þ bréf og óskaði upplýsinga um það, hvaða afskipti Byggðastofnun hefði haft af sameiningu umræddra hlutafélaga. Svör hans bárust mér með bréfi 22. janúar 1993. Þar segir meðal annars:

„Ég get ekki upplýst með hvaða hætti Byggðastofnun hafði afskipti af sameiningu tilgreindra féлага þar sem ég hef ekki verið starfsmaður stofnunarinnar eða haft með málefni hennar að gera.

Eins og þú hins vegar réttilega nefnir í bréfi þínu þá var ég tilnefndur í stjórn X og Y af Hlutafjár sjóði Byggðastofnunar á árinu 1989.

Sem stjórnarmaður í félagunum hafði ég afskipti af málefnum félaganna hvoru um sig og gætti jafnan hagsmuna Hlutafjár sjóðs sem og annarra hluthafa og almennra kröfueigenda sbr. lög um hlutafélög.

Umræður höfðu verið í gangi milli félaganna allt frá árinu 1987 um sameiningu þeirra og í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar beggja féлага með tilkomu Hlutafjár sjóðs og atvinnutryggingasjóðs útflutningsgreina fór sú umræða aftur í gang þar sem framkvæmdastjórnar félaganna töldu mikið hagræði vera af slíkri sameiningu.

Haft var samband við Byggðastofnun sem og aðra skuldareigendur hjá félagunum þegar unnið var í úttekt á hagkvæmni sameiningar, einnig vegna þess að semja þurfti við aðila um endurfjármögnun og skuldbreytingar.

Stjórnir félaganna töldu forsendu þess að hægt væri að sameina félögin væri sú að þeim yrði fyrir eða eftir sameiningu tryggt fjármagn til kaupa á veiðiheimildum.

Erindi voru send og barst svar frá stjórn Byggðastofnunar þess efnis að stofnunin væri tilbúin að lána félögum samtals 50 milljónir til kaupa á bát.

Mér er ekki kunnugt að Byggðastofnun hafi að öðru leyti tekið þátt í undirbúningi að sameiningu félaganna nema ef frá er talið þátttöku í fundi sem boðað var til af hálfu stjórna félaganna þar sem fulltrúi Byggðastofnunar og fulltrúi Landsbanka Íslands mættu og svöruðu fyrirspurnum varðandi fjárhagslega aðstoð við sameiningu félaganna.“

Með hliðsjón af bréfi Þ ritaði ég Byggðastofnun enn á ný bréf 2. febrúar 1993 og mæltist til þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Byggðastofnun skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, að því leyti sem skýringar hefðu ekki þegar komið fram í bréfum stofnunarinnar. Þá óskaði ég þess sérstaklega, að gerð yrði grein fyrir því, hvaða verklagsreglum væri fylgt við skráningu og varðveislu upplýsinga um ákvarðanir í málum, sem til meðferðar Byggðastofnunar kæmu.

Svör Byggðastofnunar bárust mér með bréfi, dags. 24. mars 1993. Þar segir meðal annars:

„Kvörtun [A] er í formi almennrar fyrirspurnar sem eins og hún er orðuð felur í sér aðdróttanir í garð stofnunarinnar. Ákvarðanir sem teknar voru á hluthafafundi eða í tengslum við hann varðandi sameiningu [X] og [Y] beindust að sjálfsögðu ekki að einhverjum sérstökum aðilum, heldur voru þær teknar með hag hlutafélaganna í huga. [A] starfaði á skrifstofu [X] og mun í framhaldi af sameiningunni hafa verið sagt upp störfum. Snúist málið um uppsögn er hér um mál sem Byggðastofnun hefur engin afskipti haft af. Mannaráðningar og starfsmannahald eru í höndum stjórnar og framkvæmdastjóra viðkomandi hlutafélaga og kemur Byggðastofnun ekki við.

Almennt um þetta mál er það að segja að stjórn Byggðastofnunar tók jákvætt í sameiningu [X] og [Y] og fól mér að greina aðilum frá því. Í samræmi við þessa stjórnarsamþykkt og stefnu Byggðastofnunar í málinu greiddi síðan fulltrúi Hlutafjár-sjóðs Byggðastofnunar atkvæði sitt með sameiningunni.

Þess er óskað að upplýst sé um verklagsreglur við skráningu og varðveislu upplýsinga um ákvarðanir í málum hjá stofnuninni.

Byggðastofnun starfar skv. lögum nr. 64/1985 og reglugerð nr. 51/1992. Þar kemur fram m.a. hvert er hlutverk stjórnar og forstjóra. Fundargerðir stjórnarfunda eru varðveittar svo og ýmsar greinargerðir starfsmanna um einstök mál þó að þær fylgi ekki fundargerðum. Umsóknir um lán og styrki eru skráðar og listar lagðir fram á stjórnarfundum. Bréf sem stofnuninni berast eru skráð og varðveitt. Afrit af bréfum frá stofnuninni eru einnig varðveitt.“

III.

Í bréfi, dags. 26. júlí 1993, gerði ég A svohljóðandi grein fyrir niðurstöðum mínum í málinu.

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 64/1985 er hlutverk Byggðastofnunar að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu. Í samræmi við hlutverk stofnunarinnar veitir hún lán eða annan fjárhagslegan stuðning í því skyni, meðal annars að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 51/1992 um Byggðastofnun er stjórn Byggðastofnunar heimilt að breyta skilmálum eldri lána, ef það er liður í aðgerðum, sem miða að samruna fyrirtækja og öðru því sem til hagræðingar horfir.

Ráða má af bréfi Hlutafjárdeildar Byggðastofnunar 3. apríl 1991, að deildin hefur „beitt sér fyrir sameiningu“ umræddra hlutafélaga. Hins vegar segir í bréfi Byggðastofnunar 4. desember 1992, að ekki sé hægt að fullyrða neitt um það, hvern þátt Hlutafjár-sjóður hafi átt í því, að umrædd hlutafélög voru sameinuð. Virðast engin gögn til um það hjá Byggðastofnun. Af bréfi [P] verður ekki séð, að Byggðastofnun hafi haft mikil afskipti af sameiningu umræddra hlutafélaga.

Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð og hér að framan eru rakin, kemur ekki fram að Byggðastofnun hafi farið út fyrir valdmörk sín í þeim afskiptum, sem hún hafði af sameiningu [X] og [Y]. Tel ég því ekki tilefni til að gera athugasemdir við þau afskipti Byggðastofnunar, sem kvörtunin beinist að.

Því er lýst í bréfi Byggðastofnunar 24. mars 1993, hvaða verklagsreglum sé fylgt við skráningu og varðveislu upplýsinga um ákvarðanir í málum hjá stofnuninni. Af því tilefni tel ég ástæðu til að mælast til þess við Byggðastofnun, að séð verði til þess, að jafnan liggi fyrir í gögnum stofnunarinnar, til hvaða aðgerða hún hefur gripið að eigin frumkvæði í einstökum málum, svo sem þegar stofnunin beitir sér fyrir sameiningu fyrirtækja.“

14.4.

**Málskot til landbúnaðarráðherra
út af reikningum dýralækna. Rökstuðningur úrskurða
í kærumáli. Rannsóknarregla. Gjaldskrá dýralækna.
(Mál nr. 668/1992)**

A kvartaði yfir meðferð og úrlausn landbúnaðarráðuneytis, verðlagsstofnunar og yfirdýralæknis á athugasemdum, sem hann gerði við reikninga héraðsdýralæknis og vörðuðu einkum gjald vegna endurtekinnar vitjana vegna sama grips og ferða- og aksturskostnað. Ráðuneytið taldi í svari sínu, að fjárhæð gjalds fyrir dýralæknisverkið væri rétt samkvæmt gjaldskrá dýralækna nr. 204/1990 en oftekið hefði verið gjald fyrir endurteknar vitjanir vegna sama dýrs, sem ætti að vera hálf gjald samkvæmt gjaldskránni og bæri dýralækninum að leiðrétta reikninga sína samkvæmt því. Að því er varðaði ferða- og aksturskostnað vísaði ráðuneytið til reglna ferðakostnaðarnefndar og reglna gjaldskrárinnar um skiptingu tímagjalds og ferðakostnaðar væri um fleiri vitjanir að ræða í sömu ferð, en taldi sig ekki vera í aðstöðu til að meta einstök tilvik. Beiðni A um athugun á reikningum héraðsdýralæknisins framsendi verðlagsstofnun til yfirdýralæknis, sem svaraði erindi A. Áleit A framsendingu þessa óeðlilega, þar sem yfirdýralæknir gæti ekki talist óháður aðili.

Umboðsmaður taldi ótvírætt, að heimilt væri að skjóta til landbúnaðarráðherra ágreiningi um það, hvort reikningar dýralækna væru í samræmi við gjaldskrá, sem ráðherra hefði sjálfur sett og í því sambandi væri ferða- og aksturskostnaður ekki undanskilinn og girti það ekki fyrir málskotsrétt að því er þann kostnað áhrærði, þótt dýralæknar væru að einhverju eða öllu leyti bundnir af reglum ferðakostnaðarnefndar. Þar sem kærheimild hefði þannig verið fyrir hendi, hefði landbúnaðarráðuneytinu verið skylt að úrskurða í málinu að undangenginni nauðsynlegri rannsókn og gæti ekki vikið sér undan því að fjalla um málið, þótt það hefði ekki verið upphaflega lagt fyrir í því horfi, að ráðuneytið teldi sér fært að úrskurða í því. Umboðsmaður rakti sjónarmið þau, sem búa að baki málskotsrétti til æðra stjórnvalds, og meginatriði meðferðar í kærumáli einkum að því er tekur til rökstuðnings úrlausna æðra stjórnvalds. Taldi umboðsmaður, að landbúnaðarráðuneyti hefði borið að rökstyðja nánar niðurstöðu sína um réttmæti gjalds fyrir umrætt dýralæknisverk og í því sambandi hefði nægt að vísa til víðeigandi ákvæða gjaldskrár nr. 204/1990. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir út af þeim þætti kvörtunar A, sem varðaði málsmeðferð verðlagsstofnunar og yfirdýralæknis, þar sem málskotsréttur hefði verið til landbúnaðarráðuneytisins og því borið að fella úrskurð í málinu.

I.

Hinn 9. september 1992 bar A, fram kvörtun út af því, hvernig landbúnaðarráðuneytið tók á athugasemdum hans við reikninga héraðsdýralæknis X. Þá kvartaði A einnig yfir meðferð yfirdýralæknis og verðlagsstofnunar á erindi hans til verðlagsstofnunar vegna málsins.

Forsaga málsins er sú, að A fékk dýralækni í fimm vitjanir í febrúarmánuði 1991, en um sömu kú var í öllum tilvikum að ræða. Var A ósáttur við reikninga héraðsdýralæknisins, einkum liðina „meðhöndlun við doða“ og „akstur“. Taldi hann, að héraðsdýralæknirinn sundurliðaði ekki nægilega reikninga sína og reiknaði akstursgjald fyrir torfæruakstur.

II.

Að ósk A sendi Búnaðarsamband X landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 24. apríl 1991, þar sem óskað var umsagnar ráðuneytisins um reikninga dýralæknisins og þá einkum eftirfarandi atriði:

1. Að meðhöndlun á kú vegna doða sé samkvæmt reikningi kr. 1.758,00.
2. Að endurteknar vitjanir vegna sama grips virðist samkvæmt reikningi vera á sama gjaldi.
3. Ferða- og aksturskostnað.

Landbúnaðarráðuneytið svaraði erindinu með bréfi, dags. 1. júlí 1991, en þar sagði svo:

„Kvörtun yðar snýst annars vegar um ofgreiðslu vegna meðhöndlunar á kú vegna doða sem er skv. reikningi kr. 1.758 þann 14. febrúar sl. Þessi reikningur er réttur skv. gjaldskrá dýralækna [nr. 204/1990]. Skv. gjaldskránni segir í 3. gr. [VII.] kafla að fyrir endurteknar aðgerðir á sama sjúklingi komi hálf gjald. Því telur ráðuneytið að hálf aðgerðargjald skuli koma fyrir síðari vitjanir og ber dýralækni að leiðrétta reikninga sína skv. því.

Hins vegar snýst kvörtun yðar um ferða- og aksturskostnað þessa sama dýralæknis. Ráðuneytið vill í því sambandi benda yður á reglur ferðakostnaðarnefndar sem eru gefnar út reglulega. Jafnframt bendir ráðuneytið á reglur í núverandi gjaldskrá um skiptingu tímagjalds og ferðakostnaðar sé um fleiri vitjanir að ræða í sömu ferð. Ráðuneytið er ekki í aðstöðu til að meta einstök tilvik en þær reglur sem um ræðir eru það skýrar, ætti ekki að þurfa að koma til ágreinings vegna þeirra.“

Með bréfi, dags. 25. júlí 1991, óskaði Búnaðarsamband X einnig eftir því við Stéttarsamband bænda, að það athugaði hvort reikningar héraðsdýralæknisins væru réttir. Landbúnaðarráðuneytið svaraði erindi frá stéttarsambandinu vegna þessa með bréfi, dags. 11. desember 1991, þar sem fram kemur, að í gjaldskrá fyrir dýralækna sé skýrt tekið fram, að akstur skuli greiddur samkvæmt reglum, sem settar séu af ferðakostnaðarnefnd ríkisins. Í bréfinu eru síðan raktar reglur þær, sem gíltu um aksturskostnað. Tekur ráðuneytið fram, að ekki sé heimilt að taka svokallað torfægjald, nema fyrir akstur utan vega og á vegleysum. Eigi þetta einkum við um starfsmenn Landsvirkjunar og Orkustofnunar, sem starfa mikið á hálendinu. Þegar komið hafi upp vafaatriði, sem snerti akstursreikninga dýralækna, hafi ráðuneytið ætíð vísað til reglna ferðakostnaðarnefndar, sem séu tvímæla- lausar. Því sé dýralæknum, undir öllum venjulegum kringumstæðum, óheimilt að taka sér torfægjald fyrir akstur.

Með bréfi, er barst verðlagsstofnun 21. nóvember 1991, óskaði A eftir því við stofnunina að hún athugaði, hvort umræddir reikningar héraðsdýralæknis X væru í samræmi við gjaldskrá. Verðlagsstofnun framsendi erindi A til yfirdýralæknis, sem svaraði erindinu með bréfi, dags. 8. janúar 1992. Þar er tekið undir það sjónarmið, að svo virtist sem notaður hefði verið torfægjaldstaxti. Í bréfinu er vinna dýralæknis sundurliðuð og tekið fram, að þar sem um endurteknar aðgerðir hefði verið að ræða, beri að lækka reikningana sem því nemi. Í kvörtun A kemur fram, að hann telji óeðlileg vinnubrögð af hálfu verðlagsstofnunar að hafa sent erindi hans til umsagnar yfirdýralæknis, þar sem hann geti ekki talist óháður aðili.

III.

Með bréfi, dags. 1. október 1992, óskaði ég eftir því við A, að hann upplýsti, hvort einhverjar leiðréttingar eða breytingar hefðu verið gerðar á umræddum reikningum í framhaldi af bréfum landbúnaðarráðuneytisins frá 1. júlí og 11. desember 1991.

A svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 20. október 1992. Í bréfinu segir, að héraðsdýralæknirinn hafi fallist á að lækka um helming þann hluta gjalds fyrir fyrstu tvær vitjanirnar, sem kvartað var yfir, í samræmi við túlkun landbúnaðarráðuneytisins á gjaldskrá

dýralækna. Dýralæknirinn hafi ekki fallist á að lækka reikningana fyrir þrjár síðustu vitjanirnar, þar sem ekki hefði verið um að ræða meðferð vegna sama sjúkdóms og áður. Ekki náðist frekara samkomulag milli A og héraðsdýralæknisins um greiðslu reikninganna.

Fyrir liggur að héraðsdýralæknir X höfðaði mál gegn A fyrir Héraðsdómi [. . .] til innheimtu umræddra reikninga.

IV.

Hinn 12. nóvember 1992 ritaði ég landbúnaðarráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu látin í té gögn málsins. Einnig óskaði ég eftir því, að ráðuneytið upplýsti, hvort líta bæri svo á, að með bréfum sínum frá 1. júlí og 11. desember 1991 hefði ráðuneytið úrskurðað um lögmati umræddra reikninga.

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 7. janúar 1993, bárust mér gögn málsins. Í bréfi ráðuneytisins sagði svo:

„Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 77 1. október 1981 um dýralækna, fá dýralæknar greiðslur fyrir störf sín og ferðir fyrir einstaklinga og hið opinbera samkvæmt gjaldskrá, sem sett er af landbúnaðarráðherra. Dýralækni er samkvæmt ákvæði þessu óheimilt að taka hærri greiðslu fyrir störf sín en kveðið er á um í gjaldskrá. Gildandi gjaldskrá er nr. 204 25. apríl 1990, en hefur tekið breytingum með auglýsingum nr. 223/1991, 371/1991 og 392/1992.

Í svarbréfi ráðuneytisins til Búnaðarsambands [X] dags. 1. júlí 1991 er úrskurðað um réttmæti tiltekinna reikninga frá [Y] héraðsdýralækni að því er varðar aðgerðir á umræddum grip. Var það gert að höfðu samráði við Dýralæknafélag Íslands og yfirdýralækni. Í bréfi Búnaðarsambandsins er jafnframt óskað umsagnar ráðuneytisins um ferða- og aksturskostnað viðkomandi héraðsdýralæknis, en í því sambandi vísaði ráðuneytið á reglur ferðakostnaðarnefndar sem starfar á vegum fjármálaráðuneytisins.

Í bréfi ráðuneytisins til Stéttarsambands bænda dags. 11. desember 1991 er á hinn bóginn að finna svör ráðuneytisins við fyrirspurn Stéttarsambandsins um tiltekin atriði í bréfi þess frá 9. desember s.á., sem hér fylgir í ljósríti. Er fyrirspurn Stéttarsambandsins augljóslega sprottin af umfjöllun í Búnaðarblaðinu Frey sem snerti kvörtun [A] vegna kostnaðar fyrir dýralæknaþjónustu, sem hann beindi á sínum tíma til Búnaðarsambands [X], sem beindi umkvörtunarefninu til ráðuneytisins annars vegar og Stéttarsambands bænda hins vegar. Þrátt fyrir það telur ráðuneytið sig hafa úrskurðað um réttmæti umræddra reikninga héraðsdýralæknisins, a.m.k. að svo miklu leyti sem ráðuneytið taldi á sínu færi að úrskurða í málinu.“

Ég gaf A kost á að gera athugasemdir við bréf landbúnaðarráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér 5. febrúar 1993.

Ég ritaði landbúnaðarráðherra á ný bréf, dags. 2. mars 1993, en þar sagði svo:

„Samkvæmt gögnum málsins var málinu skotið til landbúnaðarráðuneytisins af hálfu Búnaðarsambands [X], f.h. [A], með bréfi, dags. 24. apríl 1991. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins 7. janúar 1993 segir, að með bréfi ráðuneytisins, dags. 1. júlí 1991, hafi ráðuneytið „úrskurðað um réttmæti tiltekinna reikninga frá [Y] héraðsdýralækni að því er varðar aðgerðir á umræddum grip“. Hins vegar kemur fram í bréfi Búnaðarsambands [X], dags. 24. apríl 1991, að kæruefnið hafi verið þrjúþætt, þ. á m. „3. Ferða- og aksturskostnaður“.

Samkvæmt 8. tl. 9. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með málefni, er snerta dýralækna. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 77/1981 um dýralækna, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1989, setur landbúnaðarráðherra gjaldskrá, að fengnum tillögum stéttarfélags dýralækna, og er dýralæknum óheimilt að taka hærri greiðslu fyrir störf sín en þar er kveðið á. Í V. kafla og 6. tl. VII. kafla gjaldskrár nr. 204/1990 fyrir dýralækna, sem sett er af landbúnaðarráðherra, eru meðal annars ákvæði um ferðakostnað. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins 1. júlí 1991 er ekki úrskurðað um réttmæti þeirra liða umræddra reikninga, er lúta að ferðakostnaði, þrátt fyrir að það hafi verið borið undir ráðuneytið með bréfi Búnaðarsambands [X], dags. 24. apríl 1991, eins og áður segir. Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins 7. janúar 1993 segir, að ráðuneytið telji sig hafa úrskurðað um réttmæti umræddra reikninga héraðsdýralæknis „a.m.k. að svo miklu leyti sem ráðuneytið taldi á sínu færi að úrskurða í málinu“.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A]. Sérstaklega er óskað eftir því að landbúnaðarráðuneytið upplýsi, hvers vegna ekki var úrskurðað um réttmæti þeirra liða umræddra reikninga, er lúta að ferðakostnaði, og í því sambandi, hvort landbúnaðarráðuneytið telji sig ekki hafa úrskurðarvald um þá liði gjaldskrár nr. 204/1990 fyrir dýralækna, sem lúta að ferðakostnaði.“

Bréf þetta ítrekaði ég 13. maí og 12. júlí 1993. Landbúnaðarráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 6. ágúst 1993, en þar segir svo:

„Eins og fram kemur í bréfi yðar eru ákvæði um ferðakostnað í gjaldskrá fyrir dýralækna nr. 204/1990. Í 7. lið VII. kafla er ákvæði sem taka til ferðakostnaðar dýralækna þegar þeir sinna beint störfum á vegum hins opinbera. Þar er skýrt tekið fram að akstur skuli greiðast samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar, enda er ríkisstofnun óheimilt að greiða akstur samkvæmt annarri viðmiðun. Á hinn bóginn verður orðalag 6. liðar sama kafla ekki skilið á þann veg að dýralæknir skuli fortakslaust miða aksturskostnað við reglur ferðakostnaðarnefndar. Í síðarnefnda ákvæðinu kemur fram að dýralækni beri ókeypis flutningur á ferðum hans. Leggi dýralæknir sér til farkost sjálfur, ber þeim aðila eða aðilum, er hann ferðast fyrir, að endurgreiða dýralækni þann kostnað, enda sé haldin akstursbók samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar. Dýralækni ber að auki ókeypis fæði á ferðum, og gisting, eða greiðsla fyrir það, svo og annan útlagðan kostnað.“

Samkvæmt þessu er ljóst að gjaldskrá fyrir dýralækna gerir greinarmun á því hvort dýralæknir rækir störf fyrir hið opinbera eða aðra. Eigi 6. liður VII. kafla við, eins og hér um ræðir, fæst ekki annað séð en greiðsla fyrir akstur dýralæknis geti byggst á samkomulagi við þann aðila sem kaupir þjónustu hans. Sé aksturskostnaður dýralæknis hærri en nemur almennri viðmiðun ferðakostnaðarnefndar er það skoðun ráðuneytisins að dýralæknir verði að færa sönnur á réttmæti þess. Noti dýralæknir venjulegt ökutæki við störf sín verður ekki séð að aksturskostnaður þurfi að vera hærri en segir í reglum ferðakostnaðarnefndar, sbr. nánar bréf ráðuneytisins til Stéttarsambands bænda dags. 11. desember 1991. Aðstæður geta þó verið með þeim hætti að dýralæknir geti sýnt fram á hið gagnstæða, t.d. vegna slæmrar færðar og tafa sem af því kann að leiða.

Að mati ráðuneytisins er kvörtun [A] byggð á þeim misskilningi að dýralæknir sé fortakslaust bundinn af reglum ferðakostnaðarnefndar, en eins og áður er komið fram lítur ráðuneytið svo á að sú niðurstaða verði ekki leidd af ákvæðum 6. liðar VII. kafla gjaldskrárinnar, þegar um er að ræða aðra en opinbera aðila.

Með vísan til ofangreindra sjónarmiða ráðuneytisins skal tekið fram að ráðuneytið leit svo á að það væri ekki á þess valdi að fella úrskurð um ágreining þann sem reis um réttmæti þeirra liða í reikningum [Y], héraðsdýralæknis, sbr. nánar bréf ráðuneytisins til yðar dags. 7. janúar s.l. A.m.k. var málið ekki lagt fyrir ráðuneytið með þeim hætti af hálfu Búnaðarsambands [X] að ráðuneytið væri í aðstöðu til að staðfesta eða hnekkja réttmæti reikninganna að því leyti. Sama má segja um kvörtun þá er fylgdi bréfi yðar dags. 2. mars s.l.“

Ég gaf A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins með bréfi 10. ágúst 1993. Athugasemdir hans bárust mér 20. september 1993.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 20. desember 1993, var svohljóðandi:

„Mál þetta lýtur að kvörtun A vegna úrlausnar stjórnvalda í tilefni athugasemda hans við reikninga héraðsdýralæknis X. Að ósk A bar Búnaðarsamband X upp erindi við landbúnaðarráðuneytið, þar sem óskað var afstöðu ráðuneytisins til gjalds fyrir læknisvitjun vegna kýr, sem haldin var doða, fyrir endurtekna vitjanir vegna sama grips og fyrir ferða- og aksturskostnað. Þá bar A málið undir verðlagsstofnun. Telur A að þessi stjórnvöld hafi ekki fjallað um málið lögum samkvæmt.

1. Heimild til að kæra til landbúnaðarráðuneytisins.

Mál þetta lýtur öðrum þræði að úrlausn landbúnaðarráðuneytisins um ferða- og aksturskostnað héraðsdýralæknis X og málskotsrétti A til ráðuneytisins út af kostnaði. A telur umfjöllun ráðuneytisins áfátt að þessu leyti.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 1. júlí 1991, segir um ferða- og aksturskostnað umrædds dýralæknis, að ráðuneytið vísi til reglna ferðakostnaðarnefndar og gjaldskrár nr. 204/1990 fyrir dýralækna. Síðan segir, að ráðuneytið sé „ekki í aðstöðu til að meta einstök tilvik en þær reglur sem um ræðir eru það skýrar, ætti ekki að þurfa að koma til ágreinings þeirra vegna.“ Í bréfi ráðuneytisins til Stéttarsambands bænda, dags. 11. desember 1992, er á ný vísað til reglna ferðakostnaðarnefndar, en tekið almennt fram, að dýralæknum sé „óheimilt að taka sér torfærgjald fyrir akstur undir öllum venjulegum kringumstæðum“. Í bréfum ráðuneytisins til mín, dags. 7. janúar 1993 og 6. ágúst 1993, segir síðan, að ráðuneytið hafi úrskurðað í málinu að því leyti sem það hafi talið sér fært eða á sínu valdi. Samkvæmt þessu liggur fyrir, að landbúnaðarráðuneytið hefur ekki úrskurðað um umrædda reikninga héraðsdýralæknis X vegna ferða- og aksturskostnaðar, heldur einungis fjallað almennt um heimild til innheimtu slíks kostnaðar og vísað til gildandi reglna að þessu leyti.

Samkvæmt 8. tl. 9. gr. reglugerðar nr. 96/1969, um Stjórnarráð Íslands, fer landbúnaðarráðherra með mál, er varða dýralækna. Samkvæmt 3. og 4. mgr. 5. gr. laga nr. 77/1981 um dýralækna skulu dýralæknar „fá greiðslu fyrir störf sín og ferðir fyrir einstaklinga og hið opinbera samkvæmt gjaldskrá sem landbúnaðarráðherra setur. . . og er þeim óheimilt að taka hærri greiðslur fyrir störf sín en þar er kveðið á um“. Á grundvelli þessarar lagaheimildar setti landbúnaðarráðherra gjaldskrá nr. 204/1990, en þar eru í V. kafla og 6. og 7. tl. VII. kafla reglur um ferða- og aksturskostnað.

Að mínum dómi er ótvírætt, að samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar um málskot til æðra stjórnvalds sé unnt að skjóta til landbúnaðarráðherra ágreiningi um, hvort reikningar dýralækna séu í samræmi við gjaldskrá, sem ráðherra hefur sjálfur sett. Í því sambandi er ekki undanskilinn ferða- og aksturskostnaður dýralæknis, enda verður heimild til innheimtu slíks kostnaðar að byggjast á gjaldskrá, staðfestri af landbúnaðarráðherra, svo sem beinlínis er tekið fram í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 77/1981. Samkvæmt umræddu lagaákvæði er dýralæknum óheimilt án heimildar í gjaldskrá, að taka greiðslur fyrir störf sín, þar með talinn kostnað vegna ferða og aksturs. Verður ekki talið girða fyrir mál-

skotsrétt, þótt dýralæknað væru að einhverju eða öllu leyti bundnir af reglum ferðakostnaðarnefndar um not af eigin bifreið.

Þar sem kærheimild var fyrir hendi, var landbúnaðarráðuneytinu skylt að úrskurða í málinu, að undangenginni nauðsynlegri rannsókn. Geta æðri stjórnvöld ekki vikið sér undan því að fjalla um mál, þó það hafi ekki upphaflega verið lagt fyrir í því horfi, að æðra stjórnvald hafi talið sér fært að úrskurða í því, eins og fram kemur af hálfu landbúnaðarráðuneytisins í bréfi, dags. 6. ágúst 1993.

2. Rökstuðningur landbúnaðarráðuneytisins.

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 1. júlí 1991, tók ráðuneytið afstöðu til annarra umkvörtunaratriða, sem til þess var skotið. Telur A, að sú úrlausn ráðuneytisins sé ekki nægjanlega rökstudd.

Í umræddu bréfi ráðuneytisins kemur fram, að reikningur að fjárhæð 1.758,- vegna meðhöndlunar doða, sé „réttur skv. gjaldskrá dýralækna“. Þá kemur einnig fram, að ráðuneytið telji, að hálf t aðgerðargjald skuli koma fyrir síðari vitjanir og því beri dýralækni að leiðrétta reikninga sína að þessu leyti. Er síðargreint rökstutt með vísan til 3. gr. VII. kafla gjaldskrár nr. 204/1990 um dýralækna. Frekari rökstuðningur er ekki að finna fyrir niðurstöðu landbúnaðarráðuneytisins, hvað varðar þessi atriði.

Heimild til að fá mál endurskoðað af æðra stjórnvaldi er almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi, réttarvernd borgaranna og ýmsu hagræði af slíkri málsmeðferð. Verður því að gera kröfu um að málsmeðferð æðra stjórnvalds sé vönduð, svo að málskot fullnægi þeim markmiðum, sem liggja til grundvallar þessu réttarúræði. Í því sambandi er nauðsynlegt að niðurstaða æðra stjórnvalds í máli, sem skotið er til þess, sé rökstudd. Hve ítarlegur rökstuðningur þarf að vera í hverju tilfelli, er mismunandi eftir því málefni, sem er til úrlausnar og þeirri réttarheimild, sem liggur til grundvallar. Almennt ber að ganga út frá því, að í rökstuðningi skuli greina þær réttarheimildir, sem ákvörðun er byggð á. Ef ákvörðun byggist á lögskýringu, sem ekki er almennt þekkt á umræddu sviði, ber stuttlega að gera grein fyrir henni. Að því leyti sem ákvörðun byggist á mati, ber að greina þau meginsjónarmið, sem matið byggist á, og loks, þegar ástæða er til, ber að rekja í stuttu máli þær upplýsingar um málsatvik, sem þungst hafa vegið á metunum, og þá sérstaklega þegar staðreyndir máls eru umdeildar. Ber að miða við það, að rökstuðningur sé það greinargóður, að almennt megi gera ráð fyrir að aðili fái skilið af lestri hans, hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú, sem raun ber vitni.

Á grundvelli þessara sjónarmiða tel ég, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið að rökstyðja nánar þá niðurstöðu sína, að umræddur reikningur að fjárhæð 1.758,- væri réttur. Hefði í því sambandi verið nægjanlegt að vísa til viðeigandi ákvæða í gjaldskrá nr. 204/1990.

3. Málsmeðferð annarra stjórnvalda.

Hvað varðar kvörtun A um málsmeðferð verðlagsstofnunar og yfirdýralæknis, tel ég ekki ástæðu til athugasemda, þar sem málskotsréttur var til landbúnaðarráðuneytisins og því bar að fella úrskurð í málinu.

4. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að A hafi átt rétt á úrskurði landbúnaðarráðuneytisins um réttmæti framangreindra reikninga héraðsdýralæknis X fyrir ferða- og aksturskostnað. Bar landbúnaðarráðuneytinu að leggja rökstuddan úrskurð á það mál á þann hátt sem að framan er lýst.

Ég áréttu, að í áliti þessu hefur engin afstaða verið tekin til efnislegrar niðurstöðu landbúnaðarráðuneytis til reikninga héraðsdýralæknis X.“

Með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 20. júlí 1994, var mér tilkynnt að 18. júlí 1994 hefði verið, að beiðni A, kveðinn upp úrskurður í málinu.

15.0. Opinberir starfsmenn.

15.1. Heilsugæsla í skólum. Skólayfirlæknir. Brottfelling laga. (Mál nr. 678/1992)

A kvartaði yfir þeirri túlkun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að lög nr. 61/1957, um heilsuvernd í skólum, hefðu verið felld úr gildi með grunnskólalögum nr. 49/1991, er leiddi til þess, að hann væri sviptur störfum samkvæmt 3. gr. fyrrnefndu laganna sem skólayfirlæknir. Túlkun sína byggði ráðuneytið á almennu brottfellingarákvæði grunnskólalaganna og 72. gr. þeirra, sem mælir fyrir um, að heilsugæsla í grunnskólum fari eftir lögum um heilbrigðisþjónustu. Umboðsmaður gerði grein fyrir ákvæðum laga nr. 61/1957, um heilsuvernd í skólum, og ákvæðum grunnskólalaga um heilsuvernd í grunnskólum svo og hvernig þau lagaákvæði hefðu þróast í grunnskólalöggjöfinni. Þá rakti umboðsmaður þróun almennra laga um heilbrigðisþjónustu að því er tók til heilsugæslu í skólum. Komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu, að lög nr. 61/1957 hefðu ekki verið felld úr gildi í heild með lögformlegum hætti. Upplýst væri, að heilsugæsla í skólum hefði smám saman færst til heilsugæslustöðva. Ljóst mætti telja, að ákvæði 72. gr. hinna nýju grunnskólalaga hefðu verið sett til samræmis við þá þróun. Sú grein kvæði ekki sérstaklega á um yfirstjórn með heilsugæslu í skólum landsins. Af þeim sökum færi 3. gr. laga nr. 61/1957 ekki ótvírætt í bága við ákvæði grunnskólalaga nr. 49/1991 og yrði því ekki talið að ákvæði 86. gr. þeirra laga felldu úr gildi þau ákvæði 3. gr. laga nr. 61/1957, sem mæltu fyrir um skipun skólayfirlæknis, enda leiddu almenn brottfellingarákvæði á borð við 86. gr. laga nr. 49/1991 yfirleitt ekki til annarrar niðurstöðu en sú lögskýringarregla, að yngri lög gangi framur eldri lögum um sama efni. Niðurstaða umboðsmanns varð því sú, að 3. gr. laga nr. 61/1957 væri enn í gildi, þótt 1. mgr. 72. gr. laga nr. 49/1991 kynni á hinn bóginn að hafa leitt til breytinga á starfsskyldum og verkefnum skólayfirlæknis.

I.

Hinn 15. september 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að með bréfi, dags. 13. júlí 1992, hefði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið tilkynnt landlæknisembættinu, að lög nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum hefðu verið felld úr gildi með 72. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991. Taldi A, að með þessari túlkun ráðuneytisins væri hann sviptur störfum sem skólayfirlæknir landsins, en í 3. gr. laga nr. 61/1957 sé mælt fyrir um embætti skólayfirlæknis.

II.

Samkvæmt kvörtun A og gögnum málsins eru málavextir í stuttu máli þeir, að aðstoðarlandlæknir beindi þeirri fyrirspurn til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 1. júní 1992, hvort lög nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum væru úr gildi fallin. Með bréfi, dags. 13. júlí 1992, svaraði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið erindinu og segir þar svo:

„Í gildistökuákvæði grunnskólalaganna er ekki sérstaklega tekið fram að lög um heilsuvernd í skólum hafi fallið niður. Þar segir hins vegar að jafnframt falli úr gildi „önnur lagaákvæði sem fara í bága við lög þessi“. Í XII. kafla laganna, 72. gr. segir hins vegar að um heilsugæslu í grunnskólum skuli fara eftir gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu. Ætla verður að með þessu hafi lögum um heilsuvernd í skólum nr. 61/1957 verið felld úr gildi.“

A féllst hins vegar ekki á fyrrnefnda túlkun ráðuneytisins og taldi, að ákvæði 3. gr. laga nr. 61/1957, sem fjölluðu um skólayfirlækni landsins, hefðu ekki verið felld úr gildi. Með bréfi, dags. 21. september 1992, rökstuddi A þá skoðun sína með svohljóðandi bréfi:

„Pegar lögum um heilsuvernd í skólum nr. 61/1957 tóku gildi eru heilsugæslustöðvar eins og þær eru skilgreindar í lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990, sem fyrst voru sett 1973, ekki til. Heilsuverndarstöðvar eru aftur á móti starfandi t.d. í Reykjavík og er í 6. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum gert ráð fyrir því að þær auk héraðslækna annist undir umsjón skólayfirlækni heilsuvernd í skólum. Þetta ákvæði um heilsuverndarstöðvar var síðan í reynd yfirfært á heilsugæslustöðvar sbr. 2. mgr. 73. gr. laga um grunnskóla nr. 63/1974, eftir því sem þær byggðust upp umhverfis landið. Sama á við um skyldur héraðslæknanna, sem urðu að heilsugæslulæknum. Skólalækningar og störf skólahjúkrunarfræðinga hafa því þróast þannig að heilsugæslustöðvar hafa tekið við framkvæmd skólaheilsugæslu í sínu umdæmi af héraðslæknum og/eða sérráðnum skólalæknum og skólahjúkrunarfræðingum, undir yfirumsjón skólayfirlækni, eins og við hefur átt um heilsuverndarstöðvar. Í reynd þýðir þessi breyting að skólalæknar og skólahjúkrunarfræðingar hafa komið frá heilsugæslustöð til starfa sinna í skólum sbr. reglur þar um nr. 214/1958 sbr. og reglugerð heilsugæslustöðva nr. 160/1982. Skólalækningar eru aukastarf læknis sbr. 4. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum og er greitt fyrir þau störf skv. samningi Læknafélags Íslands og fjármálaráðuneytisins frá 1978. Skólahjúkrunarfræðingar fá hins vegar ekki sérstaklega greitt fyrir skólahjúkrun, það er hluti af starfi þeirra í heilsugæslustöð. Sama þróun hefur átt sér stað varðandi heilsuverndarstöðvar að heilsugæslustöðvar hafa tekið við hlutverki þeirra. Nú annast aðeins ein heilsuverndarstöð, Heilsuverndarstöð Reykjavíkur, skólaheilsugæslu í þeim umdæmum í Reykjavík, sem ekki hafa enn fengið eigin heilsugæslustöð.

Með tilvísun til 72. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991 er með lagagreininni í raun verið að staðfesta orðinn hlut varðandi skólaheilsugæslu sbr. 2. mgr. 73. gr. laga um grunnskóla nr. 63/1974, en ekki breytingar.“

III.

Hinn 22. september 1992 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til málsins, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sérstaklega samkvæmt hvaða lagaheimild ráðuneytið teldi yfirumsjón með heilsuvernd í skólum landsins hafa verið tekna úr höndum skólayfirlækni, sbr. 3. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum.

Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 14. október 1992, og segir þar svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs dags. 22. september 1992 vegna kvörtunar [A út af bréfi ráðuneytisins dags. 13. júlí 1992. Telur [A] ráðuneytið með því bréfi hafa „tilkynnt aðstoðarlandlækni að lög um heilsuvernd í skólum nr. 61/1957 hafi verið felld úr gildi með 72. gr. grunnskólalaga nr. 49/1991.

Vegna þessa vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

Hinn 6. maí ritaði forstjóri heilsugæslustöðvanna í Reykjavík til embættis landlækni, [. . .]. Í því bréfi er fullyrt að lögum um heilsuvernd í skólum hafi verið felld úr gildi með grunnskólalögum sem öðluðust gildi 1. ágúst 1991. Vegna þessa bréfs forstjórans óskaði embætti landlækni eftir túlkun ráðuneytisins á þessu atriði með bréfi dags. 1. júní 1992, [. . .]. Svar ráðuneytisins var sent embætti landlækni 13. júlí 1992, [. . .]. Í bréfinu segir m.a.

„Í gildistökuákvæði grunnskólalaganna er ekki sérstaklega tekið fram að lög um heilsuvernd í skólum hafi fallið niður. Þar segir hins vegar að jafnframt falli úr gildi „önnur lagaákvæði sem fara í bága við lög þessi.“ Í XII. kafla laganna, 72. gr. segir hins vegar að um heilsugæslu í grunnskólum skuli fara eftir gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu. Ætla verður að með þessu hafi lögin um heilsuvernd í skólum nr. 61/1957 verið felld úr gildi.“

Eins og sjá má af bréfinu var ráðuneytið hér ekki að tilkynna embætti landlæknis um að lögin um heilsuvernd í skólum hefðu verið felld úr gildi heldur aðspurt að svara því hvort lögin væru fallin úr gildi. Í bréfinu kemur fram sú skoðun ráðuneytisins að ætla yrði að sú væri raunin. Þessi skoðun ráðuneytisins byggðist á samanburði á orðalagi sambærilegs ákvæðis eldri grunnskólalaga en þar sagði í XI. kafla laganna um heilsuvernd, 73. gr.:

„Um heilsuvernd í grunnskóla fer eftir lögum nr. 61/1957, um heilsuvernd í skólum, og reglugerð nr. 214/1958, með áorðnum breytingum. Sá aðili, sem falin er stjórn heilsuverndar í skólum, skal hafa samráð við fræðslustjóra um skipulagningu heilsuverndar í skólum fræðsluumdæmisins á árinu. Enn fremur skal, í upphafi skólaárs og í samráði við skólastjóra, setja starfslíði heilsuverndar, sem í skóla starfar, svo sem skólalækni, hjúkrunarkonu og tannlækni, fastan starfstíma í skólanum.“

Sé heilsugæslustöð í námunda við grunnskóla, er heimilt að fela henni að annast heilsuvernd nemenda, skv. lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 56/1973.

Skólastjóra ber að fylgjast með því, að starfsfólk heilsuverndar ræki störf sín í skólanum í samræmi við þá vinnuáætlun, sem sett hefur verið skv. framangreindu.“

Í gildandi lögum um grunnskóla nr. 49/1991 segir í XII. kafla um heilsugæslu í 72. gr.:

„Um heilsugæslu í grunnskólum fer eftir gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu. Yfirlæknir heilsugæslustöðvar skólahverfis skal hafa samráð við skólanefnd og skólastjóra um skipulagningu og fyrirkomulag heilsugæslu.“

Skólastjóra ber að fylgjast með því að nemendur njóti heilsugæslu í skólanum í samræmi við þá tilhugun sem ákveðin hefur verið skv. 1. mgr.“

Ráðuneytið aðhafðist ekki frekar í málinu, enda heyra umrædd lög undir menntamálaráðuneytið. Ráðuneytinu sýnist hins vegar ljóst að með grunnskólalögum frá 1991 sé staðfest sú þróun þessara mála sem hófst með grunnskólalögum frá 1974, þ.e. að flytja heilsuverndarstarf nemenda í heilsugæslustöðvarnar og að þá væri starfið unnið í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu. Þessi þróun hófst með heimildarákvæðinu í 2. málsg. 73. gr. grunnskólalaganna frá 1974 og er staðfest með orðalagi 1. málsg. 72. gr. gildandi grunnskólalaga þar sem ekkert er um þetta sagt annað en að um heilsugæslu í grunnskólum skuli fara eftir gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu. Þegar lög vísa til laga um heilbrigðisþjónustu hefur ætíð verið litið svo á að þar með væri vísað eingöngu til laga með því heiti sem nú eru nr. 97/1990. Þetta er það bakvið sem túlkun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í bréfinu til embættis landlæknis dags. 13. júlí 1992 byggðist á.

Vegna kvörtunar [A] til umboðsmanns Alþingis telur ráðuneytið nauðsynlegt að koma á framfæri eftirfarandi viðbótarskýringum.

[. . .]

2. Skólayfirlæknir var fyrst skipaður 1. september 1956 og gegndi [B] starfinu til 1. janúar 1973. Á þessum tíma hafði skólayfirlæknir starfsaðstöðu hjá embætti landlæknis. Hinn 1. ágúst 1974 var [C] skipaður í starfið og gegndi hann því til 1. júní 1982. Var hann með starfsaðstöðu í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og gegndi ýmsum öðrum starfsskyldum þar. Hinn 17. október 1984 var [A] settur til að gegna stöðu yfirlæknis í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu frá og með 20. október 1984 til jafnlengdar 1987, [. . .]. Honum var sett sérstakt erindisbréf, sem dagsett er 29. október 1984, [. . .]. Þar kemur fram að starfsheiti hans er yfirlæknir og aðalstarfssvið hans er að vera verkefnisstjóri samvinnuverkefnis Íslands og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um forvarnarstarf. Jafnframt er honum falið að annast störf skólayfirlæknis í samræmi við lög nr. 61/1957 og reglugerðir samkvæmt þeim lögum ásamt öðrum störfum í ráðuneytinu sem honum yrðu falin og væru á sérsviði hans. Hinn 20. maí 1987 skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra [A] til að vera yfirlækni við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið frá og með 1. júní 1987 að telja, [. . .]. Í skipunarbréfinu kemur fram að aðalstarf hans er að vera verkefnisstjóri samvinnuverkefnis Íslands og WHO um forvarnarstarf. Auk þess er honum falið að annast störf skólayfirlæknis í samræmi við lög nr. 61/1957 og reglugerðir settar skv. þeim lögum. Loks skal hann annast önnur þau störf sem honum voru falin og væru á sérsviði hans.
4. Fram til ársins 1974 var fjárveiting skólayfirlæknisembættisins talin upp með fjárveitingum til embættis landlæknis. Með fjárlögum 1974 verður sú breyting að fjárveiting vegna embættisins er flutt til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Þessi skipun er óbreytt þangað til fjárlaga ársins 1983. Í skýringum í fjárlagafrumvarpi við þann fjárlagalið sem áður var liður skólayfirlæknis segir:

„Ekki er áætlað fyrir framlagi til embættis skólayfirlæknis þar sem eitt af hlutverkum heilsugæslustöðvanna er að sjá um eftirlit með heilbrigði skólabarna. . . .“

Af hálfu þessa ráðuneytis hefur því um tíu ára skeið verið litið svo á að búið væri í raun að leggja embætti skólayfirlæknis niður. Meðan uppbyggingu heilsugæslunnar væri ekki að fullu lokið var hins vegar talið eðlilegt að fela einum aðila innan ráðuneytisins umsjón með skólaheilsugæslu. Er sérstakur yfirlæknir var ráðinn til starfa í ráðuneytið var talið eðlilegt að fela honum verkefni skólayfirlæknis.

[. . .].“

Hinn 21. október 1992 ritaði ég A bréf og gaf honum kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 2. nóvember 1992.

IV.

Í forsendum og niðurstöðu álits míns, dags. 2. mars 1993, sagði svo:

„1. Forsendur

Hér er til úrlausnar, hvort ákvæði 3. gr. laga nr. 61/1957, um skólayfirlækni landsins, hafi verið felld úr gildi með 86. gr. laga nr. 49/1991 um grunnskóla. Þar er mælt svo fyrir, að önnur ákvæði laga, sem fari í bága við lögin, séu úr gildi fallin.

Umrædd 3. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum hljóðar svo:

„Sérfróður læknir, skólayfirlæknir landsins, skipaður af heilbrigðismálaráðherra,

hefur yfirumsjón með heilsuvernd í skólum landsins og stjórnar starfi heilbrigðisstarfslíðs þess, sem annast hana, sbr. þó fyrri málsgrein 6. gr. Enn fremur hefur hann eftirlit með íþróttastarfsemi í landinu og heilsufari íþróttamanna.“

3. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum, var sam-in af heilbrigðis- og félagsmálanefnd efri deildar Alþingis (Alþt. 1956, A–deild, bls. 1252). Í ræðu framsögumanns nefndarinnar sagði svo um greinina:

„Þá leggur n. til, að gerð verði smávægileg breyting á 3. gr., þess efnis, að skóla-yfirlæknir skuli auk yfirumsjónar með heilsuvernd í skólum hafa á hendi stjórn þess heilbrigðisstarfslíðs, sem annast hana, að því starfslíði undanskildu, er vinnur á veg-um heilsuverndarstöðva.

Með þessu er leitast við að afmarka sem ljósast verksvið heilsuverndarstöðva annars vegar og skólayfirlæknis hins vegar, þannig að ekki komi til árekstra.

Skv. brtt. fá heilsuverndarstöðvar eftir sem áður að ráða starfslíð sitt og stjórna því, en skólayfirlæknir hefur umsjón með, að heilsuverndarstöðvar annast skólaeftir-litið í samræmi við reglugerð og lög.“ (Alþt. 1956, B–deild, dálk. 1589.)

Ákvæði 4., 5. og 6. gr. laga nr. 61/1957 eru svohljóðandi:

„4. gr.

Við alla skóla landsins skulu vera starfandi skólalæknar. Skólalækningar eru aukastarf læknis, nema sérstaklega sé um annað samið.

5. gr.

Þar sem völ er á og þegar til þess hefur verið veitt fé, skal heimilt að ráða að skóla hjúkrunarkonu og tannlækni til að gegna þar störfum.

6. gr.

Þar sem starfandi eru heilsuverndarstöðvar, annast þær, undir umsjón skólayfir-læknis, heilsuvernd í skólum, sbr. heilsuverndarlög, nr. 44 18. maí 1955.

Þar sem ekki eru starfandi heilsuverndarstöðvar, gegna héraðslæknar, undir um-sjón skólayfirlæknis, skólalæknisstörfum við alla skóla í héraði sínu. Þó er heilbrigðis-stjórn heimilt að veita undanþágu frá þessu ákvæði þar, sem nemendafjöldi er að mati hennar meiri en svo, að héraðslækni teljist kleift að annast allt eftirlitið.“

Með 73. gr. laga nr. 63/1974 um grunnskóla voru sett ákvæði um heilsuvernd í grunn-skólum. Í 2. mgr. 73. gr. laganna var sett ákvæði um heimild til þess að fela heilsugæslu-stöð að annast heilsuvernd nemenda.

Í athugasemdum í greinargerð við þá grein frumvarps þess, er varð að 73. gr. laga um grunnskóla, segir svo:

„Rétt þótti að setja í frv. til laga um grunnskóla ákvæði um heilsuvernd í slíkum skólum, enda þótt gert sé ráð fyrir því, að sérstök lög og reglugerð muni áfram gilda um þetta atriði. Það er afar mikilvægt, að þeir aðilar, sem annast og stjórna heilsu-vernd í skólum, hafi samráð og gott samstarf um verksvið sitt við fræðslustjóra og skólástjóra. Aðaltilgangurinn með greininni er að tryggja slíka samvinnu. Sjá einnig 14. gr.“ (Alþt. 1973–1974, A–deild, bls. 281.)

Hinn 1. ágúst 1991 öðluðust gildi lög nr. 49/1991 um grunnskóla. Í 1. mgr. 72. gr. þeirra er fjallað um heilsugæslu í grunnskólum.

Í athugasemdum í greinargerð við þá grein frumvarps þess, er varð að 72. gr. laga nr. 49/1991 um grunnskóla, segir svo:

„73. gr. gildandi laga er einfölduð og færð til samræmis við framkvæmd heilsuverndar í skólum í dag.“ (Alþt. 1990, A–deild, bls. 2019.)

Í 3. tl. 2. gr. heilsuverndarlaga nr. 44/1955 var svo kveðið á, að ein grein heilsuverndar væri „skólaeftirlit (heilsuvernd barna og unglunga á skólaaldri)“, en eins og fram kemur í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum, önnuðust heilsuverndarstöðvar heilsuvernd í skólum undir umsjón skólayfirlæknis. Með setningu laga nr. 56/1973 um heilbrigðisþjónustu var komið á nýrri skipan á heilsugæslu, vegna þess meðal annars að stofn- að skyldi til 38 heilsugæslustöðva utan Reykjavíkur (Alþt. 1972–1973, A–deild, bls. 1174), sem skyldu taka við helstu hlutverkum heilsuverndarstöðva, sbr. 21. gr. laganna. Með 46. gr. laga 56/1973 voru heilsuverndarlög nr. 44/1955 felld úr gildi. Með 4. tl. ákvæða til bráðabirgða var þó mælt svo fyrir, að heilsuverndarstarf samkvæmt lögum nr. 44/1955 skyldi þó haldast óbreytt, þar til heilsugæslustöðvar hefðu verið skipulagðar til þess að annast það. Í d–lið 4. tl. 21. gr. laga nr. 56/1973 var svo mælt fyrir, að heilsugæslustöðvar skyldu veita þar nánar tilgreinda þjónustu, þ. á m. „skólaeftirlit“, eins og verið hafði um heilsuverndarstöðvar, sbr. 3. tl. 2. gr. laga nr. 44/1955. Með 19. gr. laga nr. 57/1978 um heilbrigðisþjónustu var orðalagi breytt á þá lund, að til þjónustuhlutverka heilsugæslustöðva var talin „heilsugæsla í skólum“, sbr. ákvæði 5. tl. greinar 5.3. í 19. gr. laganna. Í nógildandi lögum um heilsugæslu nr. 97/1990 er enn að finna samhljóða ákvæði í lið 5.4. í 5. tl. 19. gr. laganna. Í 1. mgr. 53. gr. reglugerðar nr. 160/1982 um heilsugæslustöðvar er svo kveðið á, að heilsugæslustöðvar annist heilsugæslu í skólum, sbr. reglugerð nr. 214/1958 um heilsuvernd í skólum, „nema annað sé ákveðið í samráði við skólayfirlækni“.

2. Niðurstaða

Lög nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum hafa ekki verið felld úr gildi í heild með lögformlegum hætti. Í 4., 5. og 6. gr. laga nr. 61/1957 var gengið út frá því, að skólalæknar og hjúkrunarkonur við skóla sæju um heilsuvernd í skólum. Þó mátti fela heilsuverndarstöðvum að sjá um heilsuvernd, þar sem þær væru starfandi. Upplýst er að heilsugæsla hefur hins vegar færst smám saman til heilsugæslustöðva, eftir því sem þær hafa byggst upp, m.a. á grundvelli 2. mgr. 73. gr. laga nr. 63/1974 um grunnskóla. Af ummælum þeim, sem fram koma í athugasemdum við 72. gr. nógildandi laga nr. 49/1991 um grunnskóla, verður að telja ljóst, að markmiðið hafi verið að samræma 72. gr. framkvæmd heilsuverndar í skólum, sem þá var að verulegu leyti komin til heilsugæslustöðva.

Í 1. mgr. 72. gr. laga nr. 49/1991 um grunnskóla er ekki kveðið sérstaklega á um yfirsjón með heilsugæslu í skólum landsins. Af þeim sökum fara ákvæði 3. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum ekki ótvírætt í bága við ákvæði laga nr. 49/1991 um grunnskóla. Verður því ekki talið, að ákvæði 86. gr. laga nr. 49/1991 feli úr gildi þau ákvæði 3. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum, sem mæla fyrir um skipun skólayfirlæknis. Yfirleitt leiða slík almenn brottfellingarákvæði heldur ekki til annarrar niðurstöðu en sú lögskýringarregla, að yngri lög gangi frammar eldri lögum um sama efni. Ákvæði 1. mgr. 72. gr. laga nr. 49/1991 kunna hins vegar að hafa leitt til breytinga á starfsskyldum og verkefnum skólayfirlæknis.

Niðurstaða mín er því samkvæmt framansögðu sú, að 3. gr. laga nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum sé enn í gildi.“

V.

Í framhaldi af álitinu mínu, barst mér afrit af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 1993, til menntamálaráðherra. Þar fór ráðuneytið þess á leit við menntamálaráðuneytið að það hlutaðist til um að lög nr. 61/1957 um heilsuvernd í skólum yrðu felld úr gildi með formlegum hætti.

**15.2. Lögglumenn. Almenn hæfisskilyrði.
(Mál nr. 528/1991)**

Landssamband lögglumanna bar fram kvörtun yfir því, að ráðnir hefðu verið fjórir tilgreindir menn til lögglustarfa án þess að þeir fullnægðu kröfum 5. gr. laga nr. 56/1972, um lögglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989. Samkvæmt ákvæðum þessum má engan ráða eða skipa lögglumann án þess að hann hafi lokið námi í Löggluskóla ríkisins með þeim undantekningum, að heimilt er að lausráða menn til reynslu til lögglustarfa, meðan á námi þeirra stendur í skóla þessum svo og að ráða menn án prófs frá skólanum til afleysinga í sumarleyfum á tímabilinu 15. maí til 30. september ár hvert. Þar sem þrjú umræddra manna höfðu verið ráðnir til starfa við fangavörslu en ekki til lögglustarfa, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir út af ráðningu þeirra. Einn manna var ráðinn til lögglustarfa frá 1. júní 1991 til septemberloka sama ár án þess að hafa lokið prófi frá Löggluskóla ríkisins. Taldi umboðsmaður ljóst, að hann hefði verið ráðinn á grundvelli undanþágunnar um afleysingamenn. Eftir 30. september 1991 var maður þessi ráðinn áfram og gegndi starfi lögglumanns allt til maíloka 1992. Umboðsmaður taldi, að óheimilt hefði verið að ráða manninn til lögglustarfa frá 1. október 1991 til 15. maí 1992, þar sem hann hafði ekki lokið námi við löggluskólann og hafði heldur ekki byrjað nám þar haustið 1991. Hefði hann því ekki uppfyllt almenn hæfisskilyrði fyrrnefndrar lagagreinar. Fram hafði komið af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að umrædd lagaskilyrði hefðu ekki reynst nægjanlega vel, með því að erfiðlega hefði gengið að fá menn til starfa í fámennustu löggluliðum. Af því tilefni áréttaði umboðsmaður, að það væri lagaskylda ráðuneytisins að framfylgja skýlausum lagaákvæðum um þetta, þar til þeim hefði verið breytt.

I.

Hinn 21. nóvember 1991 leitaði til mín formaður Landssambands lögglumanna, og bar fram kvörtun yfir því fyrir hönd félagsins, að ráðnir hefðu verið fjórir tilgreindir menn til lögglustarfa, án þess að þeir fullnægðu kröfum 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989.

II.

Hinn 3. desember 1991 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið léti mér í té gögn um það, hvort ráðnir hefðu verið menn til lögglustarfa eftir 1. júlí 1990, án þess að þeir hefðu lokið námi í Löggluskóla ríkisins eða við hefðu átt undanþáguákvæði 2. mgr. 5. gr. laga 56/1972, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 18. mars 1992, og segir þar m.a. svo:

„Ráðuneytið telur nauðsynlegt að gera nokkra grein fyrir tildrögum lagasetningar nr. 64/1989. Þar er um að ræða þingmannafurvarp en ekki stjórnarfurvarp, sem

er óvenjulegt í þessu sambandi. Frumvarpið var flutt að ósk lögreglumanna og samið á þeirra vegum.

Eftir setningu laganna hefur ríkt nokkur ágreiningur milli Landssambands lögreglumanna og ráðuneytisins um túlkun á þeim. Telur ráðuneytið að Landssambandið túlki lögina afar þröngt. T.d. hefur Landssambandið litið svo á að breytingin á lögnum væri afturvirk og tæki einnig til manna sem ráðnir höfðu verið áður en hún tók gildi og að víkja yrði þeim úr starfi sem ekki uppfyllti kröfur laganna um menntun. Ráðuneytið er ósammála þessari túlkun og vísar til starfsmannalaganna því til stuðnings. Ennfremur hefur ráðuneytið túlkað lögina svo að heimilt sé að ráða nýliða til lögreglustarfa þegar föst staða losnar, hvenær sem er á árinu, enda verður hann sendur í fyrri önn Lögregluskólans, þegar hún verður næst haldin. Þessu er Landssamband lögreglumanna ósammála.

Ágreiningur er um enn fleiri atriði, t.d. störf héraðslögreglumanna, en þau tengjast ekki erindi yðar.

Ráðuneytið kannast ekki við að hafa skipað lögreglumenn til starfa, sem svo er ástatt um, að þeir hafi hvorki lokið námi úr lögregluskóla né starfað við afleysingar utan sumarleyfistíma.

Að því er varðar tilgreinda fjóra einstaklinga sem um er spurt, skal frá því greint að þrír hinir fyrstnefndu, [B], [C] og [D], eru starfandi við fangavörslu við embætti bæjarfógetans á [Æ], en í lögreglustöðinni þar er starfrækt sérstök fangelsisdeild.

Í skýrslu aðstoðaryfirlöggluþjónsins á [Æ], dags. 6. desember 1991, er rækilega gerð grein fyrir því að hér umræddir menn hafi frá sl. hausti starfað við fangagæslu, en ekki við lögreglustörf, þótt á lögreglulaunum væru.

Rann ráðningarsamningur við þá út um sl. áramót, og voru þá gerðir nýir ráðningarsamningar við þá á kjörum fangavarða, fram til maíloka 1992.

Ofangreind skýrsla aðstoðaryfirlöggluþjóns og ljósrit samninganna fylgja bréfi þessu.

Að því er varðar [E], en hann starfar sem lögreglumaður í [Ö], skal tekið fram að um nokkurra ára skeið hafði starfað þar á undan honum annar lögreglumaður, þar sem sá stóðst ekki endurtekin inntökuþróf í íslensku við Lögregluskólann gat ekki orðið af framtíðarráðningu hans að ræða. Var gripið til þess ráðs að [E], er gegnt hafði störfum sem héraðslögglumaður, var fenginn til lögreglustarfa um 3ja mánaða skeið, meðan þess skyldi enn einu sinni freistað að fá skólagenginn lögreglumann til starfa. Var auglýst eftir lögreglumanni í nóvember 1991. Aðeins einn lögglumaður með réttindi sótti um stöðuna, [F], sem er starfandi lögglumaður í Reykjavík. Var hann ráðinn í stöðuna, en getur ekki tekið til starfa fyrr en nú í vor, en þá mun hann flytjast norður á [Ö].

Það skal tekið fram að lokum, að jafnan hefur gengið erfiðlega að fá hæfa menn til starfa í fámennustu löggluliðum landsins, þar sem 1 eða 2 lögglumenn starfa, hvað þá að þangað ráðist skólagengnir lögglumenn frá öðrum embættum.“

Með bréfi, dags. 23. mars 1992, gaf ég Landssambandi lögglumanna kost á að gera athugasemdir við bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 3. apríl 1992, og segir þar meðal annars:

„Í svari ráðuneytisins er því haldið fram að Landssambandið telji lagabreytinguna afturvirka. Þeirri skoðun hefur aldrei verið haldið fram af sambandinu.

Sambandið hefur aftur á móti mótmælt því harðlega að fyrir gildistöku laganna voru gerðir ótímabundnir ráðningarsamningar við fólk þrátt fyrir að það uppfyllti

ekki skilyrði til lögreglustarfs. Þetta fólk hefur ýmist fallið fyrir Valnefnd eða á próf-um í Lögregluskóla ríkisins eða jafnvel hvort tveggja og ítrekað.“

Hinn 3. júní 1992 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra á ný bréf og óskaði eftir því, að gerð yrði grein fyrir því, á hvaða tímabili [E] hefði starfað sem lögreglumaður í [Ö] og hvort hann hefði þá fullnægt almennum hæfisskilyrðum 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989. Þá óskaði ég einnig eftir því að upplýst yrði, hvort [B], [C] og [D] hefðu samkvæmt ráðningarsamningi verið ráðnir lögreglumenn á tímabilinu 2. október 1990 – 31. janúar 1991 eða sem fangaverðir.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 2. nóvember 1992. Þar segir meðal annars:

„Á [Ö] fékkst heimild fyrir stöðugildi lögreglumanns fyrir nokkrum árum, en fram til þess tíma hafði löggæsla verið unnin af héraðslögreglumönnum og öðrum íhlaupamönnum. Þegar auglýst var eftir lögreglumanni á sínum tíma bárust engar umsóknir frá skólagengnum lögreglumönnum og var [G], búsettur á staðnum, ráðinn í starfið. Eftir að í ljós kom að hann hafði ekki tök á að ná tilsettum árangri um íslenskukunnáttu sem áskilinn er til skólavistar í lögregluskóla ríkisins, þrátt fyrir endurteknar tilraunir, var fullreynt að hann yrði aldrei lögreglumaður í föstu starfi.

Er það lá ljóst fyrir að [G] yrði ekki frambúðarlögreglumaður, leitaði sýslumaður að nýjum manni og auglýsti m.a. opinberlega eftir slíkum. Enn sótti enginn um sem hafði skólagöngu að baki. Var þá ráðinn til starfsins [E], búsettur á [Ö]. Kom hann til starfa sem afleysingamaður hinn 1. júní 1991 með ráðningarsamning fram til septemberloka sama ár. Er [E] kom fyrir valnefnd Lögregluskóla ríkisins hinn [18. maí 1992] og þreytti þar inntökupróf, var ljóst að ekki kæmi til þess að óskað yrði eftir skólavist fyrir [E], þar sem ljóst þótti að íslenskukunnáttu hans væri tæpast nægjanleg (4,5) og hann stóðst ekki kröfur um þrek. Var gerður ráðningarsamningur við [E] fram til ársloka 1991, svo ekki væri lögreglumannslaust, en ákveðið var að auglýsa enn á ný eftir lögreglumanni með lögregluskólamenntun. Leiddi sú auglýsing til þess að umsókn barst í desember 1991 frá starfandi lögreglumanni í Reykjavík, [F], er starfað hefur frá 1986 og lokið grunnenntun lögreglumanna. Ekki gat hins vegar orðið af því að hann hæfi störf um áramót, einkum vegna gífurlegrar húsnæðiseklu á [Ö], og varð að samkomulagi milli hans og sýslumanns að hann kæmi fyrst til starfa í maí sl. Hann tók svo til starfa hinn 1. maí sl. og starfar þar enn, en [E] lét af störfum í maílok.

Má því segja að ráðning [E] sem nema til reynslu meðan á lögreglunámi stendur, hafi ekki átt við, því reynsluráðningunni er aðeins ætlað að standa tvö ár, og þar sem ljóst var að [E] gat ekki sótt fyrri önn Lögregluskóla ríkisins haustið 1991, myndi hann í fyrsta lagi ljúka grunnnáminu í maí 1993.

[. . .]

Að því er snertir þrjá fangaverði á [Æ], þá [B], [C] og [D] skal tekið fram að frá og með 1. október 1991 hafa þeir alfarið starfað sem fangaverðir við ríkisfangelsið á [Æ], og fangaverðir ganga ekki í störf lögreglumanna. Fangelsið er reyndar hluti af fangahúsi lögreglunnar, þar sem vistaðir eru að jafnaði 6 eða 7 fangar, er afplána varðhald sem vararefsingu fyrir sekt, varðhaldsdóm sem refsingu eða fangelsisdóm sem refsingu. Eru glögg skil milli starfa í fangelsinu annars vegar og í lögreglunni hins vegar. Á hitt ber að líta að þessir menn og lögreglumennirnir starfa í sama húsnæði í lögreglustöðinni á [Æ], og hafa fangaverðirnir áfdræp á varðstofu og kaffistofu lögreglunnar, því ekki er til að dreifa sérstakri varðstofu fyrir fangaverði.

Ekki hefur verið fengist um það þó að fangaverðirnir hafi ekki færst yfir á launakjör fangavarda, en þeir höfðu áður starfað sem afleysingamenn í lögreglunni, og hið

sama má segja um einkennisföt; ekki hefur verið amast við því þótt þeir gangi í lög-
reglubúningum þeim, sem búið var að kaupa á þá sem afleysingamenn.

Beðist er velvirðingar á því hversu dregist hefur að svara bréfi yðar, sem ítrekað
hefur verið nokkrum sinnum. Miklar annir hafa valdið því hve síðbúið svarið er.“

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1992, gaf ég Landssambandi lögreglumanna kost á að
gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi,
dags. 25. nóvember 1992.

III.

Í álitinu rakti ég þær breytingar sem gerðar voru á almennum hæfisskilyrðum í lög-
gjöf um lögreglumenn.

Með 1. gr. laga nr. 64/1989 var 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn breytt
og hljóðar hún nú svo:

„Engan má ráða eða skipa lögreglumann eftir 1. júlí 1990 án þess að hann hafi
lokið námi í Lögregluskóla ríkisins. Heimilt er að lausráða nema til reynslu til lög-
reglustarfa meðan á námi þeirra stendur í Lögregluskóla ríkisins. Reynsluráðning
skal aldrei standa lengur en tvö ár. Heimilt er að ráða til lögreglustarfa menn án prófs
frá Lögregluskóla ríkisins til afleysinga í sumarleyfum á tímabilinu 15. maí til 30. sept-
ember ár hvert. Ákvæði varðandi próf frá Lögregluskóla ríkisins ná ekki til skips-
hafna á varðskipum, tollvarða, héraðslögreglumanna eða varalögreglumanna; þó
skulu þeir, sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins, ganga fyrir um þessi störf
þar sem það á við.“

Í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 64/1989, segir meðal annars:

„Þetta frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 56/1972, um lögreglumenn, er
flutt til að ná fram tveimur mikilvægum breytingum.

Í *fyrsta lagi* að tryggja það að eftir 1. janúar 1990 verði enginn ráðinn eða skipað-
ur lögreglumaður nema hann hafi áður lokið námi í Lögregluskóla ríkisins. Þó er
heimilt að lausráða menn til reynslu til lögreglustarfa meðan á námi þeirra stendur.
Þessi breyting kemur heldur ekki í veg fyrir að unnt sé að ráða menn án prófs frá
Lögregluskólanum til afleysinga í sumarleyfum á tímabilinu 15. maí til 30. september
ár hvert. Þá er ekki gert ráð fyrir að þetta ákvæði nái til skipshafna á varðskipum,
tollvarða, héraðslögreglumanna né varalögreglumanna.

Með þessari breytingu vilja flutningsmenn frumvarpsins að það verði gert að
fastri reglu að lögreglumenn hefji starfsferil sinn með því að fá grunnmenntun í Lög-
regluskólanum. Þessu frumvarpi er ætlað að tryggja menntun lögreglumanna. Með
því yrði ráðin bót á óviðunandi ástandi sem nú ríkir.“ (Alþt. 1988, A–deild, bls. 1066–
1067.)

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 11. mars 1993, var svohljóðandi:

„1. Forsendur

Kvörtun Landssambands lögreglumanna lýtur að því að [B], [C], [D] og [E] hafi verið
ráðnir til lögreglustarfa, án þess að þeir hafi fullnægt kröfum 5. gr. laga nr. 56/1972 um lög-
reglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989.

Fram kemur í bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. mars og 2. nóv-

ember 1992, að frá og með 1. október 1991 hafi [B], [C] og [D] verið ráðnir til þess að starfa við fangavörslu hjá ríkisfangelsinu á [Æ], en ekki lögreglustörf. Þar sem 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989, tekur ekki til fangavarða, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt málsins af minni hálfu.

Hins vegar er upplýst, að [E] var ráðinn til lögreglustarfa á [Ö] frá 1. júní 1991 til septemberloka sama ár. Hann hafði þá ekki lokið námi í Lögregluskóla ríkisins. Er því ljóst, að [E] hefur verið ráðinn á grundvelli undanþágureglu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989. Þar segir, að heimilt sé „að ráða til lögreglustarfa menn án prófs frá Lögregluskóla ríkisins til afleysinga í sumarleyfum á tímabilinu 15. maí til 30. september ár hvert“. Eftir 30. september 1991 var [E] ráðinn áfram til lögreglustarfa „svo ekki væri lögreglumannslaut“ á [Ö], eins og segir í fyrrnefndu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. [E] hóf hins vegar ekki nám við Lögregluskóla ríkisins haustið 1991. Gegndi [E] síðan starfi lögreglumanns allt til maíloka árið 1992, er [F] tók við umræddu starfi. Kemur þá til athugunar, hvort heimilt var að ráða [E] til lögreglustarfa frá 1. október 1991 til maíloka 1992.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989, er óheimilt að ráða mann til lögreglustarfa frá 1. október til 15. maí ár hvert, nema hann hafi lokið námi í Lögregluskóla ríkisins. Þó er heimilt að ráða nema til reynslu til lögreglustarfa, meðan á námi þeirra stendur í Lögregluskóla ríkisins. Eins og áður segir, hafði [E] ekki lokið námi í Lögregluskóla ríkisins. Þar sem [E] byrjaði ekki nám við Lögregluskóla ríkisins haustið 1991, var óheimilt að ráða hann til lögreglustarfa frá 1. október 1991 til 15. maí 1992 samkvæmt skýlausu ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989.

Í 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989, er ekki að finna neina undanþágu til þess að ráða aðra til lögreglustarfa frá 1. október til 15. maí ár hvert en þá, sem hafa lokið námi eða eru við nám í Lögregluskóla ríkisins. Af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. mars 1992, verður ráðið að ráðuneytið líti svo á, að 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989, hafi ekki reynst nægjanlega vel vegna þess meðal annars, að erfiðlega hafi gengið að fá menn, sem uppfylla umrædd skilyrði, til starfa í fámennustu lögregluliðum landsins. Ekki verður tekin nein afstaða til þess. Hins vegar skal áréttað, að það er lagaskylda dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framfylgja 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989, þar til ákvæðinu hefur verið breytt.

2. Niðurstaða

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að í til efni af kvörtun þeirri, sem hér hefur verið fjallað um, sé ekki ástæða til athugasemda við ráðningu [B], [C] og [D]. Hins vegar verður að telja, að þar sem [E] hafði ekki lokið námi við Lögregluskóla ríkisins og hafði heldur ekki byrjað nám við skólann haustið 1991, hafi verið óheimilt að ráða hann til lögreglustarfa frá 1. október 1991 til 15. maí 1992, þar sem hann uppfyllti ekki almenn hæfisskilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989.“

15.3. Lögreglumenn. Starfsnám. Ávirðingar. Andmælaréttur. Rökstuðningur. Almenn hæfisskilyrði. (Mál nr. 707/1992)

A, sem var lögreglumaður í starfsnámi, kvartaði yfir því, að starfssamningur hans hefði ekki verið endurnýjaður, án þess að nokkrar ástæður væru gefnar fyrir því og

jafnframt, að ekki hefði verið fylgt ákvæðum reglugerðar nr. 660/1981, um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., sbr. reglugerð nr. 459/1988, um starfslok hans. Er A hafði lokið fyrri önn lögregluskólans um áramótin 1991/1992 og var í starfsnámi var honum tilkynnt með bréfi, dags. 27. ágúst 1992, að starfssamningur hans yrði ekki endurnýjaður. Staðfesti lögreglustjóri þessa ákvörðun með bréfi, dags. 15. september 1992. Umboðsmaður taldi í verulegum atriðum skorta á, að fyrirmælum reglugerðarinnar hefði verið fylgt, svo sem um eftirlit með starfsnámi A, leiðbeiningar til hans og skýrslugerð um starfshæfni hans. Þá skyldi samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar samin rökstudd greinargerð um ávirðingar, væri um slíkt að ræða, og skyldi lögreglumannsefni skýrt frá efni greinargerðarinnar, áður en ákvörðun væri tekin um framhald máls. Það var niðurstaða umboðsmanns, að greinargerð þessi uppfyllti ekki það ótvíræða skilyrði að vera rökstudd um það, sem áfátt þótti hjá A. Samkvæmt grundvallarreglum stjórnisýsluréttar og grunnreglu 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954 taldi umboðsmaður, að A hefði átt rétt á að fá afrit af umræddri greinargerð og borið hefði að gefa honum kost á að verja hagsmuni sína og tala máli sínu, áður en ákvörðun var tekin í máli hans. Þótt A hefði fengið aðgang að greinargerðinni, væri hins vegar vandséð, að hann hefði getað gætt réttar síns á fullnægjandi hátt, þar sem greinargerðin hefði ekki verið nægjanlega rökstudd. Hvorki var úr annmörkum þessum bætt, er lögreglustjóri endurskoðaði ákvörðun sína, né við málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytis vegna kæru A. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar á ný, kæmi fram ósk um það frá honum.

I.

Hinn 3. nóvember 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að starfssamningur sinn við lögreglustjóran í Reykjavík hefði ekki verið endurnýjaður, án þess að nokkrar ástæður væru fyrir því gefnar. Ekki hefði heldur verið fylgt ákvæðum reglugerðar nr. 660/1981, um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., sbr. reglugerð nr. 459/1988, við ákvörðun um að hann skyldi hætta störfum.

A hafði starfað við löggæslu hjá sýslumannsembættinu á X frá upphafi árs 1985 fram á haust 1990. Hann flutti suður og hóf störf við embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Var hann þar aðstoðarmaður varðstjóra við vegaeftirlit umferðardeildar. Hann hóf síðan nám við Lögregluskóla ríkisins og lauk fyrri önn skólans um áramótin 1991/1992. Að svo búnu hófst eiginlegt starfsnám hans.

II.

Með svohljóðandi bréfi, dags. 27. ágúst 1992, tilkynnti starfsmannastjóri lögreglustjórans í Reykjavík A um starfslok hans:

„Starfssamningur þinn við embættið rennur út þann 30. sept. nk. Ákveðið hefur verið að samningurinn verði ekki endurnýjaður og munu því starfslok þín við embættið verða frá og með 1. október nk.“

Eftir að A hafði borið fram mótmæli við lögreglustjóran í Reykjavík, barst A frá honum bréf, dags. 15. september 1992, en þar segir svo:

„Eftir að hafa skoðað mál þitt á nýjan leik með hliðsjón af þeim ástæðum sem þú hefur borið fram, þá er það niðurstaða mín að sú ákvörðun sem þér var tilkynnt með bréfi starfsmannastjóra frá 27. ágúst sl. skuli standa óbreytt.“

A skaut þá máli sínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Hinn 28. september 1992 ritaði ráðuneytið lögreglustjóranum í Reykjavík bréf og hljóðar það svo:

„Að undanfögnu hefur töluvert verið leitað til ráðuneytisins vegna ákvörðunar yðar, herra lögreglustjóri, um að framlengja ekki ráðningarsamninga við nokkra lögreglumenn, sem verið hafa í starfi um talsvert skeið og þar á meðal sótt fyrri önn Lögregluskóla ríkisins.

Eitt þeirra atriða sem nefnt hefur verið er að mönnum hafi ekki verið gerð grein fyrir þeim aðfinnslum eða ávirðingum, sem taldar eru koma í veg fyrir áframhaldandi ráðningu. Ennfremur að ekki liggja fyrir umsagnir yfirmanna samkvæmt 10. gr. regl. nr. 459 1988 um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., en þar segir að slíkar umsagnir skuli veita á fjögurra mánaða fresti á meðan starfsnám stendur yfir.

Ráðuneytið telur nauðsynlegt að þér gerið því grein fyrir stöðu málsins, í hvaða atriðum lögreglumönnum er ábótavant, hvenær þeim hafi verið skýrt frá ávirðingum, hvort þeim hafi verið veitt tiltal og gefinn kostur á að bæta ráð sitt, hvort þeir hafi ekki látið skipast við áminningu, o.s.frv. Einnig hvaða umsagnir liggja fyrir.“

Með bréfi, dags. 6. október 1992, svaraði lögreglustjórinn í Reykjavík fyrirspurn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og hljóðar bréfið svo:

„Í ársbyrjun 1990 var sú ákvörðun tekin að gera meiri kröfur til nýliða en áður hafði tíðkast og meðal þeirra nýmæla sem tekin voru upp voru strangari kröfur um líkamlegt atgervi auk hæfnis og persónuleikaprófs. Ennfremur var í auknum mæli leitað eftir umsögnum þeirra sem mest afskipti hafa af þeim sem í starfsnámi eru á hverjum tíma og stjórna þeim við dagleg störf þ.e.a.s. varðstjórum vaktanna. Starfsmannastjóri hefur síðan séð um að safna umsögnum saman bæði skriflegum og munnlegum.

Á s.l. ári kom til þess í fyrsta skipti, að þessu breyttu, að ráðningarsamningar tveggja lögreglumanna voru ekki endurnýjaðir með þeim afleiðingum að þeir hættu störfum milli fyrstu og annarrar annar lögregluskólans.

Á vinnufundum allra varðstjóra nema þriggja auk annarra yfirmanna að Laugarvatni í nóvember 1991 var m.a. rætt um það að vel yrði fylgst með störfum nýliða og þeim leiðbeint strax frá byrjun til góðra og vandaðra vinnubragða og athugasemdir gerðar ef þeir stæðu sig ekki eða ef þeir viðhefðu ekki nægilega góð vinnubrögð. Enn þótti nauðsynlegt að herða á þessum atriðum og var það gert 11. marz s.l. að undangengnum fundum með aðalvarðstjórum, varðstjórum í stjórnstöð og útivarðstjórum en þá voru þessar reglur settar, [. .]

„4. Útivarðstjóri hefur ásamt aðalvarðstjórum og innivarðstjórum sérstaka stjórnunar-, eftirlits, og leiðbeiningaskyldu gagnvart lögreglumönnum í starfsnámi, sem felur m.a. í sér eftirfarandi:

- a) Gætir þess að þeir starfi undir nauðsynlegri stjórnun og aga og tileinka sér vönduð vinnubrögð og alúðlega framkomu.
- b) Fylgist með framkvæmd þeirra á hinum ýmsu löggæsluverkefnum, stundvísi, framkomu og klæðaburði og leiðbeinir þeim eða eftir atvikum gerir athugasemdir þegar ástæða er til.
- c) Gefur rökstudda og skriflega umsögn (starfsmat) til stöðvarstjóra á þriggja mánaða fresti um störf þeirra.“

Til þess að auðvelda umsagnir útbjó stöðvarstjóri eyðublað sem ber heitið „Umsögn um lögreglumenn í starfsnámi“ [. .]

Í sumar óskaði stöðvarstjóri eftir umsögnum um þá 16 menn sem voru í starfsnámi og skilaði hann þeim umsögnum til starfsmannastjóra í ágústmánuði en eftir að þær höfðu borist til starfsmannastjóra kallaði hann aðalvarðstjóra eða staðgengla

þeirra á sinn fund þar sem rætt var um þá sem umsagnirnar fjölluðu um og skýrðu þeir þá málið frekar. Jafnvel var í einstökum tilfellum leitað umsagna utan embættis. (starfsmaður lögregluskóla). Eftir að umsagnir lágu fyrir, þá komu saman, lögreglustjóri, yfirlögregluþjónar, stöðvarstjóri, og starfsmannastjóri og fjölluðu um umsagnirnar. Fengu þær ítarlega skoðun á fjórum fundum og varð niðurstaðan m.a. sú, eftir að frekari upplýsinga og umsagna hafði verið aflað, að ekki yrðu endurnýjaðir starfssamningar við 4 starfsmenn sem lokið höfðu fyrri hluta Lögregluskóla ríkisins en starfssamningar þeirra voru lausir 30. sept. s.l.

Sú ákvörðun var tilkynnt hlutaðeigandi með bréfi starfsmannastjóra dags. 27. ágúst s.l., [. . .] Í framhaldi af því mættu þeir hjá starfsmannastjóra þar sem þeim var kynnt hverjum fyrir sig þær aðfinnslur helstar sem í umsögnum höfðu falist og þar með á hverju ákvörðun um að endurnýja ekki starfssamningana væri byggð.

Nokkru síðar bárust yfirstjórn skriflegar athugasemdir tveggja viðkomandi af fjórum. Ennfremur komu þeir allir nema [D] á minn fund og ræddu sín mál. Var í framhaldi haldinn fundur sömu yfirmanna og áður og framkomnar athugasemdir athugaðar. Eftir þann fund ritaði ég þeim þremur bréf þar sem tilkynnt var að ég hefði komist að þeirri niðurstöðu að athugun lokinni að fyrri ákvörðun stæði óbreytt. [. . .] Bréfin afhenti ég þeim síðan persónulega að viðstöddum starfsmannastjóra.

Ljóst er að frá setningu reglugerðar nr. 660/1981 og síðast nr. 459/1988, um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., þá hefur ekki verið farið í öllum greinum eftir fyrirmælum hennar um reglulegar umsagnir heldur hefur þeirra í seinni tíð verið aflað þegar þurft hefur, þá nýliðar hafa verið metnar til áframhaldandi starfs eða ekki. Ljóst er einnig af framansögðu að varðstjórar hafa nú um skeið haft sérstök skrifleg fyrirmæli yfirstjórnar um eftirlit með starfsmönnum og er það skoðun mín að þeir hafa gætt þessarar skyldu á fullnægjandi hátt sbr. það sem varðstjórar hafa munnlega tjáð starfsmannastjóra og það sem segir um aðfinnslur í samantekt starfsmannastjóra úr ummælum yfirmanna en þær samantektir fylgja bréfi þessu.

Formanni og varaformanni Lögreglufélags Reykjavíkur hefur verið kynnt ferli þessara mála og hefur lögmanni félagsins staðið til boða að kynna sér þær samantektir um aðfinnslur sem áður eru nefndar. Þessi mál eru viðkvæm og erfið í meðförum. Ef nota á umsagnir yfirmanna sem grundvöll ákvörðunar þá verður að virða þann trúnað að birta ekki einstakar umsagnir heldur að gera þær ljósar í samantekt. Þetta sjónarmið hefur enn verið ítrekað í þeim ferli umsagna sem nú verður tekið upp við Lögregluskólann, [. . .]

Hjálögð fylgiskjöl nr. 6, 7, 8 og 9 eru vinnublöð um þá starfsmenn sem luku störfum 30. september s.l. Er um að ræða samantekt starfsmannastjóra á umsögnum 9 yfirmanna, munnlegum og skriflegum auk upplýsinga frá starfsmanni lögregluskóla. Í engu tilfelli er um að ræða samantekt frá færri en 5 af þessum aðilum.“

III.

Hinn 4. nóvember 1992 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn þau, er málið snertu. Með bréfi, dags. 6. nóvember 1992, óskaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið eftir því, að lögreglustjórinn í Reykjavík léti ráðuneytinu í té þau gögn málsins, sem ekki hefðu þegar verið send ráðuneytinu. Gögnin bárust ráðuneytinu með bréfi, dags. 17. nóvember 1992, en þar segir meðal annars:

„. . . þá vil ég leyfa mér að vísa til þeirrar greinargerðar og fylgiskjala sem send voru ráðuneytinu með bréfi dags. 6. okt. s.l.

Þar kemur fram með hvaða hætti ástæður starfsloka voru kynntar áður nefndum

aðilum jafnframt því sem lýst er þeim starfsaðferðum í aðdraganda starfslokanna sem embættið viðhafði.

Tel ég að áður nefnt bréf gefi umboðsmanni Alþingis skýra mynd af atburðarásinni og að sjónarmið embættisins og skýringar komi glögglega fram.

Til viðbótar fylgir bréfi þessu minnisblað starfsmannastjóra dags. 17. þ.m. . . .“

Minnisblað starfsmannastjóra, dags. 17. nóvember 1992, sem vitnað er til, hljóðar svo:

„Varðandi ákvörðun þá að ekki var endurnýjaður starfssamningur fjöggra manna í starfsnámi, lögreglumanna við embættið, skal það ítrekað að þeim var öllum sent bréf dags. 27. ágúst þar sem sú ákvörðun að endurnýja ekki starfssamning þeirra var tilkynnt. Í starfssamningnum (Ebl. 10.20) kemur fram að uppsagnarfrestur samningsins sé 1 mánuður, en umræddir samningar runnu út um mánaðamót sept okl.

Allir fjórir starfsmennirnir komu til undirritaðs er þeim hafði borist bréfin og nokkra daga þar á eftir, ýmist einir sér eða nokkrir saman. Ræddi ég við mennina saman og hvern fyrir sig og gerði þeim ljósar þær kvartanir sem fram komu í umsögnunum yfirmanna, en þær umsagnir væru ástæða ákvörðunarinnar. Hafði ég sama hátt á er ég ræddi við alla mennina, las upp úr umsögnunum og sagði þeim í hverju ávirðingarnar væru fólgnar. Tveir þeirra skrifuðu lögreglustjóra greinargerð varðandi málið þeir, [B] og [C]. Í greinargerð [C] dags. 12.9.1992 segir „Í viðtali við . . . starfsmannastjóra fékk ég upplýsingar um umkvörtunarefni.“ Allir fengu mennirnir að vita hvaða ávirðingar voru á þá bornar.

Eftir að greinargerðirnar höfðu borist var haldinn fundur hjá þeim sem ákvörðunina tóku og var eftir ítarlega umfjöllun ákveðið að ákvörðunin skyldi standa óbreytt. Var mönnum tilkynnt það með bréfi lögreglustjóra sem hann afhenti þeim hverjum fyrir sig að undirrituðum viðstöddum.“

Gögn málsins bárust mér síðan frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu með bréfi, dags. 1. desember 1992.

Hinn 4. desember ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um það, hvort málið hefði verið borið undir ráðuneytið og þá eftir atvikum hver afstaða þess hefði verið. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 16. desember 1992, og segir þar:

„Er [A] var ljóst að ráðningarsamningur hans yrði ekki endurnýjaður, bar hann fram kvörtun við ráðuneytið.

Af því tilefni kallaði ráðuneytið eftir skýringum frá lögreglustjóranum í Reykjavík auk þess sem hann var boðaður til fundar um málið í ráðuneytinu.

Athugun ráðuneytisins leiddi til þeirrar niðurstöðu að ákvörðun lögreglustjórans hefði verið á hans valdsviði og að ráðuneytið hlutaðist ekki til um breytingu á þeirri ákvörðun.

Engu að síður taldi ráðuneytið ástæðu til að benda lögreglustjóra á að reglugerð og reyndar einnig starfsreglur embættis hans gerðu ráð fyrir mun ítarlegri og formlegri upplýsingagjöf til lögreglumannsefna um frammistöðu þeirra en raunin virðist hafa verið á.

Þess má geta að ráðuneytið hefur reifað þetta mál við ríkislögmenn og óskað umsagnar og álits hans um það hvort ólöglegt og bótaskyldt hafi verið að endurráða ekki þá fjóra lögreglumenn, sem hér áttu hlut að máli, en ráðningarsamningur þeirra rann út 30. september 1992. Ljósrit af bréfi ríkislögmanns um þetta álitaefni, dags. 23. nóvember 1992 fylgir hjálagt.“

Með bréfi, dags. 22. desember 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við ofangreint bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 30. desember 1992.

Hinn 18. desember 1992 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi mínu sagði ennfremur:

- „Sérstaklega er óskað eftir því að gerð verði grein fyrir eftirfarandi atriðum:
1. Hvort [A] hafi fullnægt þeim kröfum, sem gerðar eru til lögreglumanna í grunnnámi, sbr. 4. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 660/1981, sbr. reglugerð nr. 459/1988.
 2. Hvort ákvæða 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981, sbr. reglugerð nr. 459/1988, hafi verið gætt við starfsnám [A] og þá sérstaklega, hvort yfirmaður hans hafi rætt reglulega við hann um störf hans og veitt honum ábendingar um það, sem betur mætti fara.
 3. Hvort lögreglustjóri eða yfirlögregluþjónn hafi samið rökstudda greinargerð um það, sem áfátt þótti hjá [A], sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981, sbr. reglugerð nr. 459/1988. Ef svo er, óskast umrædd greinargerð send.
 4. Hvort [A] hafi verið kynnt umrædd greinargerð, áður en ákvörðun í máli hans var tekin, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981, sbr. reglugerð nr. 459/1988.
 5. Hvort [A] hafi verið veitt færi á að tjá sig um umrædda greinargerð, áður en ákvörðun í máli hans var tekin.
 6. Loks óskast gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem sú ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík var byggð á, að endurnýja ekki starfssamning við [A].“

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið sendi bréf mitt lögreglustjóranum í Reykjavík. Með bréfi, dags. 11. janúar 1993, svaraði lögreglustjóri fyrrgreindum spurningum. Þar segir:

1. Fullnægði [A] þeim kröfum, sem gerðar eru til lögreglumanna í grunnnámi?
Svar. Já.
2. Var ákvæða 10. gr. rgj. nr. 660, 1981 gætt við starfsnám [A]?
Svar. Já.
Rökstuðningur. [A] hóf störf við afleysingar hjá lögreglunni í Reykjavík vorið 1991. Áður hafði hann starfað að löggæslu hjá sýslumanni [. . .] á árabílinu 1985–1990. Sumarið var [A] að störfum undir handleiðslu [Y] varðstjóra við löggæslu á vegum utan Reykjavíkur. Markvissari leiðbeiningar geta byrjendur ekki fengið, enda [Y] einn af reyndustu foringjum í lögregluliðinu. Þar eð þeir unnu aðeins tveir saman var nánast um einkatilsögn að ræða. [A] hefði því átt að koma vel undirbúinn til starfsnámsins. Í kvörtun sinni staðhæfir [A], að sér hafi aldrei verið veitt tiltal meðan hann var í starfsnámi. Þótt ekki liggi fyrir gögn um formlegar aðfinnslur verður að telja af umsögnum yfirmanna, að rætt hafi verið við [A] og honum leiðbeint eftir atvikum. Til marks um það má taka eftirfarandi dæmi: „Honum finnast skoðanir sínar réttar og allt annað vitlaust. Honum þykir leiðinlegt að láta stjórna sér.“
3. Var samin rökstudd greinargerð um það, sem áfátt þótti hjá [A]?
Svar. Í umboði mínu fer starfsmannastjóri með þennan málaflokk. Tók hann saman greinargerð um málið, sem fylgdi bréfi mínu dags. 6. okt. s.l. til ráðuneytisins.
4. Var [A] kynnt greinargerðin áður en ákvörðun í máli hans var tekin?
Svar. Endanlega ákvörðun tók ég í bréfi dags. 15. sept. 1992. Hafði [A] nokkru áður mætt hjá starfsmannastjóra þar sem honum voru kynntar helstu aðfinnslur í greinargerðinni.

5. Var [A] veitt færi á að tjá sig um greinargerðina áður en ákvörðun var tekin?
Svar. Já. [A] gerði starfsmannastjóra munnlega grein fyrir sinni hlið mála eftir fundinn með honum, sbr. 4. tl.
6. *Sjónarmið.* Á undanförunum árum hafa kröfur til umsækjenda verið auknar verulega. Í því efni m.a. tekin upp persónuleikapróf og líkamlegt atgervi kannað eins og kostur er. Jafnframt samin ítarleg ákvæði um eftirlit með nýliðum í starfsnámi. Einnig má benda á nýlegar reglur Lögregluskólans, sem hníga í sömu átt. Grundvallarsjónarmið mitt er að leita allra leiða til að útskrifa vel menntaða lögregluþjóna, sem til fyrirmyndar séu, en beina þeim, sem ekki standast hinar ströngu kröfur inn á aðrar brautir.“

Með bréfi, dags. 13. janúar 1993, bárust mér svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við spurningum mínum, sem fram komu í bréfi mínu, dags. 18. desember 1992. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars:

„Ráðuneytið telur rétt að gera grein fyrir viðhorfi sínu til sérhvers þessara atriða.

Um 1. Ekki er neinu við svar lögreglustjórans að bæta, sem telur að [A] hafi fullnægt þeim kröfum, sem gerðar eru til lögreglumanna í starfsnámi.

Um 2. Varðandi starfsnám [A], er fram fór við embætti lögreglustjórans í Reykjavík – en áður hafði hann starfað að löggæslu í [. . .] á árabílinu 1985–1990 – nefnir lögreglustjórinn í Reykjavík að ákvæða 10. gr. reglugerðar nr. 660, 1981 hafi verið gætt. Ráðuneytið er ekki í aðstöðu til þess að kveða á um þetta atriði, en þó er ljóst að skólanefnd voru ekki sendar umræddar skýrslur um nám lögreglumannsins, framfarir og annað, sem mælt er fyrir um í 10. gr. reglugerðarinnar.

Um 3. Telja verður að greinargerð starfsmannastjóra lögreglustjóraembættisins, ódags., er fylgdi bréfi lögreglustjóra hinn 6. október sé rökstudd um það sem áfátt þótti hjá [A] þá. Hins vegar segir í bréfi lögreglustjórans við lið 2: **. . . þótt ekki liggi fyrir formlegar aðfinnslur . . .** Af þessu má gagnálykta að ekki hafi verið í starfsnáminu settar fram neinar formlegar aðfinnslur fyrr en við starfslokinn.

Um 4. Vísað er til umsagnar lögreglustjóra.

Um 5. Vísað er til umsagnar lögreglustjóra.

Um 6. Ráðuneytinu er kunnugt um að lögreglustjórinn í Reykjavík hefur á undanförunum árum sett strangari kröfur en áður við val á nýliðum, þar sem m.a. eru fengnir sálfræðingar til þess að leggja fyrir umsækjendur persónuleikapróf, með það fyrir augum að ráða eins hæfa menn og kostur er og eins til þess að koma í veg fyrir að til lögreglustarfa ráðist menn, sem haldnir eru skapgerðareinkennum sem fara ekki saman við lögreglustarfið. Þá hafa við embætti hans verið samdar reglur um starfslýsingu fyrir útivarðstjóra þar sem kveðið er á um eftirlit með nýliðum í starfsnámi.

Þrátt fyrir að kveðið sé á um að útivarðstjóri skuli ásamt aðalvarðstjórum og innivarðstjórum, gefa rökstudda og skriflega umsögn (starfsmat) til stöðvarstjóra á þriggja mánaða fresti, virðist sem þessar reglur hafi ekki komið til framkvæmda að því er [A] snertir, fyrr en umsögn var gefin í tengslum við starfslok hans.“

Með bréfi, dags. 15. janúar 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við ofangreind bréf lögreglustjórans í Reykjavík og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 19. janúar 1993. Þar er eftirfarandi tekið fram meðal annars:

„1. [. . .]

2. Spurt er um hvort ákvæða 10. gr. rgj. nr. 660, 1981 hafi verið gætt? Lögreglustjóri

svarar því með jái. Þetta svar lögreglustjóra þykir mér alveg ótrúlegt, hann rökstýður svar sitt með því að vitna í störf mín með [Y], varðstjóra í vegaeftirliti. [. . .] Lögreglustjóri segir í bréfi sínu að ég hefði því átt að koma vel undirbúinn til starfsnámsins.

Ég skil ekki hvað lögreglustjóri meinar með þessum orðum, starfsnám hefst ekki fyrr en fyrri önn við lögregluskóla er lokið og stendur þá í minnst átta mánuði. Eins og fram hefur komið í fyrri bréfum mínum til yðar herra Umboðsmaður hefur enginn yfirmaður sett út á mín störf á meðan á starfsnámi stóð. Mér finnst það alveg kostulegt að lögreglustjóri skuli setja þetta á prent þar sem hann segir sjálfur í bréfi sínu að „þótt ekki liggi fyrir gögn um formlegar aðfinnslur verður að telja“. [. . .] Hann tekur í bréfi sínu dæmi um að mér finnist skoðanir mínar réttar og allt annað vitlaust. Og að mér finnst leiðinlegt að láta stjórna mér. Hvaðan hefur hann þetta? Það er enginn vandi að setja svona fram og vitandi það að þurfa ekki að svara fyrir það. Ég svara þessu með að vitna í þau persónulegu bréf frá starfsfélögum mínum sem þér hafa þegar borist. Og eins fór ég fram á það við sýslumann [Z] að hann fylgdist með störfum mínum og gæti gefið hlutlausa umsögn er samningur minn rynni út. Eins á að liggja fyrir umsögn [Y], varðstjóra hjá starfsmannastjóra lögreglustjórans í Reykjavík. Til yðar herra Umboðsmaður á nú að hafa borist bréf frá skólafélögum mínum þar sem þau staðfesta að ekki hafi verið skipaður tilsjónarmaður fyrr en eftir að ég er farinn frá lögreglustjóraembættinu í Reykjavík.

3. [. . .]
4. Í þessum lið fullyrðir lögreglustjóri að starfsmannastjóri hafi kynnt mér helstu aðfinnslur í greinargerðinni. Þetta er með öllu ósatt, starfsmannastjóri hafði einungis lesið upp úr bréfi bunka sem innihélt umsagnirnar 13. Það lá engin greinargerð fyrir þá. Þegar starfsmannastjóri las þetta upp voru einnig viðstaddir þeir [B] og [C].
5. Í þessum lið fullyrðir lögreglustjóri að ég hafi fengið að tjá mig um efni greinargerðarinnar áður en ákvörðunin var tekin. Þetta er allt á sama veginn hjá lögreglustjóra, ég hafði ekki heyrt orð á þetta minnst að til stæði að segja starfsamningi mínum upp fyrr en ég fékk heimsent bréf frá lögreglustjóra þess efnis í byrjun september. Eftir að ég fékk bréfið þá leitaði ég eftir skýringum hjá starfsmannastjóra en án nokkurs árangurs, hann sagði einungis að honum hafi verið falið að skýra mér frá efni bréfsins.
6. [. . .]“

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 8. febrúar 1993, sagði svo:

„1. Réttarreglur

Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn, sbr. 1. gr. laga nr. 64/1989, segir svo:

„Engan má ráða eða skipa lögreglumann eftir 1. júlí 1990 án þess að hann hafi lokið námi í Lögregluskóla ríkisins. Heimilt er að lausráða nema til reynslu til lögreglustarfa meðan á námi þeirra stendur í Lögregluskóla ríkisins. Reynsluráðning skal aldrei standa lengur en tvö ár . . .“

Í 9. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn er kveðið á um nám lögreglumanna en þar segir:

„Við embætti lögreglustjórans í Reykjavík skal starfræktur lögregluskóli, er veiti lögreglumönnum undirstöðumenntun í lögreglufræðum . . .“

Ráðherra setur reglugerð um námstillhögun í lögregluskólanum og prófkröfur.“

Á grundvelli 2. mgr. 9. gr. laganna hefur dóms- og kirkjumálaráðherra sett reglugerð nr. 660/1981 um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl., sbr. reglugerð nr. 459/1988.

Í 3. gr. reglugerðarinnar segir svo:

„Nú hefur umsækjandi verið ráðinn í lögreglumannsstarf, og skal þá líta á fyrstu 2 starfsár hans sem reynslu- og námstíma, sem skiptist í grunnám og starfsnám.

Nú kemur í ljós á reynslutíma, að lögreglumannsefni fullnægir ekki þeim kröfum, sem gerðar eru til lögreglumanna hvað snertir námshæfileika, ástundun, reglu-semi, framkomu og heilsufar og ber þá lögreglustjóra eða yfirlögregluþjóni að semja rökstudda greinargerð um það, sem áfátt þykir. Skal lögreglumannsefni skýrt frá efni greinargerðar, áður en lögreglustjóri tekur ákvörðun um, hvernig með skuli fara . . .“

Í 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981, ásamt síðari breytingum, segir svo:

„Nú hefur lögreglumaður sótt fyrri önn grunnnáms skv. 7. gr. og staðist próf að því loknu og hefst þá starfsnám hans. Starfsnám skal að hluta fara fram í fjölmennu lögregluliði í þéttbýli, eftir nánari ákvörðun ráðuneytis. Starfsnámið fer fram undir eftirliti viðkomandi lögreglustjóra, yfirlögregluþjóns eða annars yfirmanns, er lögreglustjóri tilnefni og skal hagað í samræmi við reglur, sem skólanefnd setur. Gæta skal þess, eftir því sem við verður komið að verkefni séu við hæfi lögreglumannsins, miðað við starfsaldur, nám og reynslu. Yfirmaður ræðir reglulega við lögreglumanninn um dagleg störf hans, svarar fyrirspurnum og veitir ábendingar um það, sem betur hefði mátt fara. Á fjögurra mánaða fresti skal yfirmaður gera skýrslu um nám lögreglumannsins, framfarir og annað, sem máli kann að skipta um starfshæfni hans. Afrit af þeirri skýrslu skal senda til skólanefndar. Starfsnám skal standa yfir í a.m.k. 8 mánuði.“

2. Eftirlit með starfsnámi A

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981, með síðari breytingum, hefst starfsnám, eftir að lögreglumaður hefur staðist próf á fyrri önn grunnnáms. Samkvæmt fyrrnefndri grein fer starfsnámið fram undir eftirliti viðkomandi lögreglustjóra, yfirlögregluþjóns eða annars yfirmanns, sem lögreglustjóri tilnefni. Í kvörtun sinni til mín telur A, að sér hafi ekki verið skipaður sérstakur tilsjónarmaður. Af bréfi lögreglustjórans í Reykjavík til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur fram, að í nóvember 1991 hafi útivarðstjóra ásamt aðalvarðstjórnum og innivarðstjórnum verið falin sérstök stjórnunar-, eftirlits- og leiðbeiningarskylda gagnvart lögreglumönnum í starfsnámi.

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981 bar þeim yfirmanni í lögreglunni, sem eftirlitið hafði með höndum, að ræða reglulega við lögreglumanninn um dagleg störf hans, svara fyrirspurnum og veita ábendingar um það, sem betur hefði mátt fara. Fram kemur í kvörtun A, að formlega hafi aldrei verið fundið að störfum hans og honum veitt færi á að bæta það, sem hugsanlega teldist aðfinnsluvert. Í bréfi lögreglustjórans í Reykjavík 11. janúar 1993 segir, að ljóst sé af umsögnum yfirmanna að rætt hafi verið við A og honum leiðbeint eftir atvikum, enda þótt ekki liggi fyrir í gögnum formlegar aðfinnslur.

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981 skal yfirmaður á fjögurra mánaða fresti semja skýrslu um nám lögreglumannsins, framfarir og annað, sem máli kann að skipta um starfshæfni hans. Afrit af skýrslunni skal senda til skólanefndar. Í bréfi lögreglustjórans í Reykjavík til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. október 1992, er skýrt svo frá, að frá setningu reglugerðar nr. 660/1981 hafi „ekki verið farið í öllum greinum eftir fyrirmæl-

um hennar um reglulegar umsagnir heldur [hafi] þeirra í seinni tíð verið aflað þegar þurft hefur“. Samkvæmt bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. janúar 1993, hafa umræddar skýrslur um A ekki verið sendar skólanefnd lögregluskólans, svo sem boðið er í 10. gr. reglugerðar 660/1981, með síðari breytingum.

Af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð, að um starfsnám A hafi verið fylgt þeim ákvæðum 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981, að ákveðinn yfirmaður í lögregluliði hafi eftirlit með starfsnámi hvers einstaks lögreglumanns. Hefur heldur ekki komið fram, að gætt hafi verið reglna 10. gr. um reglulegar og markvissar leiðbeiningar til lögreglumanna í starfsnámi. Loks voru ekki samdar skýrslur um starfshæfni A, svo sem boðið er í lok 10. gr. Þýðingarmikið var hins vegar að þessi fyrirmæli 10. gr. væru virt, þar sem þau skipta meginmáli fyrir ákvörðun um framhald náms og starfs í lögregluliði og lögregluskóla samkvæmt 2. mgr. 3. gr. umræddrar reglugerðar.

3. Rökstudd greinargerð samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981, með síðari breytingum.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981, með síðari breytingum, bar lögreglustjóra eða yfirlögregluþjóni að semja rökstudda greinargerð um það, sem áfátt þótti hjá A, þegar talið var, að hann fullnægði ekki þeim kröfum, sem gerðar eru til lögreglumanna.

Í bréfi lögreglustjórans í Reykjavík 13. janúar 1993 segir, að starfsmannastjóri hafi tekið saman greinargerð um málið, en hann fari með þennan málaflokk fyrir hönd lögreglustjórans.

Óljóst er, hvenær umrædd greinargerð var tekin saman, þar sem hún er ódagsett. Upplýst er hins vegar, að greinargerðin fylgdi bréfi lögreglustjóra, dags. 6. október 1992, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Greinargerðin hefur verið lögð fyrir mig.

Af bréfi lögreglustjóra til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. október 1992, er ljóst, að umrædd greinargerð hefur verið samin meðal annars eftir umsögnum, sem úti-varðstjóri, aðalvarðstjórar og innivarðstjórar hafa tekið saman, sbr. c-lið 4. gr. reglna, er samþykktar voru í mars 1992 og vitnað er til í fyrrnefndu bréfi lögreglustjórans í Reykjavík. Þá kemur fram, að starfsmannastjóri hafi rætt frekar við aðalvarðstjóra eða staðgengla þeirra á fundi um umsagnir þeirra.

Svo virðist sem greinargerð þessari sé ætlað að draga saman skoðanir og niðurstöðu þeirra manna, sem samkvæmt framansögðu tjáðu sig um það, er áfátt væri hjá A. Hún geymir hins vegar almennar staðhæfingar í þeim efnunum, án þess að ákveðnum atvikum eða ávirðingum sé greinilega lýst. Ekki er gerð grein fyrir því, á hvaða skýrslum sé byggt eða hvort mismunandi skoðanir hafi komið fram. Vísað er án nánari skýringa til álits sumra eða margra. Ekki er um það fjallað, hvort honum hafi verið leiðbeint eða hvernig hann hafi tekið leiðbeiningum. Ekkert kemur fram um það, hvort hann hafi verið áminntur og gefinn kostur á að bæta úr því, sem aðfinnsluvert var talið, og má reyndar telja ljóst af gögnum málsins, að svo hafi ekki verið. Ályktanir í greinargerðinni eru óljósar, svo sem þegar í henni segir, að álit margra sé, að A eigi ekki erindi í lögregluna, en skýrsluhöfundur vilji ekki leggja mat á það. Fullnægir greinargerð þess vegna ekki því ótvíræða skilyrði 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981, að vera rökstudd um það, sem áfátt þætti hjá A.

4. Andmælaréttur

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981 skal lögreglumannsefni skýrt frá efni greinargerðar, áður en lögreglustjóri tekur ákvörðun um, hvernig með skuli fara. Hér er um að ræða afar þýðingarmiklar upplýsingar í máli, er varðar verulega hagsmuni lögreglumanns.

Um aðdragandann að ákvörðun málsins segir svo í bréfi lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 6. október 1992:

„Eftir að umsagnir lágu fyrir, þá komu saman, lögreglustjóri, yfirlögregluþjónar, stöðvarstjóri, og starfsmannastjóri og fjölluðu um umsagnirnar. Fengu þær ítarlega skoðun á fjórum fundum og varð niðurstaðan m.a. sú, eftir að frekari upplýsinga og umsagna hafði verið aflað, að ekki yrðu endurnýjaðir starfssamningar við 4 starfsmenn sem lokið höfðu fyrri hluta Lögregluskóla ríkisins en starfssamningar þeirra voru lausir 30. sept. s.l.

Sú ákvörðun var tilkynnt hlutaðeigandi með bréfi starfsmannastjóra dags. 27. ágúst s.l., [. . .] Í framhaldi af því mættu þeir hjá starfsmannastjóra þar sem þeim var kynnt hverjum fyrir sig þær aðfinnslur helstar sem í umsögnum höfðu falist og þar með á hverju ákvörðun um að endurnýja ekki starfssamningana væri byggð.“

Af fyrrnefndu bréfi svo og kvörtun A er ljóst, að honum var ekki veitt færi á að kynna sér margumrædda greinargerð og tjá sig um hana, áður en ákvörðun var tekin um að endurnýja ekki ráðningarsamning við hann. Ég tel að í samræmi við grunnreglu 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins hafi borið að gefa honum kost á að tala máli sínu áður en ákvörðun var tekin. Til undirbúnings því hafi hann jafnframt átt rétt á því í samræmi við grundvallarreglur stjórnsluréttar að fá afrit af umræddri greinargerð, svo að hann gæti kynnt sér hana og komið að sjónarmiðum sínum, leiðrétt upplýsingar og varið hagsmunum sína, áður en ákvörðun var tekin í máli hans.

Ákvörðun í máli A var tilkynnt honum með bréfi, dags. 27. ágúst 1992. Eftir það mætti A hjá starfsmannastjóra, sem kynnti honum „þær aðfinnslur helstar sem í umsögnum höfðu falist“, eins og segir í bréfi lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 6. október 1992. Ekkert liggur hins vegar fyrir um það í gögnum málsins, að A hafi þá verið veittur aðgangur að greinargerð þeirri, sem tekin var saman á grundvelli 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 660/1981. Í framhaldi af athugasemdum A við ákvörðun þá, sem honum var tilkynnt 27. ágúst 1992, tók lögreglustjóri málið á ný til meðferðar og tilkynnti A þá niðurstöðu sína með bréfi, dags. 15. september 1992, að ákvörðunin skyldi óbreytt standa.

Ég tel rétt að áréttta það, að jafnvel þó að A hefði fengið aðgang að umræddri greinargerð, er vandséð að hann hefði átt þess kost á að gæta réttar síns á fullnægjandi hátt, vegna þess að sá annmarki var á greinargerðinni, að hún var ekki nægilega rökstudd, eins og nánar var að vikið hér að framan undir 3. lið.

5. Niðurstaða

Eins og nánar er rakið hér að framan, er það niðurstaða mín, að verulega hafi skort á, að starfsnámi A hafi verið hagað samkvæmt fyrirmælum 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981, með síðari breytingum. Þá var undirbúningi að ákvörðun um starfslok hans verulega áfátt, þar sem brotið var gegn fyrirmælum 2. mgr. 3. gr. og 10. gr. reglugerðar nr. 660/1981 svo og grundvallarreglum stjórnsluréttar um andmælarétt. Úr annmörkum á meðferð málsins var hvorki nægjanlega bætt, þegar lögreglustjórinn í Reykjavík tók málið á ný til meðferðar og ákvörðunar, né við málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Af þessum sökum eru það tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið taki mál A á ný til meðferðar, komi fram ósk um það frá honum.“

V.

Í framhaldi af álitinu mínu, barst mér bréf frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, dags. 3. mars 1993, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið óskar að gera yður, herra umboðsmaður Alþingis, grein fyrir því að

í kjölfar álitsgerðar yðar, dags. 8. febrúar sl., í tilefni af kvörtun tveggja lögreglumanna í Reykjavík út af því að lögreglustjórinn í Reykjavík hafði ákveðið að endurnýja ekki ráðningarsamning við fjóra lögreglumenn, hefur ráðuneytið lagt fyrir lögreglustjórann með bréfi, dags. 16. f.m., [. . .], að endurráða þá, ef þeir óskuðu.

Upplýsingar hafa borist um að þeir muni allir ráða sig að nýju til starfa við lögreglustjóraembættið í Reykjavík á næstu vikum.

Af hálfu Lögregluskóla ríkisins hefur verið ritað bréf til allra lögreglustjóra, dags. 11. desember 1992, þar sem kveðið er á um samstarf skólans og lögreglustjóra landsins við að fylgjast reglubundið með frammistöðu nemenda í starfsnámi. Meðfylgjandi eru gögn um nánari útfærslu á frammistöðueftirlitinu og sýnishorn af umsögnum um nokkra lögreglumenn.

Pá fylgir ljósrit bréfs, dags. 12. f.m., þar sem ráðuneytið vekur athygli á framangreindu máli og brýnir fyrir lögreglustjórum að hafa ríka tilsjón með lögreglumönnum í starfsnámi, skrá skilmerkilega atriði um frammistöðu þeirra og að þeir eigi þess kost að tala máli sínu, áður en tekin er ákvörðun um að slíta ráðningu við lögreglumann á reynslutíma.“

**15.4. Röðun í launaflokka. Kjarasamningar. Jafnræðisregla.
Ákvörðunum fyrirvarsmanna kirkjugarða
þjóðkirkjunnar verður skotið til biskups Íslands.
(Mál nr. 742/1993)**

A kvartaði yfir misrétti, sem hún taldi sig beitta, annars vegar í launagreiðslum fyrir tónlistarkennslu og hins vegar vegna ákvarðana Kirkjugarða X um greiðslur fyrir söng við jarðarfarir. Umboðsmaður taldi, að ákvarðanir um síðarnefnda atriðið yrðu kærðar til biskups Íslands. Þar sem það hafði ekki verið gert, fjallaði umboðsmaður ekki nánar um þann þátt kvörtunar A, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður taldi, að ekki yrði annað séð en matsnefnd tónlistarkennara hefði farið eftir reglum kjarasamnings og viðmiðunarreglum sínum um mat á menntun og störfum kennara við úrlausn um röðun A í launaflokk. Taldi hann ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við þær viðmiðunarreglur, sem nefndin starfaði eftir, og var það skoðun hans, að ekki hefði komið fram, að nefndin hefði í störfum sínum brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum.

I.

Hinn 7. janúar 1993 barst mér kvörtun A, annars vegar vegna misréttis, sem hún taldi sig beitta í launagreiðslum fyrir tónlistarkennslu, og hins vegar vegna ákvarðana Kirkjugarða X í sambandi við launagreiðslur fyrir söng við jarðarfarir. Með bréfi, dags. 4. febrúar 1993, benti ég A á, að samkvæmt 3. gr. laga nr. 21/1963 um kirkjugarða sé hver kirkjugarður þjóðkirkjunnar sjálfseignarstofnun með sérstöku fjárhaldi, í umsjón og ábyrgð safnaðar, undir yfirstjórn biskups. Ákvarðanir, teknar af fyrirvarsmönnum Kirkjugarða X, yrðu því kærðar til biskups Íslands. Benti ég A á að bera málið með formlegum hætti undir biskup Íslands til úrskurðar, þar sem ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Hinn 8. janúar 1993 ritaði ég A bréf og óskað eftir skriflegum gögnum um röðun hennar í launaflokk, svo og athugasemdum hennar um það, í hvaða launaflokk hún teldi að henni skyldi skipað, miðað við menntun og reynslu. Hinn 27. janúar 1993 barst mér svarbréf A, ásamt fylgigögnum, þ. á m. bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 19. janúar

1993, þar sem vísað er til mats á námi A til ákveðins launaflokks. Nánar tiltekið er um að ræða bréf, dags. 24. mars 1987, þar sem nefnd, samkvæmt 6. gr. samkomulags um launakjör kennara og skólalastjóra tónlistarskóla, hefur metið gögn frá A til launaflokks og bréf, dags. 22. ágúst 1991, þar sem matsnefnd tónlistarskólakennara staðfestir fyrri niðurstöðu um mat á námi.

Samkvæmt upplýsingum A tekur hún laun samkvæmt 142. launaflokki, 7. þrepi, í kjarasamningi milli Félags tónlistarskólakennara og Félags íslenskra hljómlistarmanna annars vegar og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Launanevndar sveitarfélaga hins vegar. Telur A að henni sé skipað í lægri launaflokk en rétt sé, miðað við menntun hennar, reynslu og hæfileika. Kvörtun hennar beinist að störfum matsnefndar tónlistaskólakennara, því að ekki sé gætt jafnræðis í störfum nefndarinnar. Geri nefndin „gróflega upp á milli kennara“ við röðun í launaflokka. Í bréfi A til mín, dags. 11. febrúar 1993, segir meðal annars:

„1. Í fyrra bréfinu vakti ég athygli á því, að enn þann dag í dag þigg ég laun skv. sama launaflokki og nýútskrifaður söngnemi, sem ég hefi kennt. Þetta gerðist t.d. í fyrra, þegar ung stúlka, sem ég hafði útskrifað, hóf að kenna við hlið mér. Henni voru reiknuð sömu laun og mér, eða skv. 142. launaflokki. [. .]

2. Erindi mínu um endurmat sumarið 1991 var synjað af matsnefnd tónlistakennara hjá Menntamálaráðuneyti. Ég hringdi margsinnis upp nefndarfélagið, auk þess sem ég skrifaði ráðuneyti og ráðherra til. Svar við bréfum barst ekki. [. .]

3. Ég hygg, að ég sé eini söngkennarinn á Íslandi af minni kynslóð, sem enn þiggur byrjendalaun. Mér finnst, að allir söngkennarar, sem á annað borð er treyst til þess að útskrifa nemendur, ættu að sitja við sama borð. Raunar virðist mér þessi regla ríkjandi, með einni undantekningu: mér sjálfri.

Þar eð ég hefi nú kennt söng í 18 ár, finnst mér það misrétti, að ég skuli ekki sitja við sama borð og aðrir.“

II.

Hinn 24. febrúar 1993 óskaði ég eftir því við menntamálaráðherra, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn, er málið snertu, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að gerð yrði grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem fylgt væri við skipun tónlistarkennara í launaflokka. Fram kemur í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 21. apríl 1993, að hlutverk matsnefndar tónlistarskólakennara sé að annast mat á menntun, framhaldsmenntun og tónlistarstörfum tónlistarkennara með tilliti til þeirra kjarasamninga, sem í gildi eru hverju sinni. Í bréfinu segir:

„Eins og kjarasamningur [. .] og viðmiðunarreglur vegna mats á menntun og störfum kennara við tónlistarskóla bera með sér er tónlistarkennurum skipað í launaflokk eftir menntun án tillits til hæfni, aldurs eða reynslu. Hins vegar eru kennarar flokkaðir í þrep eftir starfs- eða prófaldri. Í kjarasamningi eru engin ákvæði um sérstök laun til þeirra sem útskrifa nemendur úr tónlistarskóla. Röðun í launaflokk byggist á menntun hvers kennara eins og áður segir.

[. .]

Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir liggja í ráðuneytinu var nám [A] metið til lokaprófs samkvæmt bréfi dags. 24. mars 1987. Þetta var gert þrátt fyrir að gögn um lokapróf lágu ekki fyrir og taldi nefndin sanngjarnt að námsferill, námskeið og tónleikahald hennar væri metið til jafns við lokapróf. Samkvæmt vottorði útgefnu þ. 10. nóvember 1986 frá Tónlistarskólanum á [Z] hefur [A] lokið 5. stigi í söng auk námskeiða í [Y]. [. .]“

Samkvæmt vottorði Tónlistarskólans á Z, dags. 10. nóvember 1986, sem fylgdi bréfi ráðuneytisins í ljósríti, hefur A lokið I. stigsprófi í píanóleik; V. stigi í söng; III. stigi í fiðlu-leik; V. stigi í tónfræði og V. stigi í tónheyrn við tónlistarskólann. Þá hefur hún samkvæmt framlögðum gögnum sótt alþjóðlegt tónlistarnámskeið á árunum 1982–1986, tvær vikur í hvert sinn.

III.

Samkvæmt grein 1.2.1 í kjarasamningi er tónlistarkennurum raðað í launaflokka eftir starfsheiti, frá flokki 139 til 142. Í flokk 142 er skipað kennurum með lokapróf (kennarapróf eða einleikarapróf) frá Tónlistarskólanum í Reykjavík eða sambærilega menntun. Samkvæmt grein 1.2.2 er kennara skipað einum launaflokki hærra fyrir hvert fullt námsár umfram lokapróf, þó hæst í lfl. 146. Samkvæmt grein 1.3 hefur starfsaldur og prófaldur áhrif á röðun í þrep innan launaflokka.

Samkvæmt viðmiðunarreglum vegna mats á menntun og störfum kennara, frá 24. apríl 1991, skal framhaldsnám aldrei metið fyrir en eftir lokapróf (2.1), nema um tvö loka-próf eða fleiri sé að ræða (4.3). Um tónlistarnámskeið segir í grein 3.1., að tónlistar-námskeið séu metin til viðbótar menntunarferli, ein námskeiðsvika í fullu námi (a.m.k. 20 klst.) metin sem 1/20 úr ári. Tónlistarnámskeið, sem tekin eru fyrir lokapróf, verða þó samkvæmt reglunum ekki metin til framhaldsnáms (3.3), en til þeirra má taka tillit við röðun í launaflokk skv. grein 1.3 í kjarasamningi (starfsaldur). Samkvæmt grein 4.1 er heimilt að meta störf tónlistarmanna við tónleikahald til starfsferils. Þó getur slíkur starfsaldur mest orðið 6 ár.

IV.

Samkvæmt grein 4.2 í áður nefndum viðmiðunarreglum er matsnefnd heimilt að meta sérstaklega þá tónlistarmenn, sem ekki hafa lokið formlegu prófi, en skipað sess sem bestu hljóðfæraleikarar/söngvarar og kennarar, sem völ er á héraendis. Í kjölfar athugasemda A hefur nefndin gert grein fyrir þessari viðmiðunarreglu með eftirfarandi hætti:

„Hlutverk nefndarinnar er ekki að meta ágæti einstakra listamanna. Þó skal þess getið að fram til 1985 mat nefndin sérstaklega þá tónlistarmenn sem áratugum saman höfðu staðið í fremstu víglínu í tónlistarlífi þjóðarinnar, samkvæmt [grein 4.2. í viðmiðunarreglunum].

[. . .]

Ástæðan fyrir þessari grein var sú, að við upphaf mats voru nokkrir af færustu tónlistarmönnum og kennurum þjóðarinnar sem höfðu sótt þekkingu sína til einkakennara og ekki lokið formlegu prófi. Þarna var um fáa einstaklinga að ræða.“

Í svörum nefndarinnar hefur komið fram að þessari heimild hafi ekki verið beitt frá árinu 1985.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 5. október 1993, var svohljóðandi:

„Samkvæmt gögnum málsins og skýringum menntamálaráðuneytisins verður ekki annað séð en að matsnefnd tónlistarskólakennara hafi farið eftir reglum kjarasamnings og viðmiðunarreglum sínum við úrlausn um röðun A í launaflokk. Ég tel ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þær viðmiðunarreglur, sem nefndin vinnur eftir, og það er skoðun mín, að ekki hafi komið fram, að nefndin hafi í störfum sínum brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda í tilefni af kvörtun þeirri, sem A hefur borið fram.“

**15.5. Setning í stöðu héraðslæknis. Almenn hæfisskilyrði.
(Mál nr. 754/1993)**

A kvartaði yfir því, að X hefði verið settur til starfa sem héraðslæknir í stað Y án þess að hann uppfyllti lögmælt menntunarskilyrði greinar 6.2. í lögum nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu. Taldi A, að skylt hefði verið að setja sérmenntaðan embættislækni í stöðuna. Samkvæmt lagaákvæði þessu skulu héraðslæknar, sem skipaðir eru sérstaklega, vera sérmenntaðir embættislæknar, eða hafa jafngilda menntun til starfsins, en þar sem slíkir læknar eru ekki skipaðir, skipar ráðherra einn af starfandi heilsugæslulæknum héraðsins sem héraðslækni til fjögurra ára í senn. Umboðsmaður tók fram, að skipun Y hefði verið á síðarnefnda grundvöllinum og hefði hann því ekki þurft að uppfylla það skilyrði, að vera sérmenntaður í embættislækningum. X hefði verið settur til að gegna störfum Y tímabundið og hefði hann því að lögum ekki þurft að uppfylla önnur skilyrði en Y.

I.

Til mín hefur leitað A, og kvartað yfir því, að X hafi verið settur til starfa frá og með 1. október 1992 sem héraðslæknir R-héraðs, án þess að hann uppfylli lögmælt menntunarskilyrði greinar 6.2. í lögum nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Telur A, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi verið skylt að setja sérmenntaðan embættislækni í stöðuna, en það sé X ekki.

II.

Með bréfi 26. febrúar 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Sérstaklega var þess óskað að gerð yrði grein fyrir menntun X. Bréf þetta ítrekaði ég með bréfi, dags. 13. maí 1993. Greinargerð ráðuneytisins barst mér 18. maí 1993. Þar segir:

„Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 96/1990 með síðari breytingum skal ráðherra skipa héraðslækna til fjögurra ára í senn, sbr. 2. málsg. 6. gr. laganna. Til skamms tíma var skipun héraðslækna með þeim hætti að einum heilsugæslulækni í hverju héraði voru falin störf héraðslæknis. Með breytingu sem gerð var á lögnum með 3. gr. laga nr. 75/1990 var ákveðið að í [T-héraði], [S-héraði] og [R-héraði] væru skipaðir sérstakir héraðslæknar. Héraðslæknar, sem skipaðir eru sérstaklega skulu vera sérmenntaðir embættislæknar eða hafa jafngilda menntun til starfsins.

Á fjárlögum ársins 1991 fékkst heimild til að skipa sérstakan héraðslækni í [S-héraði]. Um árabíl var borgarlæknir í Reykjavík jafnframt héraðslæknir Reykjavíkurlæknishéraðs. Í desember 1990 varð á hinn bóginn ljóst að þrátt fyrir nýgerðar breytingar á lögnum um heilbrigðisþjónustu myndi á árinu 1991 ekki fást fjárveiting til að setja á laggirnar það sérstaka héraðslæknisembætti í [R-héraði], sem lagabreytingin gerði ráð fyrir.

Um svipað leyti sagði heilsugæslulæknir sá, sem jafnframt hafði verið skipaður héraðslæknir [R-héraðs] lausu starfi sem heilsugæslulæknir. Í ljósi framangreindrar ákvörðunar fjárveitingarvaldsins voru engar forsendur að svo stöddu fyrir því að skipa sérstakan héraðslækni í [R-hérað]. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ákvað því að skipa einn af starfandi heilsugæslulæknum héraðsins sem héraðslækni til fjögurra ára í samræmi við lokamálslið greinar 6.2 í lögnum. Lögin gera engar sérstakar kröfur til þeirra sem með þessum hætti eru skipaðir héraðslæknar, heldur setur eingöngu það skilyrði að þeir séu starfandi heilsugæslulæknar í viðkomandi umdæmi.

Með sama hætti ákvað ráðherra síðsumars 1992 að setja [X] héraðslækni í tæpt ár í fjarveru skipaðs héraðslækni, [Y].

Ljóst má vera að samkvæmt grein 6.2 í lögum um heilbrigðisþjónustu eru héraðslæknar af tvennum toga. Annars vegar eru sérstakir héraðslæknar sem uppfylla skulu þau skilyrði að vera sérmenntaðir embættislæknar eða hafa jafngilda menntun til starfsins. Þar sem ekki eru skipaðir sérstakir héraðslæknar skipar ráðherra einn af starfandi heilsugæslulæknum héraðsins sem héraðslækni til fjögurra ára í senn. Ákvæði greinar 6.2 gerir ráð fyrir að sérstakur héraðslæknir sé skipaður í [R-héraði]. Fjárveitingarvaldið hefur á hinn bóginn frá því að lagabreyting þessi gekk í gildi árið 1990 ekki veitt fjármuni til að setja þetta sérstaka héraðslæknisembætti á laggirnar. Skipun héraðslækni í [R-héraði] hefur því farið eftir ákvæðum lokamálsliðs greinar 6.2.

Í kvörtun [A] er fullyrt að héraðslæknisstarf það sem [Y] var skipaður til að gegna til fjögurra ára frá 1. janúar 1991 og [X] var settur til að gegna frá hausti 1992 til síðsumars 1993 sé sérstakt héraðslæknisembætti samkvæmt ákvæðum greinar 6.2 í lögum um heilbrigðisþjónustu. Svo er ekki og á kvörtun hans því ekki að mati ráðuneytisins við rök að styðjast“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 30. ágúst 1993, sagði svo:

„Í grein 6.2. í lögum nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu segir:

„Ráðherra skipar héraðslækni í [T-héraði], í [S-héraði] og [R-héraði] til fjögurra ára í senn. Ráðherra er heimilt að skipa héraðslækna til fjögurra ára í senn í öðrum héruðum sé það talið nauðsynlegt vegna umfangs héraðslæknisstarfsins. Skulu héraðslæknar samkvæmt áðurgreindu vera sérmenntaðir embættislæknar eða hafa jafngilda menntun til starfsins. Þar sem ekki eru skipaðir sérstakir héraðslæknar skipar ráðherra einn af starfandi heilsugæslulæknum héraðsins sem héraðslækni til fjögurra ára í senn.“

Ekki er ráð fyrir því gert í ofangreindu lagaákvæði, að starfandi heilsugæslulæknir, sem skipaður er héraðslæknir, verði að vera sérmenntaður embættislæknir. Skipun Y 1. janúar 1991 var á grundvelli lokamálsliðar greinar 6.2. en ekki upphafsákvæðis hennar, svo sem skýrt er í bréfi ráðuneytisins. Hann þurfti því ekki að uppfylla það skilyrði, að vera sérmenntaður í embættislækningum. X var settur til að gegna störfum Y tímabundið. Að lögum þurfti hann því ekki að uppfylla önnur skilyrði en Y.

IV.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi á grundvelli lokamálsliðar greinar 6.2. í lögum nr. 97/1990 verið heimilt að setja X til þess að gegna störfum Y tímabundið.“

15.6. Staða lögð niður. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun er byggð á. Rannsóknarregla. Andmælaréttur. (Mál nr. 828/1993)

A var sagt upp starfi hjá ríkisstofnuninni X á þeim forsendum, að leggja ætti stöðu þá niður, sem hann hafði gegnt. Taldi A, að staðan hefði verið lögð niður án lagaheimildar og að ómálefnaleg sjónarmið hefðu búið að baki uppsögn hans.

Umboðsmaður tók fram, að við stjórnýslu bæri stjórnvöldum að gæta hagræðis og væri þeim rétt að leggja niður óþarfa stöður, svo framarlega sem þær væru ekki ákveðnar í lögum. Þegar staða væri lögð niður, færi um réttindi viðkomandi starfsmanns eftir 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Umboðsmaður vék að áformum í greinargerð með fjárlagafrumvarpi um sparnað í rekstri X og sérfræðilegri úttekt á rekstri þeirrar deildar X, þar sem A hafði starfað, en á grundvelli þeirrar úttektar var starfsmönnum fækkað. Að þessu virtu taldi umboðsmaður, að ákvörðun um að leggja niður stöðu við deildina hefði byggst á mál-efnalegum sjónarmiðum og verið lögmæt. Þar sem ákveðið var að leggja niður eina af þremur sambærilegum stöðum, tók umboðsmaður til athugunar reglur um hver þessara staða skyldi lögð niður. Þar sem hvorki í lögum nr. 38/1954 né öðrum lögum væru ákvæði um þetta, taldi umboðsmaður, að val stjórnvalds í þessum efnum væri að meginstefnu til komið undir mati þess, sem þó væri bundið af grundvallarreglum stjórnýsluréttar. Ákvörðunin yrði því að byggjast á lögmætum sjónarmiðum, svo sem lengd starfsaldurs eða nauðsyn þess að tryggja þekkingu. Þá gæti verið heimilt að taka mið af hæfni starfsmanns að öðru leyti, svo sem afköstum, færni og samstarfsreynslu. Starfshættir og viðhorf A höfðu ráðið úrslitum um, að staða hans var lögð niður. Taldi umboðsmaður, að út af fyrir sig hefði verið heimilt að leggja slík sjónarmið til grundvallar. Hins vegar bæri stjórnvaldi að gefa starfsmanni kost á að koma að athugasemdum sínum, áður en ákvörðun væri tekin um að leggja niður stöðu hans, þegar svo stæði á, að ákvörðun um það, hvaða stöðu ætí að leggja niður, væri reist á sjónarmiðum um hæfni starfsmanns og starfshætti. Leiddi þessi niðurstaða bæði af skyldu stjórnvalds til að upplýsa mál nægilega, áður en ákvörðun er tekin í því, og af hinni óskráðu meginreglu um andmælarétt.

I.

Hinn 2. júní 1993 bar A, fram kvörtun vegna þess, að honum var með bréfi, dags. 7. janúar 1993, sagt upp starfi hjá X. Ástæða uppsagnar var tilgreind sú, að staða, sem A hafði gegnt hjá stofnuninni, yrði lögð niður frá og með 1. febrúar 1993.

Í kvörtun A kemur fram, að hann telji ómálafnaleg sjónarmið hafa búið að baki uppsögn sinni úr starfi hjá X, auk þess sem hann kvartar undan framkomu stofnunarinnar í sinn garð. Lýsir hann málavöxtum svo, að hann hafi starfað við greiðslueftirlit hjá tæknibjónustu tæknideildar stofnunarinnar. Árið 1990 hafi verið ráðinn afleysingamaður til þessara starfa til að hann gæti tekið sér orlof og sinnt öðrum verkefnum, sem fólust í uppgjörum í tengslum við lánveitingar. Í kjölfarið hafi verkefni verið færð frá honum og að loknum umræddum uppgjörum hafi hann setið eftir verkefnalaus næstu misserin. Vegna þessa kveðst A hafa kvartað til yfirmanna sinna. Í kvörtun A segir síðan, að hann hafi verið fyrstur manna ráðinn sérstaklega sem rannsóknarfulltrúi við greiðslueftirlit. Skipulagsbreyting sú, sem átt hafi sér stað og leitt til uppsagnar hans, hafi verið með öllu utan við lagaheimildir. Telur hann sig því hafa verið beittan rangindum af X.

Í kvörtun A og öðrum gögnum, sem fylgdu henni, er vikið að innri málefnum X, sem hann telur ekki í samræmi við lög eða vandaða stjórnýsluhætti. Verður ekki vikið að þessum athugasemdum A, nema að því leyti sem þau snerta beint efni kvörtunarinnar, þ.e. starfslok hans hjá X.

II.

Með bréfi mínu, dags. 15. júní 1993, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að stjórn X skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar X barst mér með bréfi, dags. 4. ágúst 1993, en þar sagði meðal annars svo:

„Uppsögn [A] í starfi bar að með eðlilegum og formlega réttum hætti. Hann

hafði gegnt vissu starfi í tækniþjónustu stofnunarinnar, er ákveðið var að leggja niður. Ákvörðun um þá niðurlagningu byggðist á nauðsyn hagræðingar í rekstri og auknum sparnaði í starfsemi hennar. Undanfari þessa var úttekt á starfsemi tækniþjónustunnar, er utanaðkomandi sérfræðingur, ráðinn til verkefnisins af sérstakri nefnd félagsmálaráðherra, gerði haustið 1992. Niðurstaða hans var m.a. sú, að unnt væri að komast af með færri starfsmenn í tækniþjónustunni en verið hafði undanfarið. Í kjölfar þessa var starfsemi þjónustunnar krufin til mergjar í stofnuninni sjálfri og kom þá fram, að unnt væri að fækka um einn starfsmann á þessum vettvangi, með endurskipulagningu og hagræðingu á störfum hinna starfsmannanna. Í kjölfar þessa var starf [A] lagt niður og honum jafnframt sagt upp störfum. Vinna nú tveir starfsmenn þau störf, sem þrír menn unnu áður.

...
 Þegar [A] réðst til starfa hjá stofnuninni voru miklar vonir við hann bundnar því að sýnt þótti að hann hefði til að bera, í ríkum mæli, eiginleika, er komið gætu að góðum notum í vandasömum og mikilvægum störfum í tækniþjónustunni. Framan af gekk líka allt vel, erfið störf voru fljótt og vel af hendi leyst. Síðan tók að syrta í álinn.

...
 ... Þegar verkefnin hlóðust upp á hans borði [A] var ekkert vit í að bæta á þann stafla. Afleiðingar þess, að afgreiðsla mála tók miklu lengri tíma en eðlilegt gat talizt, urðu annars vegar þær, að [. . .]-deild stofnunarinnar kippti að sér hendinni og tók sjálf upp eigið greiðslueftirlit, um sinn; og hins vegar þær, að verkefni voru sett í hendur „afleysingamannsins“ og annarra starfsmanna. Þegar mál voru komin í þann farveg tóku þau á nýjan leik að ganga mun betur. Hafa þær síðan gengið eðlilega fyrir sig og verið með hávaðalausum hætti. Hafi verkefnum á borði [A] fækkað, síðari hluta starfstímans, kann það bæði að stafa af því, að samstarfsmenn hans afgreiddu fljótt og vel þau er bárust; og eins af því, að varla hefur þar verið talinn fýsilegur kostur að taka upp sama þráðinn aftur, úr því að grundvallarviðhorf hans höfðu ekki breyzt.“

Framangreindu bréfi X fylgdi skýrsla verkfræðings, dags. 20. desember 1992. Þar kemur fram, að hann hafi, samkvæmt beiðni samstarfshóps um rekstur X, tekið út starfsemi tækniþjónustu stofnunarinnar með einföldun og hagkvæmni í huga. Með þeim breytingum, sem verkfræðingurinn leggur til á starfsemi tækniþjónustunnar, að teknu tilliti til verkefnaskiptingar einstakra starfsmanna, áætla hann að vinna dragist saman um 25–30%. Ef farið verði að tillögnum, sé ljóst að fækka megi starfsmönnum við tækniþjónustu um 2–3, auk þess sem endurskipuleggja þurfi störf annarra starfsmanna.

Þá fylgdi einnig bréfi X afrit af bréfi stofnunarinnar 26. janúar 1993 til félagsmálaráðherra, en þar segir svo:

„Eins og yður er kunnugt hefur verið ákveðið að leggja niður 10 störf á [X] frá og með 1. febrúar 1993. Af þeim starfsmönnum stofnunarinnar sem þá hætta störfum eru 3 verkfræðingar, 3 arkitektar, 1 tæknifræðingur og 3 starfsmenn sem eru í BSRB. Um er að ræða 8 störf á hönnunardeild stofnunarinnar, 1 í rekstrarstjórn og 1 á tækniþjónustu. Viðkomandi starfsmönnum var tilkynnt þessi ákvörðun með bréfi 7. janúar sl.

[A] hefur gegnt því starfi á tækniþjónustu stofnunarinnar, sem ákveðið hefur verið að leggja niður. Ákvörðun um niðurlagningu þessa starfs byggist á því, að ákveðið hefur verið að hagræða í rekstri [X], með það fyrir augum að spara í rekstrar-kostnaði hennar. Um þetta er getið í fjárlögum, sem samþykkt voru á Alþingi í lok desember sl.

Nefnd sem félagsmálaráðherra skipaði síðastliðið haust, til að gera m.a. úttekt á því hvernig unnt væri að draga saman í rekstri [X], fól [verkfræðingi], það verkefni að gera úttekt á tækniþjónustu stofnunarinnar með einföldun og hagkvæmni í huga. Niðurstaða hans var m.a. sú, að unnt væri að komast af með færri starfsmenn á tækniþjónustunni en verið hefur undanfarið. Í kjölfarið var þessi starfsemi athuguð nánar hjá stofnuninni og kom þar fram, að unnt væri að fækka um einn starfsmann á þessum vettvangi, með endurskipulagningu og hagræðingu á störfum hinna starfsmanna. Þetta hefur leitt til þess að tveir starfsmenn munu hér eftir vinna þau störf, sem þrír menn unnu áður, en þeir verða að vísu að leggja hart að sér. Til að ná þessum árangri þótti nauðsynlegt að þeir tveir starfsmenn verði í þessum störfum, sem ákveðið hefur verið að verði áfram hjá stofnuninni. Ella hefði ekki verið unnt að ná honum. Því var tekin ákvörðun um að leggja niður það starf, sem [A] hefur gegnt.“

Með bréfi mínu, dags. 23. ágúst 1993, gaf ég A kost á að senda athugasemdir sínar í tilefni að framangreindu bréfi X. Athugasemdir hans bárust með bréfi, dags. 7. október 1993, og frekari greinargerð í bréfi, dags. 14. desember 1993.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 28. desember 1993, var svohljóðandi:

„Mál þetta lýtur að kvörtun A vegna uppsagnar hans úr starfi hjá X. Kvartar A undan því, að staða hans hjá stofnuninni hafi verið lögð niður án lagaheimildar og að ómálfnaleg sjónarmið hafi búið að baki því að honum var sagt upp störfum.

Við stjórnssýslu ber stjórnvöldum að gæta hagræðis. Er stjórnvöldum rétt að leggja niður stöðu, ef hún er óþörf, svo framarlega sem staðan er ekki ákveðin í lögum. Þegar staða er lögð niður, fer um réttindi viðkomandi starfsmanns samkvæmt 14. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í greinargerð með fjárlögum fyrir árið 1993 segir (Alpt. 1993, A–deild, bls. 356), að áformað sé „... að ná fram 132 m.kr. sparnaði í rekstri [X] á næsta ári með lækkun útgjalda og hækkun sértekna“. Einnig kemur fram, að félagsmálaráðuneytið hafi „... ákveðið að gera ráðstafanir í rekstri stofnunarinnar sem eiga að skila þeim sparnaði sem að ofan greinir. Meðal annars er fyrirhugað að hætta starfsemi hönnunardeildar [X] og selja eigur hennar, horfið verður frá skyldusparnaði í núverandi mynd og umfang annarra þátta dregið saman. Stefnt er að því að þessar ráðstafanir komi til framkvæmda í byrjun næsta árs. . . .“ Í samræmi við þessi markmið bar X að haga starfsemi sinni. Þá fór fram sérfræðileg úttekt á rekstri tækniþjónustu stofnunarinnar seinni hluta árs 1992. Á grundvelli þeirrar úttektar var starfsmönnum fækkað. Að þessu virtu, tel ég, að ákvörðun um að leggja niður stöðu við tækniþjónustu X hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum og sé því lögmæt.

Þar sem ákveðið var að leggja niður eina af þremur sambærilegum stöðum við tækniþjónustu X, kemur næst til athugarar, hvaða reglur hafi gilt við ákvörðun um það, hver af þessum þremur stöðum skyldi lögð niður. Hvorki í lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins né öðrum lögum er að finna lagaákvæði, sem víkja að þessu. Verður því að telja að val stjórnvalds í þessu efni sé að meginstefnu komið undir mati þess. Vali stjórnvalds eru þó settar skorður af grundvallarreglum stjórnssýsluréttar. Verður slík ákvörðun því að vera byggð á lögmætum sjónarmiðum, svo sem lengd starfsaldurs eða nauðsyn þess að tryggja tiltekna þekkingu. Einnig getur verið heimilt að taka mið af hæfni starfsmanna að öðru leyti, þannig að við val þeirrar stöðu, sem lögð skuli niður, sé byggt á atriðum, eins og afköstum, færni eða reynslu af samstarfi við aðra starfsmenn.

Fram kemur í ádurgreindu bréfi X til mín 4. ágúst 1993 og bréfi stofnunarinnar til félagsmálaráðherra 26. janúar 1993, að sjónarmið þau, sem lágu því til grundvallar, að staða

A var lögð niður, voru einkum þau, að hann hefði ekki reynst eins og vonir stóðu til. Þá hefði hann farið of ítarlega í einstök mál, sem honum voru fengin til afgreiðslu, og ekki afgreitt mál nægilega greiðlega, auk þess sem hann hefði ekki að öllu leyti farið að fyrirmælum yfirmanna sinna. Samkvæmt því voru það starfshættir A og viðhorf hans, sem réðu úrslitum um það, að staða hans var lögð niður. Samkvæmt framansögðu var út af fyrir sig heimilt að leggja þessi sjónarmið til grundvallar, ef þau voru á rökum reist.

Aðstaðan var samkvæmt framansögðu sú, að ákvörðun um það, hvaða stöðu skyldi leggja niður, var byggð á sjónarmiðum um hæfni starfsmanna og starfshætti. Í slíkum tilvikum ber stjórnvaldi að gefa starfsmanni kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en ákvörðun er tekin um að leggja stöðu hans niður. Þannig ber að gera honum grein fyrir, að til álita komi að leggja stöðu niður vegna tiltekinna ástæðna, er hann varða. Leiðir þessa niðurstöðu meðal annars af því, að stjórnvöldum ber að upplýsa mál, áður en ákvörðun er tekin í því. Þegar um er að ræða ástæður, sem varða starfsmann, getur verið hætta á að mál upplýsist ekki nægilega, ef honum er ekki gefinn kostur á að skýra sjónarmið sín. Þá ber til þess að líta, að ákvörðun sem þessi kemur hart við hlutaðeigandi starfsmann. Ber því samkvæmt hinni óskráðu meginreglu um andmælarétt að veita starfsmanni færi á að gera grein fyrir sínu máli.

Samkvæmt gögnum málsins var A ekki gefinn kostur á að skýra sjónarmið sín, áður en X tók þá ákvörðun, að leggja niður stöðu hans. Með tilliti til þeirra sjónarmiða, sem lágu að baki ákvörðuninni og áður er getið, hvíldi sú skylda á stofnuninni og eru því annmarkar á málsmeðferðinni að þessu leyti. Aftur á móti tel ég, að ekki liggi neitt fyrir, sem bendi til að ólögmæt sjónarmið hafi legið til grundvallar umræddri ákvörðun.

IV.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sú ákvörðun X, að leggja niður stöðu við tækniþjónustu stofnunarinnar, hafi verið lögmæt. Þá tel ég, ekki hafi komið neitt fram, sem bendi til þess, að ólögmæt sjónarmið hafi legið til grundvallar þeirri ákvörðun að leggja niður þá stöðu, sem A gegndi. Aftur á móti tel ég að málsmeðferðin hafi ekki verið lögum samkvæm, þar sem þess var ekki gætt, að honum gæfist kostur á að skýra sjónarmið sín, áður en ákvörðun var tekin.“

16.0. Opinber innkaup.

16.1. Framkvæmd útboðs. Skólaakstur. Rökstuðningur. Andmælaréttur. (Mál nr. 695/1992)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun menntamálaráðuneytisins að láta óhaggaða standa þá ákvörðun skólanefndar fjölbrautaskólans S að hafna öllum framkomnum tilboðum í skólaakstur og gefa fyrri bjóðendum kost á að gera ný tilboð með sömu skilmálum og áður. Taldi A, að fyrra útboðið ætti að standa. Þá kvartaði A yfir meðferð menntamálaráðuneytisins á málinu.

Umboðsmaður vék að lagareglum um útboð og tók fram, að á þeim tíma, þegar umrætt útboð fór fram, hafi ekki verið til að dreifa almennum ákvæðum um framkvæmd útboða í settum lögum nema nokkur ákvæði í lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup, og hefði opinberum aðilum borið að fylgja þeim ákvæðum. Með lögum nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, hefðu verið lögfestar almennar lagareglur um þetta efni. Þrátt fyrir að almennar lagareglur hefði vantað, hefði þó verið við venjur og reglur að styðjast, einkum ÍST 30 – almenna útboðs- og samningsskilmála um verkframkvæmdir. Helstu venjur hefðu verið teknar í lög nr. 65/1993.

Við mat á tilboðum hafði skólanefndin tvöfaldað fjárhæð samkvæmt tilboði bjóðandans X á þeim forsendum að skilja yrði tilboðið svo, að það miðaðist aðeins við aðra leiðina en ekki fram og til baka. Við þetta varð tilboð A lægst. X andæfði tvöföldun þessari og var ágreiningsefnið borið undir menntamálaráðuneytið, sem tók ekki skýrlega af skarið en gat möguleika til lausnar. Skólanefnd brá á það ráð að hafna öllum tilboðum og gefa fyrri bjóðendum kost á að gera tilboð að nýju á grundvelli sömu útboðsskilmála. Umboðsmaður tók fram, að það væri almenn regla, að tilboði, sem væri í verulegum atriðum í ósamræmi við útboðsskilmála, skyldi ekki tekið. Taldi hann, að ekki hefði leikið vafi á því, að miða skyldi tilboðsverð við hverja ferð (þ.e. fram og til baka). Hins vegar mætti á það fallast, að útboðsauglýsingin hefði ekki verið fyllilega skýr um þetta, þótt hún hefði ekki gefið tilefni til þess skilnings, að miða skyldi við aðra leiðina svo sem skólanefnd hafði talið og mat sem annmarka á útboðsskilmálum. Umboðsmaður áleit því, að útboðsskilmálum hefði ekki verið það áfátt, að útboðið gæti ekki farið fram á grundvelli þeirra. Umboðsmaður tók þá til meðferðar, hvernig skólanefnd hefði átt að bregðast við hinu umdeilda tilboði. Orðalag þess hefði gefið tilefni til að álíta, að vafi léki á um verðviðmiðun. Ekki hefði þó átt að vísa tilboðinu frá af þeim sökum heldur hefði verið rétt eins og á stóð að inna bjóðandann nánari skýringa á því í framhaldi af opnun tilboða. Umboðsmaður vakti athygli á því, að sú ákvörðun skólanefndar að hafna öllum tilboðum og gefa bjóðendum í útboðinu kost á að gera tilboð að nýju á grundvelli alveg óbreyttra skilmála væri tæpast samrýmanleg tilgangi og eðli útboða.

Að því er tók til málsmeðferðar menntamálaráðuneytisins taldi umboðsmaður, að skort hefði á, að ráðuneytið tæki skýra og rökstudda afstöðu til lögmætis útboðsframkvæmdarinnar og jafnframt hefði ráðuneytið látið undir höfuð leggjast að gefa A kost á að tjá sig um umsögn skólanefndar, áður en það kvað upp úrskurð sinn í málinu.

I.

Hinn 16. október 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir úrlausn menntamálaráðuneytisins í máli, sem snerti útboð á akstri nemenda við Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra, og yfir meðferð þess máls hjá ráðuneytinu.

Í lok apríl 1992 bauð Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra út akstur nemenda skólaárin 1992–1995. Í auglýsingu sagði:

„Um er að ræða akstur með nemendur næstu þrjú skólaár frá skólanum síðdegis á föstudögum aðra hverja helgi meðan skólahald stendur, annars vegar til Hvammstanga og hins vegar til Siglufjarðar og til skólans að kveldi sunnudaga sömu helga. Skulu tilboðin aðgreind í **Siglufjarðarleið og Hvammstangaleið með tengingu til Skagastrandar**. Gera skal ráð fyrir að nemendafjöldi geti verið breytilegur. Næsta haust má gera ráð fyrir, að hann verði sem hér segir:

...
Tilbjóðendur skulu gera grein fyrir bifreiðakosti sínum; stærð, gerð og aldri. Skólanum er heimilt að fella einstakar ferðir niður án þess að gjald komi fyrir. Þeir sem tilboð gera skulu skila þeim á skrifstofu skólans fyrir 15. maí n.k. í lokuðu umslagi merktu:

Skólaakstur 1992–1995.

Tilboð verða opnuð 16. maí n.k. kl. 15 á skrifstofu skólameistara og er tilbjóðendum heimilt að vera viðstaddir. Nánari upplýsingar gefur skólameistari.“

Með bréfi skólameistara Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra 19. maí 1992 var tilboðsgjöfum greint frá framkomnum tilboðum. Tekið var fram, að skólanefnd ætti eftir að yfirfara tilboðin og myndi að því loknu gera aðilum grein fyrir afgreiðslu sinni. Fram kemur í yfirliti, er fylgdi bréfinu, að tilboð A í akstur á Siglufjarðarleið hafi verið lægst, kr. 35.500.–. Í bréfi, sem skólameistari Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra ritaði menntamálaráðuneytinu 5. júní 1992, er lögð fram „beiðni um úrskurð vegna útboðs á skólaakstri“. Í bréfinu segir m.a.:

„Alls bárust 8 tilboð í Siglufjarðarleið og 4 í Hvammstangaleið og voru þau opnuð í samræmi við auglýsingu þann 16. maí, að viðstöddum fjórum þeim aðilum sem tilboð gerðu auk skólameistara og aðstoðarskólameistara sem las upp tilboðin í heyranda hljóði. Að loknum upplestri og skráningu var þeim aðilum sem viðstaddir voru birtar niðurstöður tilboða í röð, þar sem lægsta boð var tilgreint efst og hæsta boð neðst í hvora leiðina um sig [. . .].

Að því loknu voru tilboðin ljósrituð og send út ásamt niðurstöðum til allra aðila [. . .].

[X], einn þeirra sem sendi inn tilboð í Siglufjarðarleið, hefur véfengt túlkun á tilboði því sem hann gerði og óskar því skólinn eftir úrskurði ráðuneytisins í málinu. [X] var ekki viðstaddur er tilboð voru lesin upp en hann telur að tilboð sitt hafi miðast við eina helgi en ekki helminginn af því eins og túlkað var við opnun tilboða. Tilboð hans var talið vera kr. 54.000.– per helgi en ekki kr. 27.000.– eins og hann heldur fram. Ef túlkun hans er rétt væri um lægsta tilboð að ræða.“

Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins 1. júlí 1992 sagði:

„Með vísun til erindis yðar dags. 5. júní 1992 þar sem óskað er eftir úrskurði vegna útboðs á skólaakstri vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

1. Orðalag auglýsingarinnar er ekki ótvírætt þannig að ekki er að fullu ljóst hvort átt er við aðra leið eða báðar. Það er þó eðlilegra að túlka auglýsinguna með þeim hætti sem gert er í upphafi bréfs yðar.
2. Hvað varðar tilboð [X] þá telur ráðuneytið rétt að kannað verði hvort hér er um að ræða traustan og góðan aðila sem talinn er fær um að standa við sína túlkun á tilboðinu, enda hafði verið rétt að ganga úr skugga um hvað fólst í tilboðinu við opnun þess.
Ef sú verður niðurstaðan er ekki hægt að ganga fram hjá tilboði hans enda er hér um lægsta tilboð að ræða.
Telji skólanefnd hins vegar að ekki sé líklegt að [X] geti staðið við tilboðið kemur ekki til greina að taka því.
3. Hafi orðið mistök í útboði sem ekki er unnt að leiðrétta má hafna öllum tilboðum og bjóða út að nýju.“

Hinn 7. ágúst 1992 ritaði skólameistari Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra þeim bréf, er boðið höfðu í skólaakstur til Siglufjarðar. Í bréfinu segir:

„Eins og ykkur er kunnugt sendi skólinn menntamálaráðuneytinu bréf vegna ágreinings er upp kom vegna túlkunar á tilboði [X]. Nú liggur úrskurður þess fyrir og fylgir þessu bréfi afrit af honum og erindi skólans.

Skólanefnd hefur ákveðið á grundvelli 3ju greinar þessa úrskurðar að hafna öllum tilboðum í Siglufjarðarleið og bjóða einungis þeim er þátt tóku í útboðinu að gera að nýju tilboð í Siglufjarðarleið með sömu skilmálum að öðru leyti og birtust í auglýsingunni. Taka ber fram hver heildarkostnaður skólans er eina helgi vegna aksturs með nemendur frá skóla til Siglufjarðar og til baka aftur sömu helgi. Skal tilgreina eina upphæð fyrir akstur með nemendur fram og til baka eina helgi.

Frestur til að skila tilboðum er til 21. ágúst n.k. og ber að skila tilboðum á skrifstofu skólans fyrir kl. 14.00 merktum:

Skólaakstur Siglufjarðarleið 1992–95.

Tilboðin verða opnuð kl 15.00 sama dag að viðstöddum tilbjóðendum eða fulltrúum þeirra.“

Með bréfi 16. ágúst 1992 greindi A skólanefnd Fjölbrautaskólans á Norðurlandi vestra frá þeirri skoðun sinni, að hann sæi ekki ástæðu til þess að bjóða út aksturinn að nýju, þar sem aðstæður hefðu ekki breyst og ekki væri lengur fyrir hendi sú leynd, sem þyrfti við öflun tilboðanna. Hinn 7. september 1992 kærði A ákvörðun skólanefndarinnar til menntamálaráðuneytisins. Óskaði hann eftir því, að ráðuneytið felldi úr gildi þann úrskurð skólanefndar, að hafna öllum tilboðum vegna verulegs annmarka á útboðsskilmálum. Í kæru sinni tók A fram, að engar ástæður hefðu að lögum heimilað skólanefnd skólans að hafna öllum tilboðum. Hefði enginn fyrirvari verið gerður um slíkt í útboðsskilmálum. Síðan segir í kæru A til menntamálaráðuneytisins:

„Í bréfi ráðuneytisins, dags. 1. júlí 1992 . . . er ekki tekin afstaða til þess hvort slíkir annmarkar hafi verið á útboðsskilmálum að það hafi réttlætt að hafna öllum tilboðum og bjóða út að nýju. Teljum við að ekki hafi verið um neina svo verulega annmarka á útboðsskilmálum að réttlætt hafi höfnum allra tilboða.“

Menntamálaráðuneytið svaraði erindi A með svohljóðandi bréfi 1. október 1992:

„Vísað er til erindis yðar dags. 7. september 1992 með yfirskriftinni „stjórnsýslukæra“ og varðar útboð aksturs nemenda við Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra.

Menntamálaráðuneytið sendi erindi yðar til skólameistara Fjölbautaskóla Norðurlands vestra og formanns skólanefndar og óskaði umsagnar þeirra um málið.

Að fenginni umsögninni telur ráðuneytið að ekki séu ástæður til þess að það aðhafist frekar í máli þessu en sendir yður hér með umsögnina til fróðleiks.“

Í umsögn þeirri, dags. 7. september 1992, sem vísað er til í bréfi ráðuneytisins, er aðdragandi málsins rakinn. Síðan segir meðal annars:

„Eftir mjög ítarlega umræðu og vangaveltur ákvað skólanefndin að velja þann kostinn að bjóða aksturinn á Siglufjarðarleið út að nýju enda var þá þegar ljóst að ef tilboði [X] yrði tekið án athugasemda myndi brjótast út mikil óánægja með þau vinnubrögð skólanefndarinnar að taka svo lágu tilboði, sem sumir af tilboðsgjöfum fullyrtu að ekki væri hægt að standa við. Reyndar má það koma fram að harðasta gagnrýnin á að skólanefnd tæki þessu tilboði [X] kom einmitt frá sömu aðilum og nú kæra skólanefndina fyrir vinnubrögð sín, . . .

Skólanefndin taldi sér fullkomlega heimilt við þessar aðstæður að hafna öllum tilboðum í Siglufjarðarleiðina og bjóða þann akstur út að nýju. Það er ótvíræður lagalegur réttur þess er leitar tilboða að taka hvaða tilboði sem er eða hafna öllum eftir atvikum og leita nýrra tilboða. Ekki þarf að taka fram í útboði að sá er leitar tilboða áskilji sér rétt til að taka hvaða tilboði sem er eða hafna öllum. Sá er tilboða leitar hefur ávallt þennan rétt samkv. íslenskum lögum og réttarvenju og þarf ekki að gera sérstakan áskilnað þar um. Skólanefndinni er það ljóst að með því að bjóða verkið út að nýju verða þeir er tilboð gerðu eftir fyrra útboðinu ekki bundnir af fyrri tilboðum sínum. Fjórir aðilar sendu inn tilboð. Þeir höfðu allir gert tilboð eftir fyrra útboðinu. Þegar tilboð voru opnuð kom í ljós að tveir þeirra sem áður höfðu boðið sendu inn ný og breytt tilboð, þ. á m. [X], sem þó átti enn lægsta tilboðið í aksturinn. Tveir sendu inn sama tilboð og fyrr, það er þeir sem nú kæra skólanefndina, feðgarnir [B] og [A]. . . .

Skólanefndin fjallaði um mál þetta á tveimur fundum. Á fundi sínum þann 3. sept. s.l. ákvað skólanefndin að semja við [X] um aksturinn og hefur það þegar verið gert, enda átti [X] lægsta tilboð í aksturinn við bæði útboðin.

Að lokum er rétt að taka fram að allan tímann sem þetta mál hefur verið í afgreiðslu hefur skólanefndin talið sig fara að lögum í hvívetna og reynt að vanda sig sem mest hún mátti til að gera það sem réttast væri.“

II.

Um rökstuðning fyrir kvörtun sinni vísar A til kæru sinnar til menntamálaráðuneytisins 7. september 1992. Þá segir enn fremur í rökstuðningi hans:

„Ég tel að úrlausn menntamálaráðuneytisins, sbr. bréf þess frá 1. október s.l., sé á engan hátt í samræmi við það sem ætla megi af ráðuneytinu sem æðra stjórnvaldi. Fæ ég ekki séð, að ráðuneytið hafi endurskoðað málið eða gefið mér kost á að koma á framfæri athugasemdum mínum í tilefni af umsögn skólanefndarinnar frá 7. september s.l., sem virðist vera það gagn málsins, sem ráðuneytið byggir niðurstöðu sína á. Ég tel því að mál mitt hafi ekki fengið réttláta meðferð í menntamálaráðuneytinu.“

III.

Með bréfi 23. október 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að menntamálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort líta bæri á

framangreint bréf ráðuneytisins sem úrskurð í máli því, er A skaut til ráðuneytisins 7. september 1992 og hvort A hefði átt þess kost að kynna sér umsögn skólameistara Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra og formanns skólanefndar og koma að sjónarmiðum sínum, áður en menntamálaráðuneytið tilkynnti honum niðurstöðu sína með umræddu bréfi. Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins 14. desember 1992 kom meðal annars eftirfarandi fram:

„Á s.l. vori fór fram útboð á vegum Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra vegna aksturs nemenda við skólann fyrir skólaárin 1992–1995 og var auglýst eftir tilboðum í Feyki þann 29. apríl s.l., . . . Var hér um að ræða einhliða ákvörðun skólameistara og skólanefndar.

Ráðuneytinu barst síðan bréf frá skólameistara Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra, dags. 5. júní 1992, [. . .], þar sem gerð var grein fyrir því að túlkun skólanefndar á tveimur tilboðum hefði verið gagnrýnd og var leitað eftir úrskurði ráðuneytisins í málinu. Með bréfinu fylgdi ljósrit af auglýsingunni og ljósrit af þeim tilboðum sem borist höfðu.

Í ráðuneytinu var farið ítarlega yfir gögn málsins og jafnframt var leitað aðstoðar við afgreiðslu þess hjá Innkaupastofnun ríkisins en starfsmenn þar búa yfir mjög mikilli reynslu í undirbúningi og úrvinnslu útboða af ýmsum toga.

Ráðuneytið svaraði síðan bréfi skólans 1. júlí 1992, . . . og var þar bent á hvaða leiðir skólanefnd gæti farið í þeirri stöðu sem upp var komin en eins og bréfið ber með sér felst ekki í því endanlegur úrskurður ráðuneytisins.

Niðurstaða skólanefndar var síðan sú að auglýsa aftur eftir tilboðum og barst ráðuneytinu ekki aftur formlegt erindi vegna málsins fyrr en 7. sept. s.l., . . . en þá barst bréf, *stjórnsýslukæra*, sem undirrituð var af [A] þar sem farið var fram á „að ráðuneytið felli úrskurð skólanefndar úr gildi, um að hafna öllum tilboðum vegna verulegs annmarka á útboðsskilmálum“. Áður höfðu þeir [A] og [B] lýst óánægju sinni með málsmeðferð skólanefndar í samtölum við starfsmenn ráðuneytisins. Ráðuneytið sendi þetta erindi til skólameistara Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra og óskaði umsagnar hans og formanns skólanefndar um málið.

Umsögnin, sem dags. er 7. september 1992, . . . barst ráðuneytinu innan fárra daga og eftir að hún hafði verið yfirfarin svo og önnur gögn málsins að nýju taldi ráðuneytið ekki ástæðu til að aðhafast neitt frekar í málinu enda hafði ekkert komið fram sem benti til þess að þeim sem buðu í aksturinn hefði við meðferð málsins verið mismunað.

Þessi niðurstaða var tilkynnt [A] með bréfi dags. 1. október 1992 . . . og var honum um leið send umsögn skólameistara og formanns skólanefndar til fróðleiks.

Það skal tekið fram að mál af þeim toga sem hér um ræðir eru á verksviði skólanefnda og telur ráðuneytið ekki rétt að grípa inn í afgreiðslu slíkra mála nema um sé að ræða alvarleg misferli að þess mati. Bréfið frá 1. október ber því að túlka þannig að ráðuneytið hafi ekki séð meinbugi í meðferð málsins og telji því ekki vera efni til að fella úrskurð skólanefndar úr gildi eins og farið er fram á í bréfi [A] frá 7. sept. s.l. Með þetta í huga ber að líta á bréf ráðuneytisins frá 1. október sem úrskurð í málinu af þess hálfu.

Ástæðan fyrir því að umsögn formanns skólanefndar og skólameistara var ekki send [A] til skoðunar áður en bréfið frá 1. okt. var skrifað var sú að ráðuneytið taldi málið að fullu upplýst enda hefur ekkert komið fram síðan sem bendir til þess að svo hafi ekki verið.“

Hinn 16. desember 1992 gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann

teldi rétt að gera í tilefni af framangreindu bréfi menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 13. janúar 1993.

IV.

Niðurstaða mín í áliti, dags. 28. desember 1993, var svohljóðandi:

„Kvörtun A lýtur að þeirri ákvörðun menntamálaráðuneytisins frá 1. október 1992 að láta óhaggaða standa þá ákvörðun skólanefndar Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra frá 7. ágúst 1992, að hafna öllum framkomnum tilboðum í skólaakstur á svonefndri Siglu-fjarðarleið skólaárin 1992–1995 og gefa fyrri bjóðendum kosti á að gera ný tilboð með sömu skilmálum og áður. Kvartar A yfir því, að engin sjálfstæð endurskoðun hafi farið fram af hálfu ráðuneytisins og ekki hafi verið gætt réttaröryggissjónarmiða. Þá telur A, að meðferð málsins hjá ráðuneytinu hafi verið áfátt, þar sem honum hafi ekki verið gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum og sjónarmiðum í tilefni af umsögn skólanefndar frá 7. september 1992, áður en ráðuneytið felldi úrskurð sinn í málinu.

1. Framkvæmd útboðsins.

Kvörtun A beinist að þeirri ákvörðun menntamálaráðuneytisins að láta standa óhaggaða þá niðurstöðu skólanefndar Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra frá 7. ágúst 1992, að hafna öllum framkomnum tilboðum í skólaakstur á svonefndri Siglufjarðarleið, sbr. auglýsingu um útboð þetta, er birtist í Feyki 29. apríl 1992, og láta útboð fara fram að nýju í leið þessa á grundvelli sömu útboðsskilmála og áður. Var einungis tilbjóðendum í fyrra útboðinu heimilt að taka þátt í hinu síðara. Telur A, að fyrra útboðið eigi að standa, og rétt sé, að bjóðendur staðfesti tilboð sín í því útboði, sbr. bréf hans, dags. 16. ágúst 1992, til skólanefndar, og kæru, dags. 7. september 1992, til menntamálaráðuneytisins, enda hafi enginn fyrirvari verið gerður um höfnunarrétt í útboðsskilmálum og engir þeir annmarkar á útboðsgögnum og fram komnum tilboðum, að skólanefnd hafi verið heimilt að hafna öllum tilboðum. Þá hafi ekki verið um neina svo verulega annmarka á útboðsskilmálum að ræða, að réttlætt hafi höfnun allra tilboða. Jafnframt kemur fram í athugasemdum A til mín, dags. 13. janúar 1993, að skilja verði svo bréf ráðuneytisins, dags. 1. júlí 1992, að tilboði X í fyrra útboðinu skyldi tekið samkvæmt túlkun hans á tilboðinu, væri honum treyst til að standa við þá túlkun, ella ætti að hafna því tilboði og taka næstlægsta boði, teldi skólanefnd, að sá aðili stæði við boð sitt. Síðarnefnda tilboðið var tilboð A.

Þegar útboðin fóru fram, var ekki til að dreifa almennum ákvæðum um framkvæmd útboða í settum lögum nema lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup, þótt dæmi væru um, að vikið væri að útboðum í öðrum lögum svo sem lögum nr. 63/1970 um opinberar framkvæmdir og lögum nr. 20/1989 um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði varðandi útboð verðbréfa, sbr. nú lög nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti.

Þó að Innkaupastofnun ríkisins annist ekki útboð samkvæmt lögum nr. 52/1987, verður að telja, að öðrum opinberum aðilum, sem leita tilboða í vöru eða þjónustu, beri að fylgja hinum almennu reglum laganna um framkvæmd útboða. Reglur 6. gr. laga nr. 52/1987 eru dæmi um slíkar almennar reglur en þær eru: að tilboða sé leitað með hæfilegum fyrirvara; að jafnan skuli taka því boði, sem hagkvæmast er, miðað við verð, vörugæði, afgreiðslu og aðra skilmála; og loks að skylt sé að veita tilbjóðendum upplýsingar um, hvaða tilboði hafi verið tekið og hvers vegna.

Með lögum nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, er gengu í gildi 27. maí 1993, voru lögfestar almennar lagareglur um þetta efni. Þrátt fyrir það, að ekki hafi verið settar almennar lagareglur um framkvæmd útboða fyrr en með lögum nr. 65/1993, hefur þó verið við venjur og reglur að styðjast, einkum ÍST 30 – almenna útboðs- og samningsskilmála um verkframkvæmdir. Þar sem helstu venjur, sem mótast höfðu um framkvæmd útboða,

hafa verið teknar upp í lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða, verður til skýringarauka vitnað til þeirra lagaákvæða, sem hafa lögfest þessar venjur.

Útboð það, sem auglýst var í Feyki 29. apríl 1992, var almennt útboð og skyldu bjóðendur skila tilboðum fyrir 15. maí 1992. Verður ekki annað séð en sá frestur hafi verið hæfilegur, sbr. 3. ml. 6. gr. laga nr. 52/1987, sjá og nú 2. ml. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 65/1993. Ekið skyldi aðra hverja helgi svo sem nánar var tilgreint. Voru tilboð opnuð 16. maí 1992, sbr. auglýsingu um útboðið. Bárust 8 tilboð í svonefnda Siglufjarðarleið, þ. á m. frá A að fjárhæð kr. 35.500.– fyrir hverja helgi og X, að fjárhæð kr. 20.800.– miðað við 23 nemendur eða færri og að fjárhæð kr. 27.000.– miðað við 24 nemendur eða fleiri á grundvelli svofelldrar tilgreiningar í tilboðinu: „Ég undirritaður geri tilboð samkvæmt auglýsingu í skólaakstur fyrir Fjölbautaskóla Norðurland Vestra á Sauðárkróki í leiðina Sauðárkrókur – Siglufjörður.“ Af hálfu kaupanda var samin skrá yfir fram komin tilboð, er send var bjóðendum með bréfi skólameistara, dags. 19. maí 1992, og tekið fram, að í skránni væri „greint frá verði vegna aksturs með nemendur um eina helgi.“ Í bréfinu sagði og, að skólanefnd ætti eftir að yfirfara tilboðin og yrði bjóðendum greint frá afgreiðslu nefndarinnar í fyrstu viku júnímánaðar 1992. Í nefndri skrá voru fjárhæðir samkvæmt tilboði X tvöfaldaðar vegna þeirrar túlkunar skólanefndar, að tilboð hans miðaðist aðeins við aðra leiðina en ekki fram og til baka, sbr. nú 3. ml. 8. gr. laga nr. 65/1993 um upplestur samsvarandi talna við opnun tilboða. Samkvæmt gögnum málsins hafði skólanefnd sama hátt á um tilboð Y. Vegna þessa skilnings varð tilboð A lægst samkvæmt skránni. Ekki var X viðstaddur opnun tilboða, en strax eftir fund þann, þar sem tilboð voru opnuð, mótmælti hann nefndri túlkun á tilboði sínu og „tregaði að tilboð hans væri í ferðir um helgi til Siglufjarðar þ.e. fram og til baka frá skólanum en ekki aðeins aðra leiðina eins og skólameistari hafði túlkað tilboðið“, eins og segir í umsögn formanns skólanefndar og skólameistara, dags. 7. september 1992, til menntamálaráðuneytisins um kæru A.

Ágreiningsefnið var borið undir menntamálaráðuneytið með bréfi skólameistara, dags. 5. júní 1992. Í svarbréfi sínu, dags. 1. júlí 1992, tekur ráðuneytið ekki fyllilega af skarið. Ráða má þó af bréfinu, að ráðuneytið telji eðlilegast að byggja á túlkun og skilningi X á fjárhæðum í tilboði hans og taka því, væri um traustan og góðan aðila að ræða, sem teldist fær um að standa við sína túlkun á tilboðinu, enda hefði verið rétt að ganga úr skugga um það, hvað fólst í tilboðinu við opnun þess og tilboðið hefði reynst lægst, sbr. 2. tl. í bréfi ráðuneytisins. Af hálfu skólanefndar var á hinn bóginn brugðið á það ráð að hafna öllum framkomnum tilboðum og bjóða þeim, sem tóku þátt í útboðinu, að gera tilboð að nýju í Siglufjarðarleið á grundvelli sömu skilmála og áður, sbr. bréf skólameistara, dags. 7. ágúst 1992, til bjóðenda, þar sem sérstaklega er hnykk á því, að taka beri fram, hver heildarkostnaður skólans sé eina helgi vegna aksturs með nemendur frá skólanum til Siglufjarðar og til baka aftur sömu helgi og að tilgreina skuli eina fjárhæð fyrir akstur fram og til baka eina helgi. Bar skólanefnd fyrir sig 3. tl. í fyrrgreindu bréfi menntamálaráðuneytisins frá 1. júlí 1992, þar sem gert er ráð fyrir þeim möguleika að hafna megi öllum tilboðum og bjóða út að nýju, hafi orðið mistök í útboði, sem ekki sé unnt að leiðrétta, sbr. bréf skólameistara til bjóðenda, dags. 7. ágúst 1992. Ég tel eðlilegast að skýra 3. tl. í bréfi ráðuneytisins sem fyrirvara, teldust slík mistök hafa orðið í útboðinu, að leiðrétting væri ekki gerleg og kostur sá, sem greindur er í 2. tl. bréfsins, því ekki tækur.

Það er almenn regla, að tilboði, sem er í verulegum atriðum í ósamræmi við útboðsskilmála, skuli eigi tekið, sbr. 12. gr. laga nr. 65/1993 og grein 9.1. í ÍST 30. Þótt ekki væri sérstaklega tekið fram í auglýsingu um útboðið, að miða skyldi tilboðsverð við hverja ferð, lék þó ekki vafi á því, að við slíka einingu skyldi miðað. Þó kom ekki sérstaklega fram, hvernig tilgreina skyldi verð fyrir hverja ferð, þ.e. hvort miða skyldi við ferð eina helgi frá skóla til Siglufjarðar og til baka aftur eða aðeins aðra leiðina, svo sem varð tilefni mistúlkunar á tilboði X, að því er hann staðhæfði. Í öllum öðrum tilboðum kom fram

„helgarverð“ og voru þau því á sama grundvelli að þessu leyti að undanskildu tilboði Y. Ég get á það fallist, að útboðsauglýsingin hafi ekki verið fyllilega skýr um þetta, en tel þó að hún hafi ekki gefið tilefni til síðarnefnda skilningsins. Álít ég því eðlilegan þann skilning, sem skólanefnd byggði á, svo og flestir bjóðendur, þ.m.t. X, miðað við skýringu þá, sem hann gaf á tilboði sínu. Rétt er þó að fram komi, að dæmi voru um tilboð, þar sem verð var tilgreint annars vegar fyrir „ferð“ og hins vegar fyrir „helgi“ þannig að verð á síðarnefndu einingunni var tvöfalt verð hinnar fyrrnefndu. Olli þetta engum vafa. Ég tel því, að útboðsskilmálum hafi ekki verið það áfátt, að útboðið gæti ekki farið fram á grundvelli þeirra, og bendi jafnframt á, að útboð í svonefnda Hvammstangaleið fór áfallalaust fram á grundvelli sömu skilmála.

Kemur þá til athugunar, hvernig skólanefnd hefði átt að bregðast við hinu umdeilda tilboði. Orðalag þess tilboðs gaf tilefni til að álíta, að vafi léki á um viðmiðun verðs. Ég tel þó, að ekki hefði átt að vísa tilboðinu frá af þeim sökum. Rétt hefði verið, eins og á stóð, að inna þennan bjóðanda nánari skýringu á tilboði sínu í framhaldi af opnun tilboða, eins og menntamálaráðuneytið benti raunar á í bréfi sínu, dags. 1. júlí 1992, sbr. og til hliðsjónar grein 9.6.1 í ÍST-30. Tilboð Y gaf ekki síður tilefni til þess, að hann væri inntur skýringu á því, en ekki liggur fyrir, að hann hafi gert neinar athugasemdir við túlkun skólanefndar og skráningu á tilboði hans.

Ég tel ástæðu til að vekja á því athygli, að sú ákvörðun skólanefndar að hafna öllum tilboðum og gefa bjóðendum í útboðinu kost á að gera tilboð að nýju í Siglufjarðarleið á grundvelli alveg óbreyttra skilmála var tæpast samrýmanleg tilgangi og eðli útboða.

2. Málsmeðferð menntamálaráðuneytisins.

Í tilefni af málsmeðferð menntamálaráðuneytisins skal tekið fram, að í kæru máls til æðra stjórnvalds felst annars vegar réttur aðila máls til að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skylda stjórnvaldsins til að úrskurða um efni kæru, að uppfylltum kæruskilyrðum.

Ég tel, að skort hafi á, að menntamálaráðuneytið tæki rökstudda og skýra afstöðu til lögmætis útboðsframkvæmdarinnar af hálfu skólayfirvalda. Í skýringum ráðuneytisins í svarbréfi þess, dags. 14. desember 1992, kemur þó fram, að það hafi ekki séð „meinbugi í meðferð málsins“ og því ekki talið efni til að fella ákvörðun skólanefndar frá 7. ágúst 1992 úr gildi.

Þá tel ég, að menntamálaráðuneytið hefði átt að gefa A kost á að tjá sig um fyrrnefnda umsögn skólayfirvalda, áður en það kvað upp úrskurð sinn.

3. Niðurstaða.

Niðurstaða mín er sú, að framkvæmd umrædds útboðs hafi verið áfátt, eins og nánar er lýst í kafla IV.1. hér að framan. Einnig tel ég hnökra hafa verið á málsmeðferð menntamálaráðuneytisins og vísast um það til kafla IV.2.

Ég tek fram, að í áliti þessu felst engin ráðagerð um að fyrir hendi sé réttur til skaðabóta vegna umræddra galla á útboðsframkvæmdinni.“

17.0. Samningar við önnur ríki.

17.1.

**Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna.
Verksamningar við Varnarliðið. Valdmörk stjórnvalda.
Ólögmat sjónarmið. Jafnræðisreglur.
(Mál nr. 630/1992)**

Fyrirtækið A kvartaði yfir því að varnarmáladeild utanríkisráðuneytisins hefði án skriflegrar tilkynningar svipt fyrirtækið leyfi til að semja við Varnarlið Bandaríkjanna um verk við sorpfögun, sem fyrirtækið hafði haft með höndum um árabil samkvæmt samningi, staðfestum af varnarmálanefnd, þrátt fyrir óaðfínnanlega framkvæmd og að báðir samningsaðilar hefðu viljað framlengja samninginn. Samningur A rann út 30. júní 1992. Af gögnum málsins var ljóst, að utanríkisráðuneytið synjaði A um heimild til að semja við Varnarliðið og veitti fyrirtækinu X einu rétt til að semja um umrætt verk. Óumdeilt var, að leyfisveitingin til X væri innan valdmarka utanríkisráðuneytisins. A hélt því hins vegar fram að ómálefnaleg sjónarmið hefðu ráðið niðurstöðu og bar jafnframt við stjórnsvæðisreglu um framhald samninga. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 3. gr. Varnarsamningsins milli Íslands og Bandaríkjanna frá 5. maí 1951 og 4. tölul. 6. gr. viðbætis við varnarsamninginn frá 8. maí 1951, sbr. lög nr. 110/1951, væru verksamningar íslenskra aðila við Varnarliðið ekki frjálssir. Hins vegar væri hvorki í samningum né viðbæti við hann að finna lagaskilyrði fyrir heimild til samningsgerðar við Varnarliðið um verkframkvæmdir. Ákvörðun ráðuneytisins um þetta væri því byggð á mati þess. Slík ákvörðun yrði hins vegar eins og aðrar ákvarðanir í opinberri stjórnsvæðisreglu að byggjast á lögmatum sjónarmiðum, þ. á m. tilgangi þeirra laga, sem heimiluðu ákvörðunina og grundvallarreglum um jafnræði borganna. Ekki kom fram af hálfu utanríkisráðuneytisins á hvaða sjónarmiðum hin umdeilda ákvörðun var byggð. Umboðsmaður taldi, að af 2. og 5. tölul. 6. gr. viðbætisins yrði ráðið, að tilgangur hamla á frjálsum samningum væri sá, að íslensk stjórnvöld gætu komið í veg fyrir, að gerðir væru samningar við Varnarliðið, sem hefðu óheppileg áhrif á íslenskt hagkerfi. Ekkert hefði komið fram um það að af þessari ástæðu hefði verið talið óheppilegt að veita A, auk annarra, heimild til samningsgerðar. Því hefðu engin lögmat sjónarmið verið færð fram af hálfu utanríkisráðuneytisins fyrir því, að fyrirtækinu X var einu veitt heimild til samninga við Varnarliðið. Að lögum hefði þó sú skylda hvílt á ráðuneytinu, eins og öðrum stjórnvöldum, að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn sambærilegra mála og því bæri að veita þeim aðilum, sem eftir því leituðu, heimild til að semja um verk við Varnarliðið, þegar þau sjónarmið, sem varnarsamningurinn og 6. gr. viðbætis hans, svo og önnur lögmat sjónarmið, væru því ekki til fyrirstöðu.

I.

Hinn 14. júlí 1992 leitaði til mín B, héraðsdómslögmaður, f.h. A, og kvartaði yfir því, að Varnarmáladeild utanríkisráðuneytisins hefði án skriflegrar tilkynningar svipt A leyfi til þess að semja við Varnarlið Bandaríkjanna á Íslandi um verk, sem fyrirtækið hefði haft með höndum frá árinu 1985, og frá árinu 1987 með formlegum samningi, sem staðfestur var á 856. fundi Varnarmálanefndar 1. júní 1987. Hefði þetta verið gert þrátt fyrir óaðfínnanlega framkvæmd samningsins og þrátt fyrir að viðsemjandinn hefði haft hug á endurnýjun samningsins.

II.

Af hálfu A var gerð svofelld grein fyrir kvörtuninni:

„Á árinu 1985 var Varnarliðið á Keflavíkurflugvelli komið í verulegan vanda með sorpförgunarmál sín. Fyrirtækið [A] hafði þá þegar aflað sér stórvirks vinnutækis til urðunar sorps og bauð fram þjónustu sína til úrlausnar á sorpförgunarvandnum. *Ekkert annað fyrirtæki sóttist á þeim tíma eftir þessum verkefnum.* Óformlegir samningar komust á 1985 um, að [A] annaðist sorpförgunina, en formlegur samningur 1987 og var hann í raun til 5 ára og skyldi renna út 30. júní 1992. [A] lagði í miklar fjárfestingar til þess að annast verkið og þær fjárfestingar eru ýmist fasteignir, sem ekki nýtast til annarra verkefna vegna staðsetningar, eða tæki sem sérstaklega eru ætluð til verksins og ekki nýtast nema til slíkra verka. Fjárfestingarnar nema að stofnverði tæplega 45 miljónum króna, þar af nema fjárfestingar í fasteignum og búnaði sem ekki nýtist til annars tæplega 26,7 miljónum króna. Opinberar stofnanir, íslenskar og bandarískar, hafa talið framkvæmd alla hjá [A] til hinnar mestu fyrirmyndar.

Samningsgerð á milli [A] og Varnarliðsins til endurnýjunar áður nefnds 5 ára samnings var komin á nokkurn reksþöl á síðasta vetri. Þessi vinna stöðvaðist eftir að forsvarsmenn [A] höfðu af því spurnir, að Varnarmáladeild (í raun utanríkisráðherra) hefði ákveðið að tilnefna annan verktaka til þess að annast umrædd verk fyrir Varnarliðið og *svipta [A] með því raunverulega því starfsleyfi sem það hafði haft.* Formleg staðfesting á þessu hefur ekki enn fengist frá Varnarmáladeild, en fékkst með bréfi í fylgiskjali 5 frá The Department of the Navy. Þess skal getið; að [A] hefur ekki haslað sér völl á öðrum vettvangi og liggja til þess einkum tvær ástæður, það er tækjabúnaður fyrirtækisins er sérhæfður til þessara verkefna og um það virðist hafa verið óformlegt samkomulag, að verktakar sem sérhæfa sig í verkefnum fyrir Varnarliðið kepptu ekki á öðrum markaði.“

III.

Hinn 27. júlí 1992 ritaði ég utanríkisráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að utanríkisráðuneytið léti mér í té gögn um málið og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar utanríkisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 6. ágúst 1992, og segir þar meðal annars:

„Samkvæmt 3. gr. varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna er það m.a. háð samþykki Íslands með hverjum hætti varnarliðið hagnýtir þá aðstöðu á Íslandi sem veitt er með samningnum. Samkvæmt 4. og 6. gr. viðbætis um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra fer ráðning íslenskra ríkisborgara til starfa hjá varnarliðinu um hendur og með aðstoð þess fyrirsvarsmanns af Íslands hálfu sem til þess eru kvaddir. Varnarsamningurinn og viðbætirinn við hann hafa lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 110/1951.

Samkvæmt 10. tl. 14. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum er framkvæmd varnarsamningsins falin utanríkisráðuneytinu. Innan utanríkisráðuneytisins er það varnarmála-skrifstofa sem fer með þennan málaflokk.

Með vísan til áður tilvitnaðra ákvæða varnarsamningsins og viðbætisins er það m.ö.o. bundið ákvörðun utanríkisráðuneytisins hverjum sé heimilt að takast á hendur framkvæmdir í þágu varnarliðsins. Þessi skilningur var staðfestur með dómi Hæstaréttar Íslands í hæstaréttarmálinu: Byggir Ltd. & Associates gegn utanríkisráðherra f.h. utanríkisráðuneytisins og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og gagnsök (Hrd. 1961, bls. 359).

Fullyrðingar um að utanríkisráðuneytið hafi farið út fyrir valdmörk sín þegar það veiti öðru fyrirtæki en [A] heimild til að semja við varnarliðið um sorpförgun eiga því ekki við rök að styðjast.

[A] gerði á árinu 1987 *tímabundinn* samning til 5 ára við varnarliðið um sorpförgun. Lok samningsins voru 30. júní 1992. Í samningum voru engin ákvæði um framlengingu hans við [A] að samningstíma loknum eða endurnýjun hans. Þær framkvæmdir og fjárfestingar sem [A] hefur hugsanlega lagt í á síðustu árum hafa væntanlega verið nauðsynlegar til að hægt væri að standa við þann samning, að mati forráðamanna fyrirtækisins. Hafi [A] lagt í einhverjar fjárfestingar í trausti þess að það fengi nýjan samning við lok þess eldri hefur fyrirtækið algjörlega gert það á eigin ábyrgð, því fyrirtækinu hefur aldrei verið lofað áframhaldandi samningi.

Þeirri kvörtun [A] um að fyrirtækið hafi ekki fengið skriflega tilkynningu um að því yrði ekki heimilað að leita eftir samningum við varnarliðið, má svara með þeirri spurningu hvenær fyrirtækið fékk skriflega heimild til að leita eftir samningi við varnarliðið? Eftir því sem fram kemur í kvörtunarbréfi [A] til umboðsmanns fékk fyrirtækið vitneskju um það á síðasta vetri að það fengi samning sinn við varnarliðið ekki endurnýjaðan.

Aðdróttanir í kvörtunarbréfi [A] um valdniðslu eiga ekki við rök að styðjast. Ef það er valdniðsla að veita einu tilteknu verktakafyrirtæki heimild til að semja við varnarliðið um sorpförgun, hefði það verið jafnmikil valdniðsla að veita [A] samninginn. Það er réttilega bent á það í kvörtunarbréfi [A] að stjórnvaldi beri að beita valdi sínu með þá opinberu hagsmuni eina fyrir augum, sem því ber um að sýsla. Ekki verður séð að opinberir hagsmunir hafi verið fyrir borð bornir með því að veita [A] ekki heimild til endurnýjunar samningsins. [A] átti ekki betri rétt til samninga við varnarliðið um sorpförgun en önnur fyrirtæki. Utanríkisráðuneytið var ekki bundið af samningum eða lagaákvæðum til að veita [A] þennan samning að nýju. Utanríkisráðuneytinu var heimilt að veita hvaða fyrirtæki sem er í þessari grein þennan samning.“

Með bréfi, dags. 11. ágúst 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf utanríkisráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 13. september 1992. Þar segir meðal annars:

„**2. Tímabundinn samningur [A] og vænting framlengingar.** Samkvæmt frásögn forsvarsmanna [A] sóttist annað fyrirtæki eftir sorpförgunarsamningi fyrir um það bil tveimur árum. Á fundi sem þá var haldinn mun [C], Sendiherra, hafa látið þau orð falla; að það þekktist ekki, að verktaka sem skilaði velunnu verki fyrir Varnarliðið væri vikið frá verki með því að láta annan aðila fá samningsréttinn. Jafnframt mun hann hafa sagt, að [A] hefði það gott álit hjá Varnarliðinu fyrir störf í þágu þess, að því yrði ekki vikið frá verkinu. Þegar þessa er gætt svo og þess, að forsvarsmenn [A] þekkja þau sjónarmið forvígismanna Varnarliðsins að vilja semja áfram við fyrirtækið og samningar reyndar komnir á góðan rekspöl um framlengingu, er ekki að undra að fyrirtækið hafi lagt í fjárfestingar í trausti þess að halda verkinu. Varnarliðið mun enda hafa ritað varnarmáladeild harðort bréf til þess að mótmæla ráðstöfun leyfisins og sýnist rétt, að utanríkisráðherra upplýsi um tilvist bréfsins og efni þess.

Greinarmun verður að gera á því annars vegar, hvort aðili sem samning gerir hafni því að gera samning við tiltekinn viðsemjanda, eða hins vegar að leyfisgjafi neiti um leyfi til slíkrar samningsgerðar. Í svari sínu segir Sendiherrann, að fyrirtækinu hafi aldrei verið lofað áframhaldandi samningi, og má það rétt teljast, en með hliðsjón af því sem nú hefur verið rakið, var eðlilegt að fyrirtækið vænti þess að samningurinn

yrði framlengdur. Rétt sýnist að Sendiherrann upplýsi, hvort þess séu dæmi, að fyrirtæki hafi verið svipt leyfi til samningsgerðar, þegar verk og framkvæmd önnur var í lagi. Jafnframt virðist eðlilegt, að Sendiherrann upplýsi eftir hvaða formlegum stjórnarsýslureglum sé farið við leyfisveitingar og sviptingar. Hér skal því haldið fram, að á þeim rúmu 40 árum sem liðin eru frá l. 110/1951 voru sett hafi myndast sú *stjórnarsýsluvenja*, að fyrirtæki sem rækti framkvæmd samnings síns óaðfinnanlega og ekki gerðist að öðru leyti brotlegt, héldi rétt til samningsgerðar. Með sviptingu leyfis til [A] hafi utanríkisráðherra brotið þessa *stjórnarsýsluvenju*.

4. **Valdníðsla.** Í síðustu málsgrein svars Sendiherrans virðist koma ljóslega fram, að hann gerir ekki greinarmun á *stjórnvaldsathöfn byggðri á frjálsum mati og stjórnvaldsathöfn byggðri á geðþótta valdsmanns*. Hér verður látið nægja að benda á, að það að við stjórnvaldsathöfn beri valdsmanni að hafa þá hagsmuni eina fyrir augum, sem honum ber um að sýsla, þarf ekki að jafngilda því, að opinberir hagsmunir séu fyrir borð bornir, ef önnur sjónarmið eru einnig ráðandi fyrir ákvörðun. Það er alþekkt staðreynd, að fyrirsvarsmáður fyrirtækis þess, sem veitt var leyfið, [X], er [Y], flokksbróðir ráðherra. Fyrirtæki hans mun hafa gengið heldur báglega. Því er haldið fram hér, að *valdníðsla* felist í því, að utanríkisráðherra hafi verið að hygla flokksbróður sínum á kostnað [A] og annarra fyrirtækja, sem unnið hefðu getað þessa vinnu.“

Hinn 23. október 1992 ritaði ég utanríkisráðherra á ný bréf og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvaða sjónarmið og rök hefðu legið til þess að ákveðið var af hálfu ráðuneytisins, að A fengi ekki leyfi til að endurnýja samning við Varnarliðið um urðun sorps, en gefa [X] þess í stað kost á að semja við Varnarliðið um þetta verk. Þá óskaði ég eftir því að mér yrðu send öll gögn málsins, þ.m.t. bréf Varnarliðsins til utanríkisráðuneytisins, sem ritað var í tilefni af umræddri ákvörðun ráðuneytisins.

Svar utanríkisráðuneytis barst mér með bréfi, dags. 14. apríl 1993, og hljóðar það svo:

„Varnarmálaskrifstofa vísar til bréfs umboðsmanns Alþingis frá 27. júlí 1992 og bréfs Varnarmálaskrifstofu frá 6. ágúst 1992.

Varnarmálaskrifstofa hefur engu við að bæta þau efnisatriði sem fram koma í bréfi skrifstofunnar frá 6. ágúst 1992. Hins vegar vill skrifstofan verða við þeim til-mælum að láta þau gögn, sem málið varða og skrifstofan hefur undir höndum. Gögnin fylgja þessu bréfi.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 30. ágúst 1993, var svohljóðandi:

„1. Valdmörk utanríkisráðuneytisins

Samkvæmt 10. tölul. 14. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. 1. gr. auglýsingar nr. 64/1987 og 1. gr. auglýsingar nr. 5/1990, fer utanríkisráðuneytið með mál, er varða framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna. Samkvæmt 3. gr. Varnarsamningsins á milli Íslands og Bandaríkjanna, dags. 5. maí 1951, er það háð samþykki Íslands, með hvaða hætti varnarliðið hagnýtir þá aðstöðu á Íslandi, sem veitt er með samningnum. Í 4. tölul. 6. gr. viðbætis við varnarsamninginn, dags. 8. maí 1951, segir svo:

„Bandaríkin æskja þess að ráða hæfa íslenska borgara, eftir því sem föng eru á, til starfa í sambandi við samning þennan. Að svo miklu leyti sem Ísland kann að samþykkja ráðningu íslenskra borgara til starfa hjá liði Bandaríkjanna, skal slík starfs-

ráðning framkvæmd með aðstoð og um hendur þess eða þeirra fyrirsvarsmanna, sem af Íslands hálfu eru til þess kvaddir. Ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skulu fara að íslenskum lögum og venjum.“

Umrætt ákvæði hefur ekki einungis verið talið taka til vinnusamninga, heldur einnig verksamninga, sem íslenskir lögaðilar gera við Varnarliðið, sbr. dóm Hæstaréttar frá 5. maí 1961 (H 1961, bls. 359).

Varnarsamningurinn á milli Íslands og Bandaríkjanna frá 5. maí 1951 og viðbætur við hann frá 8. maí 1951, um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, hafa lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 110/1951.

Í máli þessu virðist ekki um það deilt, að skv. framangreindum réttarheimildum sé utanríkisráðuneytið bært að lögum til þess að ákveða, hverjum sé heimilt að gera tilboð í verk hjá Varnarliðinu og takast á hendur framkvæmdir hjá því. A kvartar hins vegar yfir því, að ólögmæt sjónarmið hafi búið að baki þeirri ákvörðun utanríkisráðuneytisins, að synja A um heimild til að semja um eða taka þátt í útboði á sorpförgun fyrir Varnarliðið.

2. Sjónarmið þau sem ákvörðun utanríkisráðuneytisins var reist á

Af gögnum málsins er ljóst, að utanríkisráðuneytið synjaði A um heimild til að semja við Varnarliðið um sorpförgun. Þess í stað var fyrirtækinu [X] einu veittur réttur til þess að semja um umrætt verk.

Samkvæmt 3. gr. Varnarsamningsins á milli Íslands og Bandaríkjanna frá 5. maí 1951 og 4. tölul. 6. gr. viðbætur við varnarsamninginn frá 8. maí 1951, um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, eru verksamningar íslenskra aðila við Varnarliðið ekki frjálssir. Hvorki í varnarsamningnum né viðbæti við hann er að finna lagaskilyrði fyrir því, að fyrirtæki sé heimilt að semja við Varnarliðið um verkframkvæmdir. Ákvörðun utanríkisráðuneytisins um það, hverjum skuli heimil samningsgerð við Varnarliðið er því byggð á mati ráðuneytisins. Slík ákvörðun verður hins vegar, eins og aðrar ákvarðanir í opinberri stjórnsýslu, að vera byggð á lögmætum sjónarmiðum, þar á meðal tilgangi þeirra laga, sem heimila ákvörðunina, og grundvallarreglum um jafnræði borgaranna.

Í bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 6. ágúst 1992, er ekki gerð grein fyrir því, á hvaða sjónarmiðum umrædd ákvörðun ráðuneytisins var byggð. Af þessum sökum ritaði ég utanríkisráðherra bréf hinn 23. október 1992 og óskaði þess sérstaklega, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að gerð yrði grein fyrir þeim sjónarmiðum og rökum, sem hefðu legið til þess, að ákveðið var af hálfu ráðuneytisins, að A fengi ekki leyfi til að endurnýja samning við Varnarliðið um urðun sorps, en gefa [X] þess í stað kost á að semja við Varnarliðið um þetta verk. Í bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 14. apríl 1993, komu ekki fram neinar skýringar í tilefni af fyrirspurn minni, heldur tekið fram, að engu væri að bæta við þau efnisatriði, sem fram kæmu í bréfi ráðuneytisins frá 6. ágúst 1992.

Eins og áður segir, fara verksamningar íslenskra aðila við Varnarliðið ekki fram á frjálsum markaði. Af 2. og 5. tölul. 6. gr. viðbætur við varnarsamninginn virðist meginástæða þess vera sú, að með þessu fyrirkomulagi höfðu íslensk stjórnvöld færi á að koma í veg fyrir, að gerðir væru samningar við Varnarliðið, sem hefðu óheppileg áhrif á íslenskt hagkerfi. Í gögnum málsins kemur hins vegar ekkert fram um það, að af þessari ástæðu hafi verið talið óheppilegt að veita A, auk annarra, heimild til að leita eftir samningum við Varnarliðið í umrætt verk. Engin lögmæt sjónarmið hafa því verið færð fram af hálfu utanríkisráðuneytisins fyrir þeirri niðurstöðu, að veita aðeins fyrirtækinu [X] heimild til samninga við Varnarliðið um umrætt verk. Að lögum hvíldi þó sú skylda á ráðuneytinu, eins og

öðrum stjórnvöldum, að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn sambærilegra mála.

3. Niðurstaða

Þegar þau sjónarmið, sem varnarsamningurinn og 6. gr. viðbætis hans eru byggð á, svo og önnur lögmæt sjónarmið, eru því ekki til fyrirstöðu, ber utanríkisráðuneytinu á grundvelli jafnræðisreglna í stjórn-sýslurétti að veita þeim aðilum, sem eftir því leita, heimild til að semja um verk við Varnarliðið.

Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, tel ég, að utanríkisráðuneytið hafi ekki sýnt fram á, að lögmæt sjónarmið hafi legið til grundvallar þeirri ákvörðun ráðuneytisins, að neita A um heimild til þess að semja við Varnarliðið um sorpförgun. Þess í stað var fyrirtækinu [X] einu veittur réttur til þess að semja um umrætt verk.

Tekið skal fram, að í álitinu þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess, hvort A kunni að eiga bótarétt í tilefni af þeirri ákvörðun utanríkisráðuneytisins að synja félaginu um heimild til samninga við Varnarliðið.“

V.

Í framhaldi af umræðum á Alþingi um skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1992, hinn 18. nóvember 1993, ritaði ég utanríkisráðherra bréf, dags. 23. mars 1994. Þar segir:

„Við umræður á Alþingi 18. nóvember 1993 um skýrslu umboðsmanns Alþingis kom til umræðu álit mitt frá 30. ágúst 1993 í máli [A] h.f. (nr. 630/1992). Í máli yðar kom fram, að ástæða fyrir því að [X] h.f. var „úthlutað þessari vinnu“ hefði verið „óvenju bággt ástand á Suðurnesjum þar sem atvinnuleysið var orðið tvöfalt á við það sem var að landsmeðaltali. En [X] er fyrirtæki sem hafði 11 fastráðna menn í störfum en 40 manns á launaskrá þegar mest var og hafði samninga um sorphirðu við sveitarfélögin á Suðurnesjum.“ (Alþt. 1993, B–deild, dálk. 1542–1543.)

Í tilefni af kvörtun [A] h.f. ritaði ég yður bréf 27. júlí 1992 og óskaði meðal annars eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar skýrði viðhorf sitt til kvörtunar [A] h.f. Svör ráðuneytis yðar bárust mér með bréfi, dags. 6. ágúst 1992, en þar er þess í engu getið, að þau sjónarmið hafi legið til grundvallar ákvörðun í málinu, sem þér gerðuð grein fyrir á Alþingi hinn 18. nóvember 1993.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar skýri, hvers vegna ekki var í bréfi ráðuneytisins frá 6. ágúst 1992 gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem nú er haldið fram, að legið hafi umræddri ákvörðun til grundvallar. Þá óska ég einnig upplýsinga um það, hvort fleiri sjónarmið, sem enn hefur ekki verið gerð grein fyrir, hafi komið til athugunar við nefnda ákvörðun.“

Mér barst svar utanríkisráðuneytisins með bréfi, dags. 9. maí 1994, og hljóðar það svo:

„Dregist hefur af ráðuneytisins hálfu að svara bréfi yðar frá 23. mars sl. og er beðist velvirðingar á því. Vegna fyrirsagnar yðar um þær ástæður sem lágu að baki þess að [X] hf. var veitt leyfi til verktöku við Varnarliðið, skal eftirfarandi tekið fram.

Í bréfum ráðuneytisins til yðar, í framhaldi af kvörtun [A] hf., dags. 6. ágúst 1992 og 14. apríl 1993, var gerð grein fyrir afstöðu ráðuneytisins til þeirra lagalegu álitamála sem um var að ræða í umræddu tilviki. Var þar m.a. vísað í tiltekin ákvæði Varnarsamningsins og viðbætis við hann og Hrd. 1961:359. Utanríkisráðuneytið hefur um

áratugaskeið talið fyrrgreindar réttarheimildir kveða á um að íslensk yfirvöld skuli tilnefna aðila til samninga við Varnarliðið. Á þennan skilning féllust þér í álitinu yðar, en bættuð við: „Í gögnum málsins kemur hins vegar ekkert fram um það, að af þessari ástæðu hafi verið talið óheppilegt að veita [A] hf., auk annarra, heimild til að leita eftir samningum við Varnarliðið í umrætt verk.“

Utanríkisráðuneytið hefur talið að í framangreindum réttarheimildum felist að ráðuneytinu beri að tilnefna aðila til samninga. Álit yðar verður hins vegar ekki skilið á annan veg en þann að ráðuneytinu beri að veita öllum sem eftir leita heimild til samninga við Varnarliðið, nema sérstakar ástæður mæli því í mót og þá einkum tillit til áhrifa á íslenska hagkerfið.

Í bréfi yðar gerið þér að umtalsefni ummæli utanríkisráðherra í þingræðu um úrskurð yðar í mál [A] hf., sem alþingismenn gerðu að umtali í umfjöllun um skýrslu yðar fyrir árið 1992. Í máli ráðherra kom fram að veiting leyfis [X] til handa væri í samræmi við þau pólitísku markmið sem ríkisstjórnin hefur sett sér í atvinnuuppbyggingu á Suðurnesjum, ekki síst vegna þeirrar óvissu sem verið hefur undanfarin ár um framtíðarveru Varnarliðsins og umsvif þess. Þá má nefna að þeim tilmælum var beint til yfirstjórnar Varnarliðsins á árinu 1992 að starfsfólk og verktakar á Suðurnesjum hefðu forgang til lausra starfa og/eða verkefna.

Af framansögðu má ljóst vera að ráðuneytið hefur ekki haft sama skilning á þeim lagaheimildum sem um mál þetta gilda og þér sýnduð í álitinu yðar. Ákvarðanir í utanríkisráðuneytinu eru að sjálfsögðu teknar á efnislegum grunni. Skilningur utanríkisráðuneytisins á lagaheimildum, dómafordæmi Hæstaréttar og áratugalöng athugasemdaleaus stjórnisýsluvenja olli því á hinn bóginn að ráðuneytið mat mál þetta þann veg vaxið að ekki þyrfti frekari efnislegra útlistana við, eins og skýrt kemur fram í bréfi varnarmálaskrifstofu til yðar hinn 6. ágúst 1992.“

Ég ritaði utanríkisráðherra á ný bréf, dags. 26. ágúst 1994. Fjallaði ég þar um viðbrögð utanríkisráðuneytisins við álitum mínum í tveimur málum, sem beindust að ráðuneytinu. Fer sá hluti bréfsins er varðar mál nr. 630/1992 hér á eftir:

„Álit mitt í máli þessu var til umræðu á Alþingi 18. nóvember 1993, þegar rædd var skýrsla mín til Alþingis fyrir árið 1992. Utanríkisráðuneytið hefur einnig fjallað um þetta álit í bréfi til mín 9. maí 1994.

Við umræður á Alþingi 18. nóvember 1993 kom eftirfarandi fram í máli utanríkisráðherra:

„Í álitinu sínu kys umboðsmaður að líta fram hjá niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í hæstaréttardómi árið [1961, bls. 359] . . . Mál þetta er alger hliðstæða við [mál nr. 630/1992].“ (Alþt. 1993, B-deild, dálk. 1542.)

Rangt er að ég hafi litið fram hjá niðurstöðu þessa dóms Hæstaréttar. Mér var bæði fullkunnugt um þennan dóm og gerði mér grein fyrir þýðingu hans. Sá skilningur, sem utanríkisráðuneytið leggur í þennan dóm, er hins vegar rangur.

Í ofangreindu dómsmáli, sem dæmt var um í nefndum hæstaréttardómi, var að eins um það deilt og úr því skorðið, hvort nafngreindu fyrirtæki „[væri] að lögum heimilt án íhlutunar utanríkisráðuneytisins að gera varnarliðinu tilboð um að vinna verk í þágu þess og þá jafnframt að vinna slík verk, ef tilboð [væru] samþykkt . . .“, eins og segir í dómi Hæstaréttar. Í máli [A] var hins vegar óumdeilt og út frá því gengið af mér, að leyfi þyrfti frá utanríkisráðuneytinu til slíkra samninga samkv. 4. tölul. 6. gr. í viðbæti við varnarsamning Íslands og Bandaríkja Norður-Ameríku frá 8.

maí 1951. Til þess að forðast allan misskilning, þá var þetta sérstaklega tekið fram í IV. kafla 1. í álitinu mínu. Kvörtun [A] h.f. laut að því, að ákvörðun utanríkisráðuneytisins hefði byggst á ólögmætum sjónarmiðum, og hefði því verið brotið í bága við reglur stjórnsluréttar, þ.m.t. jafnræðisregluna.

Í álitinu mínu var því fjallað um það, hvaða lagareglur giltu um meðferð valds utanríkisráðuneytisins til slíkra leyfisveitinga og hvort utanríkisráðuneytið hefði gætt þeirra. Er ótvírætt að við meðferð valds síns ber utanríkisráðuneytinu að fara að grundvallarreglum stjórnsluréttar og byggja ákvarðanir sínar á *málefnalegum sjónarmiðum*.

Af síðastgreindum ástæðum ritaði ég utanríkisráðuneytinu bréf 23. október 1992 og óskaði þess sérstaklega, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að gerð yrði grein fyrir þeim *sjónarmiðum* og rökum, sem hefðu legið til þess, að [A] h.f. hefði ekki fengið leyfi til að endurnýja samning við Varnarliðið um urðun sorps og öðru fyrirtæki þess í stað einu gefinn kostur á að semja við Varnarliðið um þetta verk. Í bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 14. apríl 1993, komu ekki fram neinar skýringar í tilefni af fyrirsögn minni, eins og tekið er fram í álitinu mínu í IV. kafla 2. Það var fyrst við umræður á Alþingi 18. nóvember 1993 að því var haldið fram af utanríkisráðherra, að ákvörðunin um að veita einungis fyrirtækinu [X] leyfi til að ganga til samninga við Varnarliðið hefði verið byggð á óvenju bágu atvinnuástandi á Suðurnesjum, þar sem atvinnuleysið væri orðið tvöfalt á við það, sem væri að landsmeðaltali. (Alþt. 1993, B-deild, dalk. 1543.) Það skal áréttað hér, að þetta sjónarmið kom hvergi fram í gögnum málsins né skýringum ráðuneytisins, þó eftir þeim væri sérstaklega gengið.

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis segir, að umboðsmaður Alþingis geti krafist stjórnvöld um þær upplýsingar, sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öðrum gögnum, sem mál varða. Það var því ótvíræð lagaskylda utanríkisráðuneytisins að láta mér í té upplýsingar um, þegar eftir því var leitað, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun þess í máli [A] h.f. var byggð. Utanríkisráðuneytið sinnti ekki þeirri skyldu og fer sú háttsemi ráðuneytisins í bága við lög um umboðsmann Alþingis og vandaða stjórnsluhætti.

[. . .]

Ég tek fram, að ég hef ekki tekið neina afstöðu til þeirra skýringa, sem utanríkisráðuneytið hefur samkvæmt framansögðu fært fram til réttlætningar ákvörðunum sínum í umræddum málum, eftir að álit mín voru birt. Til þess þarf meðal annars frekari könnun þeirra ástæðna og atvika, sem þar er byggt á.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, hafa viðbrögð utanríkisráðuneytisins við umræddum álitum mínum frá 9. október 1992 og 30. ágúst 1993 hins vegar leitt í ljós óvandaða starfshætti við meðferð þeirra mála, sem álitin fjalla um, meðal annars í skiptum við embætti umboðsmanns Alþingis og upplýsingagjöf til Alþingis. Hefur ráðuneytið ekki fullnægt skyldum sínum samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Leyfi ég mér að vænta þess, að ráðuneytið sjái til þess að slíkt komi ekki fyrir aftur.“

18.0. Skattar og gjöld.

18.1. Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar. Málshraði. Ákvörðunum um vexti og verðbætur af ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytis. (Mál nr. 576/1992)

A og B kvörtuðu yfir meðferð skattfyrivalda á umsókn þeirra um, að þeim yrðu ákvarðaðar eftirstöðvar námsfrádráttar. Annars vegar laut kvörtunin að seinangangi skattfyrivalda við afgreiðslu erindis þeirra og hins vegar að vöxtum og verðbótum af ofgreiddu skattfé. Að því er snertir síðarnefnda umkvörtunarefnið tók umboðsmaður fram, að ákvörðunum um það efni væri unnt að skjóta til úrskurðar fjármálaráðuneytisins. Þar sem það hefði ekki verið gert, gæti hann ekki fjallað um þann þátt kvörtunarinnar, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis.

A og B settu fram beiðni um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar í skattframtali sínu árið 1986 og ítrekuðu beiðnina í skattframtölum árin 1987–1991. Úrlausn skattstjóra lá loks fyrir 27. nóvember 1991 og voru þá 5 ár og 8 mánuðir liðnir frá því, að viðkomandi skattstjóra barst erindi A og B. Ekki komu aðrar skýringar fram á þessum drætti af hálfu skattstjórans en að mikill fjöldi mála hefði verið til meðferðar á sama tíma og að gögn málsins hefðu mislagst í skjalasafni. Umboðsmaður vék að þeim lögmæltu frestum, sem skattstjórum eru settir til afgreiðslu mála samkvæmt lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og tók fram, að skattstjórinn hefði ekki tekið ákvörðun í máli A og B fyrir en lögmæltir frestir til þess hefðu verið löngu liðnir. Ekki hefðu komið fram viðhlítandi skýringar á þessum drætti og yrði að átelja meðferð málsins að þessu leyti. Beiðni umboðsmaður þeim tilmælum til hlutadeigandi skattfyrivalda, að gripið yrði til nauðsynlegra úrræða til að koma í veg fyrir, að slíkur dráttur yrði á afgreiðslu máls.

I.

Hinn 27. febrúar 1992 leituðu til mín A og B, og kvörtuðu yfir meðhöndlun skattfyrivalda á umsókn þeirra um að þeim yrðu ákvarðaðar eftirstöðvar námsfrádráttar vegna náms, er þau stunduðu á árunum 1981–1984.

Að námi loknu 1984 bjuggu A og B í Reykjavík. Á árinu 1985 fluttu þau í Kópavog. Í skattframtali ársins 1986 óskuðu A og B eftir því, að þeim yrðu ákvarðaðar eftirstöðvar námsfrádráttar. Með bréfi, dags. 26. mars 1986, tilkynnti skattstjórinn í Reykjanesumdæmi, að umsóknin hefði verið send skattstjóranum í Reykjavík, þar sem þau hefðu átt þar lögheimili sitt, þegar náminu lauk. Með skattframtali ársins 1987 óskuðu A og B eftir því, að þeim yrðu ákvarðaðar eftirstöðvar námsfrádráttar. Í umsókninni kemur fram, að þegar námi lauk hafi þau átt lögheimili í Reykjavík og að þeim hafi verið tilkynnt með bréfi skattstjórans í Reykjanesumdæmi 26. mars 1986, að umsóknin hefði verið send skattstjóranum í Reykjavík. Í skattframtali ársins 1988 segir í athugasemdum A og B, að eftirstöðvar námsfrádráttar frá 1985 hafi ekki verið reiknaðar út. Umsókn sína ítrekuðu A og B í skattframtölum 1989 og 1990.

Með bréfi skattstjórans í Reykjavík 27. nóvember 1991 var A og B tilkynnt, að í tilefni af umsókn þeirra frá 28. febrúar 1986 hefði skattstjórinn í Reykjavík kveðið upp úrskurð um eftirstöðvar ónýtt námsfrádráttar. Samkvæmt úrskurðinum var þeim A og B ákveðin tiltekin fjárhæð, sem skyldi skipt jafnt á fimm ár. Í niðurlagi bréfsins er tekið fram, að endurákvörðun vegna ofangreindra gjaldaára sé í höndum skattstjóra Reykjanesumdæmis og að honum hafi verið sent málið til afgreiðslu. Í bréfi skattstjórans í Reykjanesumdæmi

20. janúar 1992 til A og B segir, að álagning opinberra gjalda gjaldaárin 1986–1990 hafi verið tekin til „endurúrskurðar“, en að gjaldaárið 1985 verði leiðrétt á skattstofu Reykjavíkur, þar sem þar hafi verið lagt á þau. Ennfremur kemur fram, að erindi varðandi vexti og verðbætur vegna eftirstöðva námsfrádráttar hafi verið sent bæjarskrifstofum Kópavogs og bæjarfógetanum í Kópavogi.

Í kvörtun A og B, sem þau báru fram í bréfi 27. febrúar 1992, segir meðal annars:

„Af því að við fluttum til Kópavogs sendi skattstjóri Reykjanes umsóknina til Reykjavíkur þar sem það var þeirra að sjá um úrskurðinn.

Hjá Skattstjóra Reykjavíkur lá síðan þessi umsókn í mörg ár án þess að koma til afgreiðslu þrátt fyrir ítrekanir. Það var ekki fyrir en gengið var í málið persónulega og hver sem kom nálægt málinu fékk heimsókn af okkur þar sem ýtt var á eftir málinu, þar til að það gekk í gegn.

En málinu var ekki þar með lokið. Við þurftum að fara sér ferðir til að fá vexti og verðbætur komu aðeins árin 1989 til 1990.“

II.

Hinn 30. mars 1992 óskaði ég eftir því, að skattstjórinn í Reykjavík og skattstjórinn í Reykjanesumdæmi létu mér í té gögn málsins, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Með bréfi skattstjórans í Reykjanesumdæmi 7. apríl 1992 bárust mér gögn um skattframtöl A og B. Með bréfi skattstjórans í Reykjavík 21. apríl 1992 var mér tilkynnt, að umbeðin gögn væru í vörslu skattstjórans í Hafnarfirði.

Með bréfi, dags. 27. júlí 1992, tilkynnti ég A og B, að ég liti svo á, að kvörtun þeirra beindist annars vegar að meðferð skattfirvalda á beiðnum þeirra um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar til þeirra gjaldaárin 1985 til 1990. Hins vegar lyti kvörtun þeirra að því, að aðeins hefðu fengist greiddar verðbætur og vextir af eftirstöðvum námsfrádráttar vegna gjaldaáranna 1989 og 1990. Í bréfi mínu tók ég fram, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis væri eigi unnt að leggja kvörtun fyrir umboðsmann Alþingis, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Taldi ég, að ákvörðunum um ofangreinda greiðslu vaxta og verðbóta væri unnt að skjóta til úrskurðar fjármálaráðuneytisins. Þar sem það hefði ekki verið gert, gæti ég ekki að svo stöddu fjallað um þann þátt kvörtunarinnar, sem að greiðslunni laut. Að því er tók til þess dráttar, er varð á afgreiðslu málsins, tilkynnti ég þeim A og B, að ég hefði ritað skattstjóranum í Reykjavík bréf sama dag.

Í bréfi mínu til skattstjórans í Reykjavík tók ég fram, að skattstjórinn í Reykjanesumdæmi hefði sent umsókn A og B til afgreiðslu með bréfi 26. mars 1986 og hefði úrskurður verið kveðinn upp 27. nóvember 1991. Óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að skattstjórinn í Reykjavík skýrði ástæður þess, að svo langan tíma hefði tekið að afgreiða umsókn þeirra A og B. Skýringar skattstjórans í Reykjavík bárust mér með bréfi hans 22. september 1992. Þar segir:

„Á umræddum árum hefur embætti skattstjórans í Reykjavík haft til meðferðar skattskýrslur, sem skipta hundruðum þúsunda. Jafnframt hafa tugir þúsunda gjaldenda fengið skriflegar úrlausnir í sínum málum.

Dráttur á afgreiðslu máls þessa verður því eigi skýrður á annan hátt, en að gögnin hafi mislagst í skjalasafni embættisins.“

Með bréfum, dags. 5. október og 4. desember 1992, gaf ég A og B kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum í tilefni af skýringum skattstjórans í Reykjavík. Athugasemdir B bárust mér 16. desember 1992 og A 21. janúar 1993.

III.

Niðurstaða áhlits míns, dags. 8. febrúar 1993, var svohljóðandi:

„Frá því að skattstjóranum í Reykjavík var send umsókn A og B í mars 1986 og þar til skattstjórinn í Reykjavík felldi úrskurð sinn 27. nóvember 1991, liðu fimm ár og átta mánuðir. Ekki hafa aðrar skýringar komið fram á drætti málsins en að mikill fjöldi mála hafi verið til meðferðar hjá skattstjóranum í Reykjavík á sama tíma og að gögn málsins „ . . . hafi mislagst í skjalasafni embættisins“.

Í lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt er að finna fyrirmæli um fresti, sem skattstjórum eru settir til afgreiðslu mála. Þannig er mælt fyrir í 1. mgr. 98. gr. laganna, að álagningu skattstjóra á skattaðila skuli lokið eigi síðar en 30. júní ár hvert. Ennfremur er að finna fyrirmæli í 99. gr. laganna um fresti skattstjóra til afgreiðslu á málum, sem til þeirra er skotið. Af hálfu embættis skattstjórans í Reykjavík var ekki tekin ákvörðun í umræddu máli fyrir en lögmæltir frestir til þess voru löngu liðnir. Hafa ekki komið fram viðhlítandi skýringar á þeim drætti og verður að átelja meðferð málsins að þessu leyti. Það eru tilmæli mín til hlutadeigandi skattyfirvalda, að gerðar verði nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að slíkur dráttur verði á afgreiðslu mála.“

IV.

Í framhaldi af áhliti mínu, barst mér afrit af bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 30. mars 1993, til ríkisbókhalds, þar sem fram kom að ráðuneytið hefði ákveðið að fallast á röksemdir A og B. Hefði ráðuneytið því ákveðið að fela ríkisbókhaldi, í samræmi við 17. gr. laga nr. 49/1987, að framreikna námsfrádrátt A og B með lánskjaravísitölu og almennum sparissjóðsvöxtum. Yrði þeim síðan greiddur mismunur samtölu vaxta og verðbóta sem ríkisbókhald reiknaði út og þeirra vaxta og verðbóta, sem ríkissjóður hefði þegar greitt.

18.2.

**Álagning og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjalds.
Ágreiningu um niðurrjöfnun tryggingaeftirlitsgjalds
verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.
(Mál nr. 617/1992)**

A bar fram kvörtun yfir ólögumætri álagningu og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjalds samkvæmt 46. gr. laga nr. 50/1978, um váttryggingastarfsemi, á þeim forsendum, að innheimt væri hærra gjald en færi til reksturs tryggingaeftirlitsins, en það taldi A óheimilt. Samkvæmt lagagrein þessari skal kostnaði við starfsemi tryggingaeftirlitsins jafnað á þau váttryggingarfélög, sem starfsleyfi hafa, þó þannig, að gjaldtakan má að hámarki nema tilteknu hlutfalli af iðgjöldum. Nægi þessar tekjur ekki til greiðslu kostnaðar við tryggingaeftirlitið, skal það sem á vantar, greitt úr ríkissjóði. Samkvæmt fjárlögum fyrir árin 1991, 1992 og 1993 var gert ráð fyrir því, að tekjur af gjaldinu væru nokkuð hærri en kostnaður vegna reksturs tryggingaeftirlitsins. Kom fram í athugasemdum með frumvörpum til fjárlaga, að mismunurinn ætti að renna í ríkissjóð til að mæta óbeinum kostnaði við tryggingaeftirlitið svo sem verðtryggingu lífeyris o.fl. Þá kom fram af hálfu fjármálaráðuneytis, að ætlunin væri að mæta kostnaði, sem færður væri á aðra gjaldaliði en hjá tryggingaeftirliti og væru lífeyrisskuldbindingar vegna starfsmanna þess stærsti liðurinn en auk þess ýmis óbein stjórnsýslukostnaður. Enga grein gerði ráðuneytið fyrir því, hvernig fjárhæðin var fundin.

Umboðsmaður taldi, að umrætt gjald væri tvímælalaust skattur í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Skattlagningarheimildin kvæði á um, að einungis kostnaði tryggingaeftirlitsins skyldi jafnað á váttryggingafélögin. Eins og kostnaðarhugtak

Þetta væri skýrt í lögskýringargögnum og með tilliti til orðalags 2. og 5. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, svo og með tilliti til þess lögskýringarsjónarmiðs bæði í stjórnskipunarrétti og skattarétti, að sköttunarheimild þurfi að vera ótvíræð, taldi umboðsmaður, að óheimilt væri að innheimta skatt á grundvelli 2. mgr. 46. gr. nefndra laga til greiðslu á „óbeinum stjórnarsýslukostnaði“ annars embættis eða stofnunar en tryggingaeftirlits ríkisins nema gerð væri rökstudd grein fyrir útgjaldaliðnum í kostnaðaráætlun tryggingaeftirlitsins og sýnt fram á, að kostnaðurinn félli undir fyrrgreint lagaákvæði. Hins vegar féllst umboðsmaður á, að heimilt væri að taka í kostnaðaráætlun tryggingaeftirlitsins rökstuddan útgjaldalið vegna lífeyris-skuldbindinga við starfsmenn þess, eftir því sem sá kostnaður félli sannanlega til á hverju ári. Umboðsmaður fjallaði um gerð rökstuddrar kostnaðaráætlunar trygginga-
eftirlitsins og málsmeðferð í því sambandi, þ. á m. um andmæla- og málskotsrétt váttryggingafélaga, svo og um niðurjöfnun kostnaðar samkvæmt áætluninni. Tók hann fram, að öðrum kostnaði en þeim, sem fram kæmi í kostnaðaráætluninni, yrði að lög-
um ekki jafnað niður á félögin. Vegna fjárlaga fyrir árið 1993 tók umboðsmaður fram, að óheimilt væri að láta neitt af tekjum af gjaldinu umfram kostnað renna í ríkissjóð nema útgjaldaliður hefði verið rökstuddur í kostnaðaráætlun tryggingaeftirlitsins og sýnt fram á, að kostnaðurinn félli undir 2. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978, enda væri ekki fyrir að fara annarri viðhlítandi skattlagningarheimild en lagagrein þessari.

Umboðsmaður tók fram, að það heyrði ekki undir hann að fjalla um ákvarðanir, sem Alþingi tæki við samþykkt fjárlaga og því fjallaði hann ekki um afgreiðslu Alþingis á fjárlagaliðum varðandi tryggingaeftirlitið. Hins vegar bæri það undir hann að fjalla um beitingu hlutaðeigandi stjórnvalda á heimildum laga um innheimtu og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjalds. Umboðsmaður beindi því til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, að það hefði forgöngu um, að umræddum málum yrði komið í löglegt horf í samræmi við niðurstöðu hans.

I.

Hinn 11. júní 1992 lagði A fram kvörtun yfir ólögmætri álagningu og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjalds skv. 46. gr. laga nr. 50/1987 um váttryggingarstarfsemi. Af hálfu A er gerð svofelld grein fyrir kvörtuninni:

- „1. Í 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi er efnislega svo fyrir mælt, að kostnaði við starfrækslu Tryggingaeftirlits ríkisins skuli jafnað á váttryggingarfélögin. Megi gera váttryggingarfélögunum að greiða allt að 2.5% af frumtryggingariðgjöldum og 0.6% af fengnum endurtryggingariðgjöldum í þessu skyni. Mun þessari gjaldtökuheimild jafnan hafa verið beitt að fullu gagnvart váttryggingarfélögunum. Hefur það verið rökstutt með því, að slíkt væri nauðsynlegt til að Tryggingaeftirlitið gæti gegnt lögboðnu hlutverki sínu. Hvorki af hálfu [A] né einstakra váttryggingarfélaga voru gerðar athugasemdir við þessa tilhögun, enda hafði tryggingaeftirlitsgjaldinu að öllu leyti verið ráðstafað eins og lög mæltu fyrir um, þ.e. til að standa straum af nauðsynlegum rekstrarkostnaði Tryggingaeftirlitsins á hverjum tíma.
2. Þegar frumvarp til fjárlaga árið 1991 var lagt fram haustið 1990 kom í ljós nokkur stefnubreyting varðandi álagningu og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjaldsins. Í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 1991 var gert ráð fyrir því, að gjöld Tryggingaeftirlitsins næmu kr. 21.140.000.– en sértekjur (þ.e. tryggingaeftirlitsgjaldið) næmi kr. 23.840.000.–, sbr. fjárlagalið 08.323. Mismunurinn, kr. 2.7 milljónir, rynni síðan á hinn bóginn í ríkissjóð til óskilgreindra verkefna. Í skýringum, sem

fylgdu fjárlagatillögum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sagði orðrétt svo á bls. 333 í fjárlagafrumvarpinu: „Til Tryggingaæftirlitsins er nú gerð sú krafa að embættið skili 2.7 m.kr. í ríkissjóð, en fram til þessa hafa gjöld og sértekjur verið látnar standast á í fjárlögum. Er það í samræmi við þá stefnu, sem, mörkuð var í fjárlögum 1990 að ætla þeim stofnunum, sem taldar eru eiga að standa undir sér, að skila nokkru fé í ríkissjóð til þess að mæta óbeinum kostnaði, svo sem verðtryggingu lífeyris o.fl.“

3. Skömmu eftir að [A] varð kunnugt um þessar fyrirætlanir um álagningu og ráðstöfun tryggingaæftirlitsgjaldsins var eindregnum mótmælum komið á framfæri við ráðherra, m.a. á fundum og bréflaga. Þannig segir t.d. orðrétt í bréfi dags. 12. nóvember 1990 til þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra Guðmundar Bjarnasonar:

„Tryggingaæftirlitsgjaldið er lögboðin skattheimta á hendur váttryggingafélögum, og skal gjaldinu ráðstafað til verkefna, sem einnig eru skýrt mörkuð í lögum. Allar hugmyndir um að hluti þessa gjalds skuli hafna í ríkissjóð til annarra verkefna eru því ekki í samræmi við lög. Þær skýringar, sem fjárlagafrumvarpinu fylgja, um að þessi háttur sé í samræmi við markaða stefnu frá því í fyrra, er og að engu hafandi í þessu máli. Í fyrsta lagi hafa gjöld og tekjur Tryggingaæftirlitsins ætíð verið látnar standast á í fjárlögum, einnig fyrir árið 1990. Í annan stað verður engan veginn á það fallist, að einhver lítt skilgreind stefnumörkun fjárlaga ryðji úr vegi skýlausum lagaákvæðum. Sú viðbára, að þessar 2.7 millj. kr. skuli falla til ríkissjóðs til að „mæta óbeinum kostnaði“ við rekstur Tryggingaæftirlitsins er einnig lítt sannfærandi og nánast yfirklor eitt. Ekki er til nokkur nákvæm sundurliðun á þessum „meinta“ óbeina kostnaði, og ekki er heldur til þess vitað, að af hálfu stjórnvalda verði fært sérstakt reikningshald í framtíðinni, þannig að unnt verði að leiða í ljós, hvort þessum óbeina kostnaði hafa verið mætt eða hvort enn vanti á í þeim efnum. Kjarni máls er sá, að hér er bersýnilega verið að taka lögákveðið gjald, sem lögum samkvæmt á að nýta í afmarkað og skilgreint verkefni, til óskilgreindra þarfa ríkissjóðs. Það er skoðun [A], að sé talið, að tryggingaæftirlitsgjaldið nemi hærri fjárhæð, heldur en Tryggingaæftirlitið álíti sig þurfa á einhverjum tíma, þá beri að lækka innheimtuhlutfallið til samræmis við þær þarfir, þ.e. að nýta ekki hámarkshlutfall 46. gr. laga nr. 50/1978 nema umfang starfsemi Tryggingaæftirlitsins beinlínis krefjist þess. Áætlanir Tryggingaæftirlitsins sjálfs um starfsemina árið 1991 munu hafa tekið mið af því, að gjaldtökuheimildir yrðu áfram nýttar að fullu. Gerir [A] í sjálfu sér ekki athugasemdir við þau áform. Jafnframt mun Tryggingaæftirlitið ekki hafa haft áætlanir á þróunum um að haga rekstrinum og innheimtu tryggingaæftirlitsgjaldsins á þann veg, að rekstrarafgangur yrði, sem rynni í ríkissjóð. Er enda ljóst, að allar hugmyndir af slíku tagi gengju í berhögg við lög um váttryggingarstarfsemi, eins og hér hefur áður verið lýst.“

Þrátt fyrir afdráttarlaus mótmæli samtaka váttryggingarfélaganna var fjárlagafrumvarpið fyrir árið 1991 samþykkt óbreytt að því er að Tryggingaæftirlitinu viðvæk.

4. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1992, sbr. fjárlagalið 08–323, er enn gert ráð fyrir því, að Tryggingaæftirlitið skili allverulegum fjárhæðum í ríkissjóð eða 3.7 millj. kr. Í athugasemdum með fjárlagafrumvarpinu sagði á bls. 336 orðrétt: „Gerð er sú krafa að tekjur umfram gjöld á 323 Tryggingaæftirliti ríkisins nemi 3.7 m. kr. en þá er tekið tillit til þess að stofnunin muni taka þátt í ýmsum óbeinum kostnaði er ríkissjóður verður fyrir, sérstaklega verðtryggingu lífeyris. Er það í samræmi við markaða stefnu við gerð fjárlaga undanfarin tvö ár þar sem ýmsum sér-

tekjustofnunum hefur verið gert að gera betur en að sýna jöfnuð tekna og gjalda fyrir árið.“

Af ofanrituðu er ljóst, að enn var ætlunin að höggva í sama knérunn og árið 1991 varðandi tekjur ríkissjóðs af tryggingaeftirlitsgjaldinu. Tekjurnar verða þó jafnvel enn meiri heldur en í fjárlagafrumvarpinu var gert ráð fyrir, því að við endanlega afgreiðslu fjárlaganna var fjárhæðin nánast fyrirvaralaust hækkuð úr fyrirhuguðum 3.7 millj. kr. í 5.1 millj. kr., sbr. fjárlög nr. 93/1991 fyrir árið 1992.

5. Af því, sem hér hefur verið rakið, má glögglega ráða, að álagning og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjaldsins byggist nánast á geðþótta- og skyndiákvörðunum fjárveitingavaldsins og þeirra stjórnvalda, sem móta fjárlagagerðina. Sýnist markmiðið það eitt að skapa ríkissjóði tekjur með öllum tiltækum ráðum, en síður er hirt um að kanna, hvort sú gjaldtaka styðjist við lög.

Lög nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi verða ekki skilin á annan veg en þann, að jafnvægi eigi að ríkja milli sértekna Tryggingaeftirlitsins, þ.e. tryggingaeftirlitsgjaldsins, og útgjalda stofnunarinnar. Sérstaklega hefur verið vikið að hugsanlegum lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs vegna starfsmanna Tryggingaeftirlitsins í athugasemdum fjárlagafrumvarpanna, og að tekjuafgangi stofnunarinnar sé ætlað að ganga upp í þær. Í því efni hlýtur hins vegar eðlilegasta verklagið að vera það, að tryggingaeftirlitið geri ráð fyrir þeim kostnaði í áætlunum sínum jöfnum höndum á hverju ári, *þegar og ef* til lífeyrisgreiðslna vegna starfsmanna stofnunarinnar kemur. Er ljóst, að engan veginn er heimilt samkvæmt lögum nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi að grundvalla skattheimtu á hendur váttryggingarfélagum á spám um óskilgreindan kostnað í framtíðinni; kostnað sem ekki er vitað hvaða fjárhæðum muni nema og yfirleitt hvort nokkru sinni muni koma til.

[A] er kunnugt, að við undirbúning fjárlagafrumvarps fyrir árið 1993, sem stendur yfir nú, hafi stjórnvöld sömu sjónarmið að leiðarljósi varðandi álagningu og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjaldsins og síðustu ár. Óvissan snýst hins vegar um, hversu frekur ríkissjóður verður til fjárins að þessu sinni . . .“

II.

Hinn 19. júní 1992 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té gögn um málið og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi mínu sagði ennfremur:

„Sérstaklega er óskað skýringar á því, hvort í kostnaðaráætlun tryggingaeftirlitsins sé gerð rökstudd grein fyrir kostnaði þeim, sem renna skal í ríkissjóð, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982. Þá er óskað eftir greinargerð fyrir þeim kostnaði af starfsemi tryggingaeftirlitsins, sem tekjum þeim, er renna í ríkissjóð, er ætlað að standa straum af.“

Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 1. september 1992, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs umboðsmanns Alþingis frá 19. júní og 25. ágúst.

Sem svar við þessum bréfum umboðsmanns sendir ráðuneytið hér með greinargerð frá fjármálaráðuneytinu um þetta mál, en heilbrigðisráðuneytið óskaði eftir slíkri greinargerð með bréfi 7. júlí sl.“

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 24. ágúst 1992, sagði meðal annars:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 7. júlí sl., þar sem óskað var eftir rökstuðningi ráðuneytisins fyrir því að Tryggingaæftirlitinu er gert á fjárlögum 93/1991, fyrir árið 1992, að skila tekjum í ríkissjóð. Tílefni bréfs yðar er kvörtun [A] til Umboðsmanns Alþingis. [. . .]

Á fjárlögum ársins 1992 er gert ráð fyrir að Tryggingaæftirlitið skili 5,1 milljón króna í tekjur þegar frá hafa verið dregin gjöld. En samkvæmt fjárlögum er gert ráð fyrir heildargjöldum að fjárhæð kr. 25,5 milljónum og heildartekjum að fjárhæð 30,6 milljónum.

Í kvörtun [A], dags. 10. júlí sl., til Umboðsmanns Alþingis, er gerð grein fyrir kvörtuninni í fimm tölusettum liðum.

[. . .]

Samkvæmt áætlun Tryggingaæftirlitsins, sem lögð var til grundvallar í frumvarpi því sem síðar varð að fjárlögum, er gert ráð fyrir að tryggingaæftirlitsgjaldið nemi kr. 30,6 milljónum, og er sú heimild sem veitt er til gjaldtöku samkvæmt 4. mgr. 46. gr. nýtt að fullu. Eigi er í fjárlögum gert ráð fyrir að innheimtar verði frekari tekjur en ramma 4. mgr. 46. gr. leyfir. Ástæðan fyrir því að samkvæmt fjárlögum kemur fram mismunur á áætluðum tekjum og gjöldum er ekki sá að tekjuáætlunin feli í sér óheimila gjaldtöku, heldur hitt að inn í gjaldatölu fjárlaga er ekki innifalinn allur kostnaður sem hlýst af Tryggingaæftirlitinu. Á síðustu árum hefur stefnan verið sú, við samningu frumvarps til fjárlaga, eins og réttilega er bent á undir tölulið tvö í bréfi [A], að hinar ýmsu rekstrareiningar eigi að standa undir sér að fullu. Í dæmi Tryggingaæftirlitsins eru rökkin að baki því að láta Tryggingaæftirlitið skila tekjuafgangi á sínum fjárlagalið fyrst og fremst þau, að á aðra gjaldaliði fjárlaga og ríkisreiknings eru færðir kostnaðarliðir sem váttryggingarfélög eiga samkvæmt lögum að standa straum af kostnaði við. Stærsti liðurinn er lífeyrisskuldbindingar starfsmanna Tryggingaæftirlitsins, auk þessa sem ýmis óbeinn stjórnsýslukostnaður fellur á ríkissjóð vegna Tryggingaæftirlitsins, en hvorki slíkur kostnaður né lífeyrisskuldbindingarnar eru sérstaklega bókfærðar á Tryggingaæftirlitið. Má ætla að sá tekjuramma sem settur er í 4. mgr. 46. gr. laganna sé síst svo rúmur að tekjur af gjaldinu standi undir kostnaði Tryggingaæftirlitsins þegar allt er talið. En umfram kostnað ber ríkissjóður samkvæmt 5. mgr. 46. gr. laganna.

Varðandi mismun þann sem er á milli fjárhæða í frumvarpi til fjárlaga og fjárlaganna sjálfra eins og þau voru samþykkt frá Alþingi, þá á hann rætur að rekja til þess að gert var ráð fyrir að launakostnaður yrði minni en upphaflega var áætlað. Þannig er það í reynd stærrí hluti af tryggingaæftirlitsgjaldinu þetta árið sem stendur straum af ýmsum kostnaði sem ekki er sérstaklega bókfærður á Tryggingaæftirlitið, heldur er gert var upphaflega ráð fyrir í frumvarpi til fjárlaga. En eins og að framan er rakið er ekki þar með sagt að kostnaður við Tryggingaæftirlitið sé ekki meiri en sá kostnaður sem bókfærður er hjá Tryggingaæftirlitinu.

Í bréfi [A] er því haldið fram að álagning og ráðstöfun tryggingaæftirlitsgjaldsins byggist nánast á geðþótta- og skyndiákvörðunum fjárveitingavaldsins og þeirra stjórnvalda sem móti fjárlagagerðina. Markmiðið sé það eitt að skapa ríkissjóði tekjur með öllum tiltækum ráðum, en síður hitt að kanna, hvort gjaldtaka styðjist lög. Þessar fullyrðingar standast ekki. Gjaldtaka sú sem hér um ræðir er innan þess ramma sem settur er í 4. mgr. 46. gr. laganna. Tekjum af gjaldinu er og hefur verið það að standa undir kostnaði Tryggingaæftirlitsins, bæði þeim sem þar er bókfærður, og þeim sem ekki er bókfærður á Tryggingaæftirlitið, en fellur óhjákvæmilega á t.a.m. vegna lífeyrisskuldbindinga. Það er út af fyrir sig rétt að ekki er óeðlilegt að lífeyrisskuldbindingarnar séu færðar á Tryggingaæftirlitið, enda hefur verið í skoðun að hafa þann háttinn á. Í því sambandi er eðlilegast að það sé gert jafnóðum og þær skuldbindingar verða til.

Til að varpa ljósi á þær fjárhæðir sem um er að tefla þegar lífeyrisskuldbindingarnar eru annars vegar, skal þess getið [að] áætlað hefur verið að til að standa straum af lífeyrisskuldbindingum að fullu þyrfti iðgjaldið að vera 26% af launum, en það er í dag 10%. Eins og rakið er í bréfi [A] þá hefur ekki verið gert ráð fyrir því á fjárlögum þar til nú nýlega að Tryggingaeftirlitið sé gjaldfært fyrir þessum skuldbindingum, sem ríkissjóður tekur á sig. En eins og nærri má geta þá hafa safnast upp verulegar lífeyrisskuldbindingar á umliðnum árum vegna starfsmanna Tryggingaeftirlitsins.“

Með bréfi, dags. 14. september 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytanna. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi, dags. 22. september 1992, og segir þar m.a. svo:

- „1. Í greinargerð fjármálaráðuneytisins, dags. 24. ágúst s.l., kemur í raun ekkert það fram, sem styður það sjónarmið, að um álagningu og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjaldsins hafi verið farið að lögum. Í greinargerðinni er m.a.s. að finna viðurkenningu á því, að tilhögun reikningshalds vegna „ætlaðs“ kostnaðar við starfsemi Tryggingaeftirlitsins sé ekki í eðlilegu horfi.
2. Þau sjónarmið, sem [A] setti fram í kvörtun sinni til yðar, standa því að öllu leyti enn, . . . Sérstaklega hefur verið vikið að hugsanlegum lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs vegna starfsmanna Tryggingaeftirlitsins í athugasemdum fjárlagafrumvarpanna, og að tekjuafgangi stofnunarinnar sé ætlað að ganga upp í þær. Í því efni hlýtur hins vegar eðlilegasta verklagið að vera það, að Tryggingaeftirlitið geri ráð fyrir þeim kostnaði í áætlunum sínum jöfnum höndum á hverju ári, þegar og ef til lífeyrisgreiðslna vegna starfsmanna stofnunarinnar kemur. Er ljóst, að engan veginn er heimilt samkvæmt lögum nr. 50/1978 um váttryggingastarfsemi að grundvalla skattheimtu á hendur váttryggingarfélögum á spám um óskilgreindan kostnað í framtíðinni; kostnað sem ekki er vitað hvaða fjárhæðum muni nema og yfirleitt hvort nokkru sinni muni koma til.“

Hinn 3. nóvember 1992 ritaði ég tryggingaeftirlitinu bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að tryggingaeftirlitið léti mér í té gögn um málið og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar tryggingaeftirlitsins barst mér með bréfi, dags. 6. desember 1992, og hljóðar það svo:

„Tryggingaeftirlitið tekur undir kvörtun [A] varðandi ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjaldsins, fyrst með fjárlögum fyrir árið 1991 og 1992 og loks fjárlagafrumvarpi því sem nú er til umfjöllunar á Alþingi, þar sem Tryggingaeftirlitinu er gert að skila tilteknum fjárhæðum í ríkissjóð án þess að rökstuðningur fjárveitingavaldsins liggja fyrir um þá kostnaðarliði við rekstur stofnunarinnar sem þessum fjárhæðum er ætlað að mæta.

Tryggingaeftirlitið telur það ekki samrýmast lögum um váttryggingastarfsemi að ákveða í fjárlögum að eftirlitið skuli skila tiltekinni ósundurliðaðri fjárhæð við lok fjárlagaárs er renni í ríkissjóð.

Vísað er til afdráttarlauss orðalags 1. mgr. 46. gr. 1. 50/1978, sbr. 1. nr. 56/1982, þar sem segir:

„Fyrir 1. desember ár hvert skal tryggingaeftirlitið gera rökstudda áætlun um kostnað af starfsemi sinni næsta ár og um iðgjaldatekjur váttryggingarfélaganna á líðandi reikningsári sem álagningarstofn næsta fjárlagaárs.“, og í 2. mgr. 46. gr. segir:

„Kostnaði tryggingaeftirlitsins skal jafna á váttryggingarfélög þau sem starfsleyfi

hafa hér á landi skv. lögum þessum í hlutfalli við áætlun tryggingaeftirlitsins skv. 1. mgr.“.

Í 4. mgr. segir að tryggingamálaráðherra skuli setja nánari reglur um álagningu og innheimtu tryggingaeftirlitsgjaldsins. Þær hafa ekki verið settar en Tryggingaeftirlitið hefur á hverju ári sent ráðherra áætlun sína og útreikninga fyrirfram, og þær verklagsreglur sem viðhafðar eru voru í upphafi mótaðar af eftirlitinu og kynntar ráðherra á sínum tíma.

Stofnuninni ber sem sé á hverju ári að gera **rökstudda áætlun** á kostnaðarliði næsta árs og jafna þeim kostnaði á váttryggingarfélögin. Hugsun löggjafans er, og gildir hið sama í nálægum löndum, að eftirlit með váttryggingarstarfsemi sé í þágu váttryggingartaka og váttryggðra og því rétt að þeir beri allan kostnað við eftirlitsstarfið, og að innheimta fari fram hjá váttryggingarfélögum sem hafa fé þeirra til vörslu. Þann kostnað ber að sundurliða, og enda þótt eingöngu sé um áætlun að ræða í upphafi, getur hún aldrei orðið rökstudd áætlun nema sundurgreining kostnaðarliða eigi sér stað.

Í greinargerð með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1991 er lagt var fram haustið 1990, segir að gjöld og tekjur séu ekki látnar standast á í fjárlögum eins og áður hafi tíðkast, og sé Tryggingaeftirlitinu gert „að skila nokkru fé í ríkissjóð til að mæta óbeinum kostnaði svo sem verðtryggingu lífeyris o.fl.“

Engar greiðslur úr lífeyrissjóðum eru fyrirsjáanlegar næstu árin hjá Tryggingaeftirlitinu. Ef gera ætti stofnuninni nú að leggja til hliðar fyrir áföllnum skuldbindingum í þeim efnum yrði að reikna þær skuldbindingar út og um sjóðsmyndun yrði að ræða en ekki óljóst framlag í ríkissjóð. Þá liggja engar skýringar fyrir á því, hvað átt var nákvæmlega við með „óbeinum kostnaði“ eða „o.fl.“ í frumvarpinu. Ef átt er við bókhaldsþjónustu Ríkisbókhalds og þjónustu Starfsmannaskrifstofu vegna útreikninga og greiðslu launa, eða eitthvað annað, verður að mati Tryggingaeftirlitsins að leggja fram sundurliðaða og rökstudda reikninga fyrir slíku í samræmi við afdráttarlaus ákvæði 1. og 2. mgr. 46. gr., en þeim ákvæðum verður vart breytt með fjárlögum.

Tryggingaeftirlitið hefur því þrátt fyrir fyrirliggjandi fjárlagafrumvörp gert kostnaðaráætlun sína sem fyrr á þann veg að taka einungis mið af áætlunum útgjöldum komandi árs og áætla tekjupörf sína í samræmi við þá áætlun.

Tryggingaeftirlitið hefur ekki tekið nefnda gjaldtöku sem þátt í kostnaði eftirlitsins, enda upplýsingar ekki fyrirliggjandi um þann kostnað er tekjum þeim sem renna í ríkissjóð er ætlað að standa straum af.

Tryggingaeftirlitið skilaði á árinu 1991 2,7 millj. í ríkissjóð í samræmi við gildandi fjárlög ársins 1991 og við næstu áramót mun eftirlitið hafa skilað í ríkissjóð 5,1 millj. kr. samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1992. Í fjárlagatillögum fyrir árið 1993 er framlagið hækkað í 5,2 millj. kr. án nokkurra sérstakra skýringa eða sundurliðunar.

Fullyrða má að gjaldtaka þessi, sem fjárveitingavaldið tekur beint af sértekjustofni eftirlitsins, hafi skert möguleika eftirlitsins til þess að fullnægja eftirlitshlutverki sínu samkvæmt lögum um váttryggingarstarfsemi. Ekki verður fjölyrt um þetta atriði hér en bent á að eftirlitið hefur orðið að draga úr aðkeyptri sérfræðiþjónustu til sérstakra athugana hjá váttryggingarfélögum, og kostir eftirlitsins til að ráða fleira starfsfólk hafa verið þrengdir, en skilningur er fyrir því hjá ráðuneyti heilbrigðis- og tryggingamála að þörf sé fyrir aukið starfslið hjá stofnuninni.

Þess má geta að nýverið skilaði nefnd, sem skipuð var á árinu 1989 til að endurskoða lög um váttryggingarstarfsemi, frumvarpi til laga um það efni, og leggur nefndin til að sú stefna verði óbreytt að kostnaður við starfsemi eftirlitsins verði borinn af váttryggingartökum og váttryggðum og greiddur af váttryggingaraðilum. Nýmæli er að ábyrgð ríkissjóðs til greiðslu kostnaðar umfram álagt gjald er felld niður. Þá er og

nýmæli samkvæmt frumvarpinu að heimilt verður að leggja sérstakt gjald á einstök váttryggingarfélög þegar þörf er sérstakra kannana sem ekki telst eðlilegt að jafna á öll félögin og ákveði Tryggingaeftirlitið álagningu þess. Gert er ráð fyrir að kostnaðaráætlun eftirlitsins verði send ráðherra til staðfestingar.“

Með bréfi, dags. 9. desember 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf tryggingaeftirlitsins.

III.

Ég tók þetta fram um gjaldtökuheimild 46. gr. laga um váttryggingarstarfsemi og sjónarmið löggjafans.

Með 46. gr. laga nr. 26/1973 um váttryggingarstarfsemi var lögfest skylda váttryggingarfélaga til að standa undir kostnaði við rekstur tryggingaeftirlitsins. Þar segir:

„Fyrir 1. desember ár hvert skal tryggingaeftirlitið gera rökstudda áætlun um kostnað af starfsemi sinni næsta ár. Kostnaðinum skal jafna á váttryggingarfélög þau, sem um ræðir í lögum þessum, í hlutfalli við iðgjöld þeirra næstliðið reikningsár. Gera má váttryggingarfélögum að greiða allt að 2.5% af frumtryggingariðgjöldum og 0.6% af fengnum endurtryggingariðgjöldum. Gjald þetta skulu váttryggingarfélög greiða ársfjórðungslega fyrirfram. Tryggingamálaráðherra skal setja nánari reglur um álagningu gjalds þessa og innheimtu.

Nægi þessar tekjur eigi til greiðslu kostnaðar við starfsemi tryggingaeftirlitsins, skal greiða það, sem á skortir, úr ríkissjóði.“

Í athugasemdum við 46. gr. í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 26/1973 um váttryggingarstarfsemi, segir svo:

„Hér er ákveðið, hvernig skuli fara um kostnað af tryggingaeftirliti og eftirlitsstörfum. Er gert ráð fyrir, að hann sé greiddur af váttryggingarfélagunum a.m.k. að meginhluta, en þau innheimti hann í iðgjöldum, því að telja verður, að trygginganefnd starfi aðallega til hagsbóta fyrir váttryggða. Nægi hins vegar tekjur frá váttryggingarfélögum ekki til greiðslu kostnaðar af starfsemi tryggingaeftirlits, skal það, sem á skortir, greitt úr ríkissjóði.“ (Alþt. 1972–1973, A–deild, bls. 587.)

Með lögum nr. 50/1978 voru sett ný lög um váttryggingarstarfsemi. Ákvæði 46. gr. þeirra laga voru þó að öllu leyti óbreytt frá lögum nr. 26/1973. Með 1. gr. laga nr. 56/1982 var 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi breytt og hljóðar nú svo:

„Fyrir 1. desember ár hvert skal tryggingaeftirlitið gera rökstudda áætlun um kostnað af starfsemi sinni næsta ár og um iðgjaldatekjur váttryggingarfélaganna á líðandi reikningsári sem álagningarstofn næsta fjárlagaárs.

Kostnaði tryggingaeftirlitsins skal jafna á váttryggingarfélög þau, sem starfsleyfi hafa hér á landi skv. lögum þessum, í hlutfalli við áætlun tryggingaeftirlitsins skv. 1. mgr.

Þegar endanlegir reikningar liggja fyrir um iðgjaldatekjur váttryggingarfélaganna skal álagning skv. 2. mgr. leiðrétt til lækkunar eða hækkunar.

Gera má váttryggingarfélögum að greiða allt að 2.5% af frumtryggingariðgjöldum og 0.6% af fengnum endurtryggingariðgjöldum. Gjald þetta skulu váttryggingarfélög greiða ársfjórðungslega fyrir fram. Tryggingamálaráðherra skal setja nánari reglur um álagningu gjalds þessa og innheimtu.

Nægi þessar tekjur eigi til greiðslu kostnaðar við starfsemi tryggingaeftirlitsins, skal greiða það, sem á skortir, úr ríkissjóði.

Tryggingaeftirlitið skal senda kostnaðaráætlanir og yfirlit um álagningu til [A], svo og ársreikninga þegar þeir liggja fyrir.“

Í umræðum á Alþingi um frumvarp það, er varð að lögum nr. 56/1982 um breyting á lögum nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sagði félagsmálaráðherra m.a. svo:

„ . . . þegar . . . lög [nr. 50/1978] voru sett svo og lög um váttryggingarstarfsemi árið 1973 var yfirlýst stefna Alþingis, að álagt tryggingaeftirlitsgjald samkv. 46. gr. laganna skyldi hrökkva til að standa undir kostnaði við starfsemi Tryggingaeftirlitsins, enda þótt sá varnagli væri sleginn í 2. mgr., að ríkissjóður ætti að hlaupa undir bagga ef út af brygði.

Á undanförnum árum . . . hefur alltaf orðið halli á starfsemi Tryggingaeftirlitsins vegna þess að þessi gjöld, tryggingaeftirlitsgjöld, hafa ekki staðið undir rekstri þess . . .

Þetta frv. er flutt m.a. til þess að fullnægja þeim forsendum sem fjárlagafrv. byggir á, þ.e. að Tryggingaeftirlitið standi undir starfsemi sinni með þessu gjaldi . . .“ (Alþt. 1981–1982, B–deild, d. 977.)

Í ræðu framsögumanns breytingartillögu við frumvarpið kom einnig fram, að tilgangur frumvarpsins væri að auka tekjur tryggingaeftirlitsins, svo að ríkissjóður þyrfti ekki í vaxandi mæli að leggja fé til starfsemi þess, sbr. 2. mgr. 46. gr. þágildandi laga (Alþt. 1981–1982, B–deild, d. 2882–2883).

IV.

Niðurstöðu álits míns, dags. 8. febrúar 1993, tók ég saman í eftirfarandi fimm þætti:

„1.

A kvartar yfir því að innheimt sé hærra gjald á grundvelli 46. gr. laga nr. 50/1978, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, en fer til reksturs tryggingaeftirlitsins, en það telur A óheimilt.

Samkvæmt fjárlögum nr. 121/1990 fyrir árið 1991 var gert ráð fyrir að gjöld vegna reksturs tryggingaeftirlitsins árið 1991 næmu kr. 21.140.000, en skattur sá, sem lagður var á tryggingarfélag skv. 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, nam hins vegar kr. 23.840.000. Mismunurinn kr. 2.700.000 átti hins vegar að renna „í ríkissjóð til þess að mæta óbeinum kostnaði, svo sem verðtryggingu lífeyris o.fl.“ eins og segir í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1991 (Alþt. 1990, A–deild, bls. 333).

Samkvæmt fjárlögum nr. 93/1991 fyrir árið 1992 var gert ráð fyrir að gjöld vegna reksturs tryggingaeftirlitsins árið 1992 næmu kr. 25.500.000, en skattur sá, sem lagður var á tryggingarfélag skv. 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, nam hins vegar kr. 30.600.000. Mismunurinn kr. 5.100.000 skyldi hins vegar notaður til þess að mæta „ýmsum óbeinum kostnaði er ríkissjóður [yrði] fyrir, sérstaklega verðtryggingu lífeyris“, eins og segir í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992 (Alþt. 1991, A–deild, bls. 336).

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, óskaði ég eftir því í bréfi mínu frá 19. júní 1992 til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, að mér yrði látin í té greinargerð fyrir þeim kostnaði af starfsemi tryggingaeftirlitsins, sem tekjum þeim, er rynnu í ríkissjóð, væri ætlað að standa straum af. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið sendi mér bréf fjármálaráðuneytisins, dags. 24. ágúst 1992, þar sem fram kemur, að tekjunum sé ætlað að

koma á móti kostnaði, sem færður sé „á aðra gjaldaliði fjárlaga og ríkisreiknings“ en hjá tryggingaeftirlitinu og „vátryggingarfélög eiga samkvæmt lögum að standa straum af kostnaði við. Stærsti liðurinn er lífeyrisskuldbindingar starfsmanna tryggingaeftirlitsins, auk þess sem ýmis óbeinn stjórnsýslukostnaður fellur á ríkissjóð vegna tryggingaeftirlitsins, en hvorki slíkur kostnaður né lífeyrisskuldbindingarnar eru sérstaklega bókfærðar á tryggingaeftirlitið.“ Í bréfi fjármálaráðuneytisins er hins vegar ekki nein grein gerð fyrir því, hvernig umrædd fjárhæð sé fundin.

2.

Samkvæmt 46. gr. laga nr. 50/1978 um vátryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, er vátryggingarfélögum gert að kosta starfsemi tryggingaeftirlitsins. Hér er því um að ræða skatt í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Gjaldendur þessa skatts eru vátryggingarfélög, sem starfsleyfi hafa hér á landi samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. 46. gr. laganna. Samkvæmt skýru orðalagi 2. mgr. 46. gr. er ljóst, að markmið skattsins er að afla fjár til greiðslu þess kostnaðar, sem hlýst af starfsemi tryggingaeftirlitsins. Umræddur skattur má þó aldrei vera hærri en 2.5% af frumtryggingariðgjöldum og 0.6% af fengnum endurtryggingariðgjöldum, sbr. 4. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978 um vátryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982. Nægi þessar tekjur ekki til reksturs tryggingaeftirlitsins, skal greiða úr ríkissjóði það, sem á skortir, sbr. 5. mgr. 46. gr. laganna.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 24. ágúst 1992, kemur fram, að tekjum þeim, er renna í ríkissjóð, sé ætlað að standa straum af ýmsum óbeinum stjórnsýslukostnaði, sem falli á ríkissjóð vegna tryggingaeftirlitsins. Í bréfi ráðuneytisins er ekki gerð grein fyrir því, hvaða stofnanir það séu sem hinn „óbeini stjórnsýslukostnaður“ stafi af.

Eins og hér að framan greinir, kveður 2. mgr. 46. gr. laganna á um það, að einungis „kostnaði tryggingaeftirlitsins“ skuli jafnað á vátryggingafélögin, en í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 26/1973 um vátryggingarstarfsemi, kemur skýrlega fram, að þar sé átt við „kostnað af tryggingaeftirliti og eftirlitsstörfum“ (Alþt. 1972–1973, A–deild, bls. 587). Í 5. mgr. 46. gr. er einnig vísað til kostnaðar „við starfsemi tryggingaeftirlitsins“. Með tilliti til framangreindra lögskýringargagna, orðalags 2. og 5. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978 um vátryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, svo og þess lögskýringarsjónarmiðs bæði í stjórnskipunarrétti og skattarétti, að skattaheimild þurfi að vera ótvíræð, verður ekki fallist á, að heimilt sé að innheimta skatta á grundvelli 2. mgr. 46. gr. laganna til greiðslu á „óbeinum stjórnsýslukostnaði“ annars embættis eða stofnunar en tryggingaeftirlits ríkisins, nema gerð sé rökstudd grein fyrir útgjaldaliðnum í kostnaðaráætlun tryggingaeftirlits ríkisins og fram á það sýnt, að hér sé um að ræða kostnað, sem falli undir 2. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978.

Hins vegar má fallast á það, að heimilt sé að taka í kostnaðaráætlun tryggingaeftirlitsins rökstuddan útgjaldalið vegna lífeyrisskuldbindinga við starfsmenn tryggingaeftirlitsins, eftir því sem sá kostnaður fellur sannanlega til á hverju ári.

3.

Samkvæmt 1. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978 um vátryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, skal tryggingaeftirlitið fyrir 1. desember ár hvert semja rökstudda áætlun um kostnað af starfsemi sinni næsta ár. Samkvæmt 6. mgr. 46. gr. laganna ber tryggingaeftirlitinu síðan að senda kostnaðaráætlunina og skattálagninguna til A, sem gætir sameiginlegra hagsmuna tryggingafélaganna. Ef í kostnaðaráætlun eru útgjaldaliðir, sem A telur, að fari í bága við ákvæði 46. gr. laga nr. 50/1978 um vátryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, verður að telja, að félaginu sé heimilt að bera málið undir tryggingaeftirlit ríkisins til úrskurðar, enda heyrir það undir stofnunina að „gera rökstudda áætlun um kostnað af starfsemi sinni“, sem síðan skal jafnað niður á tryggingafélögin skv. 1. og 2. mgr. 46. gr.

laganna. Ef A er ósammála úrskurði tryggingaæftirlits ríkisins, getur það skotið málinu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til úrskurðar.

Niðurstöðufjárhæð nefndrar rökstuddrar kostnaðaráætlunar skal síðan jafnað niður á lögmætan álagningarstofn tryggingarfélaganna, en skatturinn má þó aldrei vera hlutfallslega hærrí en um getur í 4. mgr. 46. gr. laganna. Það leiðir af 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, að öðrum kostnaði en þeim, sem fram kemur í rökstuddri kostnaðaráætlun tryggingaæftirlitsins skv. 1. mgr. 46. gr. laganna, verður ekki jafnað niður á váttryggingafélögin á grundvelli 2. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982.

4.

Samkvæmt fjárlögum nr. 117/1992 fyrir árið 1993 er gert ráð fyrir að gjöld vegna reksturs tryggingaæftirlitsins árið 1993 nemi kr. 26.200.000, en skattur sá, sem lagður er á tryggingarfélag skv. 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, nemi hins vegar kr. 31.300.000. Gert er því ráð fyrir að mismunur verði að fjárhæð kr. 5.100.000. Þar sem ekki er fyrir að fara annarri viðhlítandi skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar en 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, að því er varðar þessa fjármuni, er óheimilt að láta neitt af þeim renna í ríkissjóð, nema gerð hafi verið rökstudd grein fyrir útgjaldaliðnum í kostnaðaráætlun tryggingaæftirlits ríkisins fyrir árið 1993 og fram á það sýnt, að hér sé um að ræða kostnað, sem falli undir 2. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978.

5.

Í frumvarpi til fjárlaga skal fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld, sbr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Það heyrir ekki undir umboðsmann Alþingis að fjalla um ákvarðanir, sem Alþingi tekur við samþykkt fjárlaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 og 1. tölul. 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Í þessu áliti er því ekki fjallað um afgreiðslu Alþingis á fjárlagaliðum þeim, er varða tryggingaæftirlitið. Ákvæði 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, afmarka þann ramma, sem stjórnvöldum er settur við innheimtu og ráðstöfun tekna samkvæmt umræddu ákvæði og heyrir það undir umboðsmann Alþingis að fjalla um beitingu hlutaðeigandi stjórnvalda á þessum heimildum.

Hér að framan er komist að þeirri niðurstöðu að stjórnvöldum sé óheimilt að innheimta skatt á grundvelli 2. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982, til greiðslu á ótilgreindum og órökstuddum „óbeinum stjórnsýslukostnaði“ annars embættis eða stofnunar en tryggingaæftirlitsins. Þá tel ég, að það leiði af fyrrnefndri 46. gr., að öðrum kostnaði af tryggingaæftirliti ríkisins en þeim, sem fram kemur í rökstuddri kostnaðaráætlun tryggingaæftirlitsins skv. 1. mgr. 46. gr. laganna, verði ekki jafnað niður á váttryggingafélögin á grundvelli 2. mgr. 46. gr. laga nr. 50/1978 um váttryggingarstarfsemi, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1982.

Með vísan til 9. tl. 7. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, eru það tilmæli mín að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi forgöngu um, að málum þeim, sem hér hafa verið til umfjöllunar, verði komið í löglegt horf í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan.“

V.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 15. nóvember 1993, og segir þar svo:

„Í kjölfar bréfs umboðsmanns Alþingis sendir ráðuneytið bréf til fjármálaráðherra. Í bréfinu segir:

„Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið vill í samræmi við þessi tilmæli umboðsmanns Alþingis koma þessu máli á framfæri við fjármálaráðuneytið, en ráðuneytið telur fjármálaráðuneytið vera réttan aðila til að koma þeim málum, sem hér um ræðir, í löglegt horf.“

Bréf ráðuneytisins var ítrekað með bréfi 21. mars 1993. Ráðuneytinu hafa enn engin svör borist frá fjármálaráðuneytinu og mun ítreka bréf sitt enn einu sinni.“

Ekki hafa borist frekari svör frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.

**18.3. Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift.
Lagaheimild gjaldtöku. Einkaréttarleg samningsatriði.
(Mál nr. 868/1993)**

A kvartaði yfir því, að Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, sem rekin er af Lánasýslu ríkisins, hefði einhliða ákveðið að taka afgreiðslugjald fyrir hverja afgreiðslu spariskírteina ríkissjóðs til kaupenda í áskrift. Umboðsmaður tók fram, að málið varðaði opinbera þjónustu, sem fælist í kaupum og sölu verðbréfa, og væri hliðstæð starfsemi rekin á vegum ýmissa einkaaðila. Lytu þessi viðskipti að meginstefnu til reglum einkaréttar. Þegar A hóf kaup á spariskírteinum ríkissjóðs í áskrift á árinu 1989, var ekki gerður skriflegur samningur milli aðila um viðskiptin til staðfestingar samkomulagi þeirra. Fyrir lá, að samkvæmt þeim almennu kjörum, sem fram komu í auglýsingum þjónustumiðstöðvarinnar, var ekki gert ráð fyrir afgreiðslugjaldi eða gerður áskilnaður um slíka gjaldtöku síðar. Umboðsmaður taldi því, að gjaldtakan, áskilnaður um hana eða réttur til að breyta einhliða samningsskilmálum hefði ekki verið þáttur í samningi þjónustumiðstöðvarinnar við A. Í september 1992 hóf þjónustumiðstöðin töku afgreiðslugjaldsins og skuldfærði gjaldið á greiðslukortareikning A þrátt fyrir ítrekuð mótmæli hans. Var því haldið fram, að A hefði verið tilkynnt um gjaldtökuna, áður en til hennar kom, en A kvaðst hafa fregnað af henni í auglýsingum í fjölmiðlum. Ekki var samningnum við A þó sagt upp. Umboðsmaður áleit, að uppsögn á slíkum viðvarandi og ótímabundnum samningi hefði verið heimil með hæfilegum fyrirvara samkvæmt almennum reglum kröfuréttar. Samhliða uppsögn hefði verið unnt að gera A tilboð um frekari viðskipti með áskilnaði um nefnt afgreiðslugjald. Þess í stað hefði þjónustumiðstöðin farið sínu fram einhliða. Niðurstaða umboðsmanns var sú, að þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa hefði hvorki sýnt fram á, að gjaldtakan hefði verið heimil samkvæmt samningnum við A né að til hennar hefði verið sérstök lagaheimild og væri innheimta gjaldsins úr hendi A því ólöglegt. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til þjónustumiðstöðvarinnar, að stofnunin tæki tillit til þessara sjónarmiða hans og endurgreiddi A það afgreiðslugjald, sem honum hefði verið gert að greiða það tímabil, sem um ræddi.

I.

Með bréfi, dags. 31. ágúst 1993, bar A, fram kvörtun vegna þess, að þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, sem rekin er af Lánasýslu ríkisins, hefði ekki farið að lögum í starfsemi sinni. Nánar lýtur kvörtunin að því, að þjónustumiðstöðin innheimti sérstakt þjónustugjald fyrir hverja afgreiðslu spariskírteina ríkissjóðs í áskrift.

Í bréfi sínu rekur A málavexti og skýrir sjónarmið sín, en þar segir svo:

„Árið 1989 gerðist undirritaður áskrifandi að spariskírteinum ríkisins og fór áskriftin þannig fram að VISA kreditkort mitt var skuldfært fyrir kaupverði spari-

skírteinanna, og þau síðan send heim til mín í ábyrgðarbréfi. Boðið var upp á þessa sérstöku þjónustu af hálfu Þjónustumiðstöðvarinnar og að spariskírteinin yrðu send endurgjaldslaus. Sérstaklega var kynnt að enginn kostnaður kæmi til viðbótar kaupverði skuldabréfanna þ.e. ekkert afgreiðslugjald og enginn sendingakostnaður. Ekki var gerður skriflegur samningur við mig um þessi kaup, en efnisatriði hans voru þau, sem að framan greinir.

Undirritaður hefur á þessum grundvelli keypt spariskírteini ríkissjóðs fyrir kr. 20.000,- á mánuði framan af, en síðar fyrir kr. 35.000,- á mánuði. Gengu viðskiptin fyrir sig óbreytt með þessum hætti frá því á árinu 1989 og allt fram til 1. september 1992, þ.e. skuldfært var á VISA kreditkort og spariskírteinin síðan send endurgjaldslaus í ábyrgðarpósti. Í júlímánuði 1992 var kynnt í fjölmiðlum að Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, sem annast hefur þessi viðskipti fyrir Lánasýslu ríkisins, sem heyrir undir Fjármálaráðherra sbr. 1. gr. 1. nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins, myndi leggja þjónustu- eða afgreiðslugjald á hverja afgreiðslu og að gjaldið ætti að vera kr. 100,- í hvert sinn. Upplýst hefur verið af hálfu Þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa að með þessum hætti myndi verða aflað 18.000.000,- í tekjur á ári og þannig staðið undir hluta af kostnaði við rekstur Þjónustumiðstöðvarinnar.

Undirritaður fregnaði af áformum þessum síðari hluta júlímánaðar og ritaði þann 9. ágúst 1992 bréf til Þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa, þar sem óskað var tiltekinnna upplýsinga og jafnframt lýst viðhorfum mínum til gjaldtökunnar. Ekki barst skriflegt svar, en forstöðumaður Þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa hafði sambandi við mig í síma og útlistaði málið af sinni hálfu. Í framhaldi af því sendi ég rökstudd andmæli við töku gjaldsins og bannaði að þjónustu- eða afgreiðslugjaldið yrði skuldfært á VISA kreditkort mitt, heldur einungis andvirði spariskírteinanna með sama hætti og verið hafði.

Framhald málsins var það, að þrátt fyrir mótmæli mín og eindregið bann við því að þjónustu- eða afgreiðslugjaldið yrði skuldfært á VISA kreditkort mitt, var það gert. Ritaði ég mörg bréf til að andmæla þessu, en án árangurs. Ég fékk aldrei nein svör við bréfum mínum.

Þann 1. febrúar 1993 ritaði ég Fjármálaráðherra bréf, þar sem krafist var með rökstuddum hætti niðurfellingu á þjónustu- eða afgreiðslugjaldsins. Í lok bréfsins er sérstaklega tekið fram, að krafan sé send til Fjármálaráðherra, þar sem kröfum um niðurfellingu gjaldsins hafi ekki verið sinnt af hálfu Þjónustumiðstöðvarinnar.

Mér barst ekkert svar frá Fjármálaráðherra.

Mér barst bréf frá Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, sem dags. er 20. apríl 1993 þar sem m.a. er tilkynnt að hætt verði að skuldfæra spariskírteini ríkissjóðs á VISA reikning minn, m.ö.o. samningnum var þá sagt upp án fyrirvara. Þessu var að minni hálfu andmælt í bréfi sem dags. er 12. maí 1993.

Umkvörtunarefni og röksemdir:

Svo sem að framan greinir er kvartað yfir því, að Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, skuli einhliða, hafa ákveðið að taka svonefnt þjónustu- eða afgreiðslugjald mánaðarlega vegna sölu á spariskírteinum ríkissjóðs í áskrift.

Röksemdir mínar fyrir því, að hér hafi ekki verið farið að lögum eru þessar:

Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, og sá er áður annaðist söluna fyrir hönd ríkissjóðs, kynnti og auglýsti þau viðskiptakjör að enginn kostnaður kæmi til viðbótar kaupverði spariskírteinanna. Samningur minn um kaup á spariskírteinum ríkissjóðs var gerður á þessum grundvelli. Taka þjónustu- eða afgreiðslugjalds er því einhliða breyting á viðskiptaskilmálum þeim sem gilt höfðu. Slík einhliða breyting á skilmálum samnings er óheimil að mínu mati.

Í öðru lagi er engin heimild í lögum til slíkrar gjaldtöku af hálfu viðkomandi stjórnvalds. Í 10. gr. 1. nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins er tiltekið, hvernig kostnaður af starfsemi Lánasýslu ríkisins skuli greiddur. Er þar hvergi að finna sérstaka heimild til þess að leggja þjónustu- eða afgreiðslugjald á þann sem kaupir spariskírteini ríkissjóðs. Þvert á móti er tekið fram í 10. gr. laganna hvernig greiða á kostnað af starfsemi Lánasýslu ríkisins. Ekkert í því ákvæði getur verið grundvöllur að slíkri gjaldtöku. Sérstaklega skal tekið fram að ég fæ ekki séð að 5. tl. 10. greinar feli í sér slíka heimild, enda hefur gjaldtakan aldrei verið rökstudd með tilvísun í þetta ákvæði.

Þá er óhjákvæmilegt að kvarta yfir því, að Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa skyldi, þrátt fyrir ótvírátt bann að minni hálfu, halda áfram að skuldfæra þjónustu- eða afgreiðslugjaldið á VISA kreditkort mitt á tímabilinu frá september 1992 til og með apríl 1993.

Loks lýtur það að vera umkvörtunarefni í samskiptum stjórnvalda við borgarana, að fjármálaráðuneytið skuli ekki hafa svarað bréfi mínu frá 1. febrúar 1993, en í því var þó fjallað um málefni, sem tengdist hagsmunum allra þeirra, sem eru áskrifendur að spariskírteinum ríkissjóðs.“

II.

Framangreindu bréfi A fylgdu afrit af bréfum hans til þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa, dags. 9. ágúst, 26. ágúst, 30. október, 14. desember og 21. desember 1992, svo og 1. febrúar og 24. mars 1993, auk bréfs til fjármálaráðherra, dags. 1. febrúar 1993. Í bréfum þessum andmælir A afgreiðslugjaldi þjónustumiðstöðvarinnar og færir fram sjónarmið sín. Jafnframt leggur A bann við að umrátt gjald sé skuldfært á VISA greiðslukort hans og krefst endurgreiðslu á því, sem skuldfært hafi verið.

Í bréfi þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa, dags. 20. apríl 1993, er framangreindum bréfum A svarað. Í því bréfi segir svo:

„Athugasemdir yðar virðast tvenns konar. Í fyrsta lagi að lagaheimild skorti fyrir töku 100 krónu gjaldsins. Í öðru lagi að Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa [geti ekki] breytt einhliða gagnkvæmum samningi, sem kominn hafi verið á milli aðila.

Varðandi fyrra atriðið, þá er hér um að ræða endurgreiðslu uppí kostnað P.R. af þeirri þjónustu sem hún innir af hendi við áskriftina. Ekki mun þurfa sérstaka lagaheimild til slíks.

Varðandi seinna atriðið, þá teljið þér, að samningur hafi komist á milli yðar og P.R., sem annar aðilja geti ekki breytt einhliða.

Sá samningur er þess eðlis, að í hverjum mánuði er gjaldfært á VISA-reikning yðar andvirði spariskírteinis af umsamdrí fjárhæð. Eru fjölmörg dæmi þessu lík úr viðskiptalífínu, váttryggingasamningar, áskrift blaða o.s.frv. Aðilar eru bundnir við að láta viðskiptin fara fram á þann hátt sem um hefur verið samið. Hins vegar eru slíkir samningar auðvitað uppsegjanlegir. Það er ekki svo, að aðilar séu bundnir um aldur og ævi. Það má segja að samningurinn nái til hveðrar afgreiðslu og endurnýist í hverjum mánuði sé honum ekki sagt upp. P.R. tilkynnti í júlí sl. að frá og með næsta september yrðu teknar umræddar 100 krónur uppí afgreiðslukostnað. Þá höfðu þér þau úrræði að hafna frekari viðskiptum ef þér sættuð yður ekki við þau kjör sem boðin voru. Hér var ekki verið að hnika til skilmálum viðskipta sem þegar höfðu farið fram, heldur var þetta raunar tilboð um nýjan samning varðandi framtíðarviðskipti.

Þér óskuðuð ekki eftir að skuldfærslu spariskírteina á reikning yðar yrði hætt, og reyndar í símtölum lýstuð þér því beinlínis yfir að þér vilduð að áfram yrði skuldfært á VISA-reikninginn andvirði spariskírteina eins og áður. P.R. leit því svo á að þér

hefðuð samþykkt þessi viðskipti og því var haldið áfram að skuldfæra VISA-reikning yðar. Þér munuð hins vegar hafa bannað skuldfærslu á 100 krónum.

Það liggur því nokkuð ljóst fyrir, að hvorugur aðila hefur viljað gera samning á þeim kjörum sem hinn aðilinn vildi.

Það er eðlileg niðurstaða þessa, að tilkynna yður hér með, að ekki er unnt að skuldfæra spariskírteinin á VISA-reikning yðar, þar sem þér hafið hafnað skuldfærslu 100 krónanna, sem er hluti af tilboði Þ.R.

Jafnframt er yður gefinn kostur á að skuldfærslur frá og með sept. '92 (spariskírteini + afgreiðslugjald) gangi til baka.“

Með bréfi A, dags. 12. maí 1993, lýsir hann því yfir, að hann fallist ekki á sjónarmið þau, sem fram komi í framangreindu bréfi þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa, dags. 20. apríl 1993. Jafnframt óskar hann eftir því áfram að kaupa spariskírteini í áskrift, en mótmælir að honum sé skylt að greiða 100 kr. afgreiðslugjald.

III.

Með bréfi mínu, dags. 13. september 1993, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Sérstaklega óskaði ég eftirfarandi skýringa:

1. Með hvaða hætti hefði verið tekin ákvörðun um heimtu nefnds þjónustugjalds og hvernig hún hefði verið tilkynnt áskrifendum.
2. Hvaða skilmálar hefðu gilt um áskrift að spariskírteinum ríkissjóðs, er A gerðist áskrifandi að þeim, og hvernig hafi verið gengið frá samningi við hann um áskriftina.
3. Á hvaða lagaheimild og lagasjónarmiðum áskriftargjaldið væri byggt.
4. Hverjar væru ástæður þess, að A hefði ekki, er hann bar fram kvörtun sína 31. ágúst 1993, borist svar við bréfi því, er hann ritaði fjármálaráðherra 1. febrúar 1993.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 1. október 1993, en þar sagði svo um framangreindar fyrirspurnir mínar:

„1.

Ráðuneytið ákvað í samráði við Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa að taka upp áðurnefnt þjónustugjald. Áskrifendum var skriflega tilkynnt um fyrirhugaða gjaldtöku rúmum mánuði áður en gjaldtakan hófst.

2.

Á þeim tíma sem [A] gerðist áskrifandi var ekkert þjónustugjald tekið. Í samningi sem gerður var milli [A] um regluleg kaup á spariskírteinum var engu lofað um að aldrei yrði tekið upp þjónustugjald. [A] fékk sent bréf, skv. lið 1, þar sem tilkynnt var um fyrirhugað þjónustugjald. Ef [A] vildi ekki sætta sig við þjónustugjaldið gat hann hætt kaupunum áður en til gjaldtöku kæmi að öðrum kosti yrði gjaldið innheimt.

3.

Við sölu á vöru er það á valdi seljanda að ákveða söluverð og síðan er það ákvörðunarréttur kaupanda að hafna kaupum. Engin sérstök lagaheimild á þar við.

4.

Ráðuneytið fól Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa að skoða mál [A] og sendi Þjón-

ustumiðstöðin meðfylgjandi bréf, dags. 20. apríl 1993. Þjónustumiðstöðin gerði ráðuneytinu hins vegar ekki frekari grein fyrir málum þar sem þeir litu svo á að því væri þar með lokið. Er beðist velvirðingar á þeim mistökum.

Að lokum vill ráðuneytið benda á að í bréfi Þjónustumiðstöðvarinnar sem áður er nefnt kemur fram hvernig boðist var til að verða við kvörtun [A] þannig að báðir gætu vel við unað.“

Með bréfi, dags. 5. október 1993, gaf ég A kost á að senda athugasemdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 20. október 1993.

Samkvæmt ósk minni upplýsti þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, hvaða kjör hefðu verið auglýst í dagblöðum árið 1989 varðandi kaup á spariskírteinum ríkissjóðs í áskrift. Auglýsingar þessar eru samhljóða að því leyti, að þar er ekki vikið að áskriftargjöldum eða gerður áskilnaður um að til slíkrar gjaldtöku kunni að koma. Sem dæmi um framan- greint má nefna eftirfarandi auglýsingu:

„Með áskrift að spariskírteinum ríkissjóðs býðst þér vænlegt tækifæri til reglulegs sparnaðar án nokkurrar fyrirhafnar.

Nú býðst þér betra tækifæri en áður hefur þekkt til að hefja reglubundinn og arðbæran sparnað með áskrift að spariskírteinum ríkissjóðs.

Þessi nýja sparnaðarleið er jafnvel einfaldari en að leggja inn á sparissjóðsbók og það þarf ekki nema 5.000 kr. á mánuði til að vera með. **Þú nýtur betri kjara en annars staðar** og hefur alltaf aðgang að peningunum þínum því skírteinin eru auðseljanleg hvenær sem er.

Til að einfalda þetta enn frekar getur þú greitt skírteinin með greiðslukorti.

...

Fylltu út áskriftarseðilinn sem þú fékkst sendan heim, settu hann í póst eða hringdu í síma 91-699600 og pantaðu áskrift. Einfaldara getur það ekki verið.

...“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 20. desember 1993, var svohljóðandi:

„Lánasýsla ríkisins starfar samkvæmt lögum nr. 43/1990. Í 1. gr. laganna segir, að Lánasýsla ríkisins skuli fyrir hönd fjármálaráðherra fara með „... útgáfu og sölu ríkis-skuldabréfa á innlendum markaði og aðra skuldaumsýslu fyrir ríkissjóð. . .“ Samkvæmt heimild í 2. tl. 3. gr. laganna starfrækir Lánasýsla ríkisins þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, en mál þetta lýtur að viðskiptum A við þá stofnun. Telur A þjónustumiðstöðina hafa beitt sig rangindum við kaup sín á spariskírteinum ríkissjóðs í mánaðarlegri áskrift, með því að innheimta 100 kr. gjald við hverja afgreiðslu spariskírteina.

Mál þetta varðar opinbera þjónustu, sem felst í kaupum og sölu verðbréfa. Hliðstæð starfsemi er rekin á vegum ýmissa einkaaðila. Lúta þau viðskipti, sem hér um ræðir, að meginstefnu til reglum einkaréttar.

Í málinu hefur komið fram, að á árinu 1989 komst á samningur milli A og þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa um kaup hans á spariskírteinum í mánaðarlegri áskrift. Fóru viðskiptin fram með þeim hætti, að kaupverð skírteinanna var fært til skuldar á greiðslukortareikning hans og þau síðan send í ábyrgðarpósti. Með aðilum var ekki gerður skriflegur undirritaður samningur til staðfestu samkomulagi þeirra. Fyrir liggur að samkvæmt þeim almennu kjörum, sem fram komu í auglýsingum þjónustumiðstöðvarinnar, var ekki gert ráð fyrir afgreiðslugjaldi eða gerður áskilnaður um slíka gjaldtöku síðar. Ekki liggur annað fyrir en að efni samnings A við þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa hafi verið í sam-

ræmi við umrædd almenn kjör. Verður því að telja, að gjaldtaka vegna þjónustu stofnunarinnar, áskilnaður um slíka gjaldtöku eða rétt til að breyta einhliða að einhverju leyti samningsskilmálum hafi ekki verið þáttur í samningi þjónustumiðstöðvarinnar við A.

Í septembermánuði 1992 hóf þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa að innheimta svokallað „afgreiðslugjald“ að fjárhæð kr. 100 fyrir hverja afgreiðslu spariskírteina ríkissjóðs til kaupenda í áskrift. Áður en til þessarar gjaldtöku kom, kveður fjármálaráðuneytið þjónustumiðstöðina hafa tilkynnt A um hana bréflaga, en hann kveðst hafa fregnað af henni með auglýsingum í fjölmiðlum. Þjónustumiðstöðin sagði þó ekki upp samningnum við A. Telja verður, að uppsögn á slíkum viðvarandi og ótímabundnum samningi hafi verið heimil með hæfilegum fyrirvara, samkvæmt almennum reglum kröfuréttar. Samhliða uppsögn hefði verið unnt að gera A tilboð um frekari viðskipti, með áskilnaði um nefnt afgreiðslugjald. Í stað þessa fór þjónustumiðstöðin sínu fram einhliða og lét færa afgreiðslugjaldið til skuldar á greiðslukortareikning A, þrátt fyrir ítrekuð mótmæli hans og bann við slíkri ráðstöfun. Hefur þjónustumiðstöðin hvorki sýnt frá á, að henni hafi verið það heimilt samkvæmt framangreindum samningi við A né að til gjaldtökunnar hafi verið sérstök lagaheimild.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að innheimta svokallaðs afgreiðslugjalds þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa úr hendi A frá september 1992 fram til 20. apríl 1993 hafi verið ólögmat. Er það tilmæli mín til þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa, að stofnunin taki tillit til þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan, og endurgreiði A það afgreiðslugjald, sem honum var gert að greiða á greindu tímabili.“

V.

Með bréfi, dags. 8. febrúar 1994, sem ég ítrekaði 22. apríl 1994, óskaði ég eftir upplýsingum hjá fjármálaráðherra, hvort einhverjar ákvarðanir hefður verið teknar í framhaldi af framangreindu álitinu mínu. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 19. maí 1994. Bréfinu fylgdi ljósrit af bréfi þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa til A, dags. 25. janúar 1994, þar sem fram kom að honum hefði verið endurgreitt afgreiðslugjaldið frá september 1992 til maí 1993 en þá hætti A viðskiptum sínum.

18.4.

Álag á vangreiddan virðisaukaskatt. Sjónarmið sem stjórnvaldsákvörðun er byggð á. (Mál nr. 775/1993)

Fyrirtækið A kvartaði yfir úrskurði yfirskaðanefndar, þar sem því var hafnað að fella niður álag á virðisaukaskatt, sem fyrirtækið hafði ekki skilað á réttum tíma fyrir uppgjörstímabilið nóvember–desember 1991. A stóð skil á virðisaukaskatti fyrir umrætt tímabil 5. febrúar 1992 en sökum þess, að fjárhæðir höfðu víxlast í virðisaukaskattskýrslunni reyndist virðisaukaskattur vangoldinn og upplýsti forsvarsmaður A skattstjóra um mistökin 25. maí 1992. Endurávarðaði skattstjóri í framhaldi af því virðisaukaskatt A ásamt 20% álagi, sbr. 1. og 2. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Skattstjóri synjaði um niðurfellingu álagsins í kæruúrskurði sínum og staðfesti yfirskaðanefnd þá ákvörðun.

Umboðsmaður tók fram, að um skyldu til beitingar álags væri að ræða samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, þegar þargreind atvik lægju fyrir. Heimild til að fella niður álagið væri í 1. másl. 27. gr. laganna, ef aðili færði fram „gildar ástæður“ sér til málsbóta. Hvorki í lögskýringargögnum né forsögu ákvæðisins væru leiðbeiningar um, hvað telja bæri gildar ástæður skattgreiðenda að þessu leyti. Umboðsmaður rakti þau sjónarmið, sem líta bæri til við mat á því, hvort beita ætti þessari heimild,

og taldi einkum koma til greina að beita henni, þegar ætla mætti, að skattaðila yrði ekki kennt um, að virðisaukaskattur var ekki greiddur á réttum tíma og gerð hefðu verið skil á skattinum án ástæðulauss dráttar. Í máli A lægi fyrir, að mistök hefðu orðið við útfyllingu virðisaukaskattsskýrslu, sem staðin hefðu verið skil á 5. febrúar 1992. Skattyfirvöldum hefði verið tilkynnt um þetta 25. maí 1992 og gerð skil á vangreiddum skatti. Hefði drátturinn verið skýrður svo af hálfu skattaðilans, að bókhaldið væri stemmt af á þriggja mánaða fresti og fyrirsvarsmáður fyrirtækisins hefði óvænt þurft að leggjast inn á spítala. Umboðsmaður taldi, að í málinu hefði ekki verið sýnt fram á, að nægjanlega fljótt hefði verið gerður reki að því að leiðrétta mistökin miðað við málsbætur, og sá því ekki ástæðu til að gera athugasemd við umrædda ákvörðun skattyfirvalda, hvað sem liði eðli þeirra mistaka, sem urðu, og heimild til niðurfellingar álags í slíkum tilvikum.

I.

Hinn 24. febrúar 1993 leitaði til mín B f.h. A, og kvartaði yfir úrskurði yfirskattanefndar nr. 93/1993 frá 27. janúar 1993, en með úrskurðinum var hafnað að fella niður álag á virðisaukaskatt, sem fyrirtækið hafði ekki skilað á réttum tíma fyrir uppgjörstímabilið nóvember–desember 1991.

II.

Úrskurður yfirskattanefndar nr. 93/1993 í málinu er svohljóðandi:

„ÚRSKURÐUR YFIRSKATTANEFNDAR

Ár 1993, miðvikudaginn 27. janúar, er fundur yfirskattanefndar haldinn að Laugavegi 118, Reykjavík. Fyrir er tekin kæra [A], dags. 17. júlí 1992, vegna ákvörðunar virðisaukaskatts uppgjörstímabilið nóvember–desember 1991. Í málinu úrskurða [. . .]. Upp er kveðinn svofelldur

ú r s k u r ð u r :

[1.]

Kærð er ákvörðun skattstjóra um að beita álagi á vangreiddan virðisaukaskatt uppgjörstímabilið nóvember–desember 1991. Kærandi er hlutafélag. Samkvæmt gögnum málsins greiddi kærandi hinn 5. febrúar 1992 virðisaukaskatt að fjárhæð 265.778 kr. vegna framangreinds tímabils á grundvelli virðisaukaskattsskýrslu þar sem tilgreindur var útskattur að fjárhæð 1.397.009 kr. og innskattur 1.131.231 kr. Hinn 25. maí 1992 sneri forsvarsmáður kæranda sér til skattstjóra og upplýsti að við endurskoðun hefði komið í ljós að hún hefði víxlað fjárhæðum í innskattsreit og greiðslureit á skýrslunni með þeim afleiðingum að virðisaukaskattur vegna tímabilsins var vangreiddur um 865.453 kr. Síðan segir: „Ástæða þess að þetta var ekki leiðrétt fyrr er sú að ég lenti inná fæðingardeild 5 vikum fyrir tímamann og bið ég ykkur því að sjá aumur á mér.“ Stóð kærandi skil á leiðréttri virðisaukaskattsskýrslu vegna tímabilsins.

Hinn 29. maí 1992 endurávarðaði skattstjóri virðisaukaskatt kæranda til samræmis við hina nýju skýrslu. Ákvarðaði skattstjóri kæranda álag að fjárhæð 173.091 kr. Ekki verður séð að við þessa afgreiðslu hafi skattstjóri sérstaklega vikið að tilvitnuðum tilmælum sem fram voru komnar af hálfu kæranda. Næst gerðist það í málinu að skattstjóri kvað upp kæruúrskurð, dags. 10. júlí 1992, „í tilefni af kæru félagsins vegna álags á virðisaukaskatt fyrir tímabilið nóvember–desember 1991, sem barst með bréfi dags. 25. maí 1992“. Var það niðurstaða skattstjóra að ekki hefðu verið færðar fram gildar ástæður til niðurfellingar álags.

Með kæru, dags. 17. júlí 1992, hefur kærandi mótmælt álaginu. Eingöngu hafi ver-

ið um mannleg mistök að ræða. Bókhald sé tölvufært og var það lagt til grundvallar færslu á skýrsluna en tölur misfærðust. Mistökin hafi ekki komið í ljós fyrr en endurskoðandi fór yfir bókhaldið um miðjan apríl. Þá hafi forsvarsmaður kæranda verið farinn á fæðingardeild og því hafi skattstjóra ekki verið send leiðrétting fyrr en 25. maí 1992.

Ríkisskattstjóri hefur með bréfi, dags. 6. nóvember 1992, krafist staðfestingar á úrskurði skattstjóra. Hann geti ekki fallist á að þær ástæður sem raktar séu í kærubréfi nægi til að fella niður álag skv. 2. mgr. 27. gr. virðisaukaskattslaga.

[2.]

Rétt hefði verið af skattstjóra að taka kröfu kæranda um niðurfellingu álags til rökstuddrar úrlausnar samhliða tilkynningu um endurákvörðun.

Í 1. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, er boðið að skattskyldur aðili skuli sæta álagi til viðbótar virðisaukaskatti samkvæmt virðisaukaskattsskýrslu ef skatturinn er ekki greiddur á tilskildum tíma. Samkvæmt 6. mgr. sömu lagagreinar má fella niður álag ef aðili færir gildar ástæður sér til málsbóta og geta skattyfirvöld metið það í hverju tilviki hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi. Fram kemur í málinu af kæranda hálfu að vangreiðsla hans hafi stafað af mistökum starfsmanns hans við færslu fjárhæða úr bókhaldi á virðisaukaskattsskýrslu. Er hér um að ræða atriði er kærandi einn ber ábyrgð á, en verður ekki að neinu leyti kennt utanaðkomandi og óviðráðanlegum atvikum. Þykja skýringar kæranda í þessu máli ekki geta leyst hann undan greiðslu álags skv. 1. og 2. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, en vegna þess sem fram er komið af kæranda hálfu um ástæður síðbúinnar leiðréttingar skal tekið fram að hið kærða álag var að fullu til fallið um miðjan apríl.

Úrskurðarorð:

Kröfu kæranda í máli þessu er hafnað.“

III.

Hinn 2. mars 1993 ritaði ég yfirskattanefnd bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að yfirskattanefnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem málið snertu. Ég óskaði sérstaklega eftir því, að yfirskattanefnd skýrði nánar þau lagasjónarmið, sem lögju til grundvallar úrskurðinum, og hvort yfirskattanefnd hefði tekið almennt afstöðu til þess, á hvaða sjónarmiðum bæri að byggja við beitingu 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Í úrskurðinum kemur fram, að kærandi hafði frumkvæði að því að leiðrétta virðisaukaskattsskýrsluna. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því að yfirskattanefnd skýrði nánar, hvort og þá hvaða þýðingu það hefði haft í málinu, sbr. til hliðsjónar 3. mgr. 106. gr. laga nr. 75/1981. Þá óskaði ég eftir því að yfirskattanefnd tjáði sig um, hvort nefndin teldi, að í 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 fælist einnig heimild til lækkunar á álagi. Að síðustu óskaði ég þess, að nefndin léti mér í té upplýsingar um, í hvaða mæli hefði reynt á skýringu 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 í úrskurðum nefndarinnar, áður ríkisskattanefndar.

Svar yfirskattanefndar barst mér með bréfi, dags. 23. mars 1993, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 2. mars 1993, þar sem óskað er viðhorfa yfirskattanefndar og gagna vegna kvörtunar [B] f.h. [A] til umboðsmanns yfir skattanefndar nr. 93/1993.

Til svars erindinu skal fyrst tekið fram að ákvæði laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, um álag á vangreiddan skatt og heimild til niðurfellingar álags eru að mestu leyti samhljóða eldri ákvæðum laga nr. 10/1960, um söluskatt, með síðari breyt-

ingum. Þó er í lögum um virðisaukaskatt skilið á milli 20% álags, sem fellur til næstu daga á eftir gjalddaga, og dráttarvaxta, sbr. hins vegar 1. og 2. tl. 2. mgr. 21. gr. laga nr. 10/1960, um söluskatt, með síðari breytingum. Heimild 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 til niðurfellingar álags nær ekki til dráttarvaxta, sbr. hins vegar 21. gr. laga nr. 10/1960, um söluskatt, með síðari breytingum. Það leiðir af forsögu 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 að við skýringu og beitingu ákvæðisins hefur almennt verið byggt á þeirri framkvæmd sem mótaðist í gildistíð söluskattslaga. Hefur verið talið að nokkuð ríkar ástæður þurfi til að koma svo fallist yrði á niðurfellingu álags á söluskatt eða virðisaukaskatt og er þar meðal annars haft í huga að hér er um óbeina skatta að ræða. Almennt verður ekki séð að það hafi verið talið skipta máli hvort skattaðilar hefðu sjálfir frumkvæði að leiðréttingu eða hvort skattyfirvöld hafi hafist handa um hana, en skattaðilum ber að leiðrétta skattskil sín þegar þeir uppgötva mismun á innheimtum skatti og greiddum, sbr. úrskurði ríkisskattanevndar nr. 132/1986 og yfirska-
nefndar nr. 115/1993.

Til kasta yfirska-
tanevndar hafa komið nokkur mál sem svipar til máls [A], sbr. úrskurði nr. 83/1992, 84/1992, 125/1992, 310/1992, 404/1992, 495/1992 og 692/1992. Hefur í þessum málum ekki verið talið unnt að fallast á að framkomnar skýringar um að mistök hafi orðið í bókhaldi eða við færslu fjárhæða á virðisaukaskattsskýrslur nægi til að fella niður álag samkvæmt heimild í fyrrgreindu lagaákvæði. Hefur verið talið að hér væri um að ræða atriði er yrðu að vera á eigin áhættu skattaðilanna sjálfra, en samkvæmt lögum og reglugerðum um virðisaukaskatt skal uppgjör skattsins byggist á færðu bókhaldi, sbr. 18. gr. laga nr. 50/1988 og ýmis ákvæði reglugerðar nr. 50/1993 (áður nr. 501/1989), um bókhald og tekjuskráningu virðisaukaskattsskyldra aðila. Ekki reyndi á 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 í úrskurðum ríkisskattanevndar, en sambærilegir úrskurðir hennar úr tíð söluskattslaga virðast helst vera úrskurður nr. 47/1986 (villa augljós á skýrslunni sjálfri og breyting skattstjóra án skýringar) og nr. 165/1985 og 615/1984 (mistök vegna tölvubókhalds – kröfugerð ríkisskattstjóra). Vegna síðastnefndra úrskurða skal sérstaklega tekið fram að þeir þóttu ekki gefa það fordæmi að þýðingu hefði við úrlausn framangreindra yfirska-
tanevndarmála, enda hefur tölvunotkun og allri tækni í því sambandi fleygt fram á síðustu tíu árum.

Sjá til samanburðar úrskurð yfirska-
tanevndar nr. 254/1993 þar sem fallist var á niðurfellingu álags á vangreiddan virðisaukaskatt í ljósi heilsufars skattaðila, en hins vegar var kröfum um niðurfellingu álags hafnað í úrskurðum nr. 86/1992 (fjárskortur kæranda), 172/1992 (óskýr kröfugerð) og 637/1992 (tengsl milli endurgreiðslukröfu og skatts til greiðslu).

Í málum sem lauk með úrskurðum yfirska-
tanevndar nr. 270/1992, 454/1992, 467/1992 og 712/1992 var tekin afstaða til kröfu um niðurfellingu álags á söluskatt þegar um er að ræða deilu um skattskyldu eða önnur álitamál vegna skattstofns. Hefur hér verið fylgt svipuðum sjónarmiðum og finna má í mörgum birtum úrskurðum ríkisskattanevndar, en sambærileg mál vegna virðisaukaskatts hafa enn ekki verið úrskurðuð af yfirska-
tanevnd.

Ekki hefur verið talið að heimild til lækkunar álags fælist í 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sbr. áður 6. mgr. 21. gr. laga nr. 10/1960, um söluskatt, með síðari breytingum, enda er álagsfjárhæð bundin við ákveðið hlutfall af vangreiddum skatti fyrir hvern byrjaðan dag eftir gjalddaga, sbr. nánar 2. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988. Þó er litið er svo á að inneign skattaðila á fyrri uppgjörstímabilum geti undir ákveðnum kringumstæðum komið til frádráttar skuld á síðara tímabili við ákvörðun álags vegna þess tímabils, sbr. nánar bréf ríkisskattstjóra til allra skattstjóra, dags. 6. september 1991, og fyrrnefnda úrskurði yfirska-
tanevndar nr. 495/1992 og 692/1992.

Að öðru leyti en að framan greinir hefur yfirs kattane fnd ekki tekið afstöðu til 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988. Tilvitnaðir úrskurðir ríkiss kattane fndar og yfirs kattane fndar fylgja í ljósriti með bréfi þessu, svo og gögn málsins.“

Með bréfi, dags. 24. mars 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf yfirs kattane fndar og b árust mér þær með bréfi, dags. 16. apríl 1993.

IV.

Í áliti mínu gerði ég grein fyrir sjónarmiðum um álag á virðisaukaskatt og niðurfellingu álags:

Í 1. mgr. 27. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er kveðið á um álag á virðisaukaskatt. Ákvæðið hljóðar svo:

„Sé virðisaukaskattur ekki greiddur á tilskildum tíma skal aðili sæta álagi til viðbótar skatti samkvæmt virðisaukaskattsskýrslu eða til viðbótar þeim skatti sem honum bar að standa skil á, sbr. 19. gr. Sama gildir ef virðisaukaskattsskýrslu hefur ekki verið skilað eða verið ábótavant og virðisaukaskattur því áætlaður eða endurgreiðsla skv. 26. gr., hefur verið of há.“

Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. laganna, sbr. 11. gr. laga nr. 119/1989, skal álag vera 2% af þeirri fjárhæð sem vangreidd er, fyrir hvern byrjaðan dag eftir gjalddaga, en þó ekki herra en 20%.

Í 1. másl. 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er fjallað um heimild til niðurfellingar álags. Það lagaákvæði hljóðar svo:

„Fella má niður álag skv. 2. mgr. ef aðili færir gildar ástæður sér til málsbóta og geta skattyfirvöld metið það í hverju tilviki hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi.“

Í athugasemdum við 27. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, segir svo:

„Þá eru í greininni svipuð ákvæði og í söluskattslögum um heimild skattstjóra til að falla frá viðurlögum og breyta áætlun utan kærufrests ef skattaðili færir til þess gildar ástæður að mati skattstjóra.“ (Alþt. 1987–1988, A–deild, bls. 3355.)

Allt frá setningu laga nr. 10/1960 um söluskatt var slíkt ákvæði um niðurfellingu í 21. gr. laganna og hljóðaði ákvæðið upphaflega svo:

„. . . Ákvæðum þessarar málsgreinar þarf þó eigi að beita, ef skattaðili færir gildar ástæður sér til afsökunar.“

Í athugasemdum við 21. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 10/1960 um söluskatt, segir svo:

„Í grein þessari eru ákveðin viðurlög við því, ef söluskattsskýrsla er ekki send á tilskildum tíma. Erú viðurlög ákveðin 10% miðað við veltu, nema um sé að ræða brot þau, sem um ræðir í 25. gr., sbr. 26. gr., og er þessum viðurlögum beitt með svipuðum hætti og ákveðið er í lögum um tekju- og eignarskatt.“

Samsvarandi gildir, ef skýrslu er ábótavant, enda hafi þá gjaldanda verið send áskorun um að bæta úr ágöllumum.“ (Alþt. 1959, A–deild, bls. 531.)

Í 1. mgr. 106. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt er mælt fyrir um heimild til álags, telji framtalsskyldur aðili ekki fram til skatts innan tilskilins frests. Lagaákvæði þetta er svohljóðandi:

„Telji framtalsskyldur aðili ekki fram til skatts innan tilskilins frests má skattstjóri bæta 25% álagi við þá skattstofna sem hann áætla. Berist framtal sem álagning verður byggð á, eftir lok framtalsfrests, en áður en álagningu skattstjóra er lokið, má þó aðeins bæta 1% álagi á skattstofna fyrir hvern dag sem skil hafa dregist fram yfir frestinn, þó ekki hærra álagi en 15%.“

Heimild til að fella niður álag er í 3. mgr. 106. gr. laga nr. 75/1981. Það lagaákvæði hljóðar svo:

„Fella skal niður álag samkvæmt grein þessari ef skattaðili færir rök að því að honum verði eigi kennt um annmarka á framtali eða vanskil þess, að óviðráðanleg atvik hafi hamlað því að hann skilaði framtali á réttum tíma, bætti úr annmörkum á framtali eða leiðrétti einstaka liði þess.“

V.

Forsendur og niðurstaða álits míns, dags. 28. desember 1993, voru svohljóðandi:

„1. Forsendur.

Umrædd kvörtun lýtur að úrskurði yfirskattanefndar um að hafna niðurfellingu álags á vanskil virðisaukaskatts, samkvæmt heimild í 1. másl. 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988.

Í 1. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 er mælt svo fyrir, að sé virðisaukaskattur ekki greiddur á tilskildum tíma, skuli aðili sæta álagi til viðbótar skatti samkvæmt virðisaukaskattskýrslu eða til viðbótar þeim skatti sem honum bar að standa skil á, sbr. 19. gr. laganna. Er því um að ræða *skyldu* til álagningar álags öndvert við 1. mgr. 106. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem mælt er fyrir um *heimild* til að bæta álagi við áætlaða skattstofna.

Heimild til að fella niður álag á virðisaukaskatt er í 1. másl. 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988, ef aðili færir fram „gildar ástæður“ sér til málsbóta að mati skattyfirvalda. Hvorki í lögskýringargögnum né forsögu þessa lagaákvæðis eru leiðbeiningar um, hvað telja beri gildar ástæður skattgreiðanda að þessu leyti. Við mat skattyfirvalda á því, hvort beita eigi þessari heimild, ber því að líta til almennra sjónarmiða, svo sem markmiða ákvæðisins. Þannig ber skattyfirvöldum til dæmis að beita heimildinni með almenn og sérstök varnaðaráhrif þessa úrræðis í huga. Við túlkun undanþáguheimildarinnar verður einnig að gæta þess, að hún sé ekki túlkuð það þröngt, að skattaðili telji hag sínum almennt betur borgið með því að láta hjá líða að leiðrétta afsakanleg mistök við skattskil virðisaukaskatts. Með framangreind sjónarmið í huga, tel ég einkum koma til álita að beita heimildinni, þegar ætla má, að skattaðila verði ekki kennt um, að virðisaukaskatturinn hafi ekki verið greiddur á tilskildum tíma og að gerð hafi verið skil á skattinum án ástæðulauss dráttar.

Fyrir liggur í máli því, sem hér er til umfjöllunar, að greiðanda virðisaukaskatts urðu á mistök við útfyllingu virðisaukaskattskýrslu vegna tímabilsins nóvember–desember 1991, sem staðin voru skil á 5. febrúar 1992. Skattyfirvöldum var tilkynnt um þetta 25. maí 1992 og gerð skil á vangreiddum virðisaukaskatti, að viðbættu álagi. Skattaðili hefur borið því við, að mistökin hafi ekki verið leiðrétt fyrr, sökum þess, að bókhald sé stemmt af á þriggja mánaða fresti og fyrirsvarsmáður fyrirtækisins hafi óvænt þurft að leggjast inn á spítala. Telja verður að í málinu hafi ekki verið sýnt fram á, að nægjanlega fljótt hafi verið gerður reki að því að leiðrétta þau mistök, sem urðu á skattskilum, miðað við þær máls-

bætur, sem skattaðili hefur fært fram. Ég sé því ekki ástæðu til að gera athugasemd við umrædda ákvörðun skattyfirvalda, hvað sem líður eðli þeirra mistaka, sem áttu sér stað og heimild til niðurfellingar álags á virðisaukaskatt í slíkum tilvikum.

2. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til að gera athugasemdir við þann úrskurð yfirsattanefndar, að hafna því að fella niður álag á virðisaukaskatt A vegna tímabilsins nóvember–desember 1991.“

18.5. Frádráttur ökutækjakostnaðar. Akstur milli heimilis og vinnustaðar. Matsreglur ríkisskattstjóra. Jafnræði skattgreiðenda. (Mál nr. 472/1991)

A kvartaði yfir framkvæmd matsreglna, sem ríkisskattstjóri hafði sett á grundvelli 1. tl. A–liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og vörðuðu heimild launþega til frádráttar ökutækjakostnaður á móti ökutækjastyrkjum. Vinnuveitandi A, fyrirtækið X, hafði skipulagt sérstakan akstur með hópferðabifreiðum fyrir starfsmenn sína milli heimilis þeirra og vinnustaðar án endurgjalds en vinnustaðurinn var í nokkurri fjarlægð frá heimilum. A fékk ökutækjastyrk greiddan frá X vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar, þar sem hann bjó utan akstursleiða hópferðabifreiðanna. Skattstjóri viðurkenndi ekki frádrátt kostnaðar A á móti þessum ökutækjastyrk á þeim forsendum, að samkvæmt 1. tl. A–liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 mætti draga útgjöld á móti ökutækjastyrkjum frá tekjum í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra og samkvæmt þeim reglum teldist „allur akstur launþega milli heimilis og vinnustaðar vera í hans eigin þágu“. Synjun skattstjóra staðfesti ríkisskattanefnd með úrskurði í kærumáli A. Af hálfu A kom m.a. fram, að sumir starfsmenn fengju endurgjaldslausan flutning til og frá vinnu án þess að slíkt væri skattlagt sem hlunnindi og væri jafnræðis því ekki gætt.

Umboðsmaður rakti í áliti sínu þróun ákvæða laga og reglugerða um frádrátt vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar og um frádrátt útgjalda vegna notkunar eigin bifreiðar í þágu vinnuveitanda frá greiðslum fyrir afnotin svo og um skattskyldu greiðslna vegna hvorutveggja. Þá vék umboðsmaður að matsreglum ríkisskattstjóra um frádrátt á móti ökutækjastyrkjum. Umboðsmaður tók fram, að óumdeilt væri, að umræddar greiðslur til A væru skattskyldar. Kvörtunin lyti að synjun frádráttar vegna kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar. Umboðsmaður gat þess, að um langt árabíl hefði verið greint á milli þeirra tvenns konar frádráttarheimilda, sem fyrr greinir, og hefði sá greinarmunur haldist allt fram að setningu laga nr. 49/1987, þegar felld hefði verið niður heimild til að draga frá tekjum fargjöld vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar. Yrði ekki séð, að með þeim breytingum, sem að öðru leyti hefðu verið gerðar á A–lið 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 með lögum nr. 49/1987 og síðar lögum nr. 92/1987, hefði verið ætlunin að heimila almennt frádrátt vegna kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar heldur stefnt að því að fækka frádráttarheimildum og þrengja þær. Samkvæmt orðalagi 1. tl. A–liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 eftir breytingarnar væri miðað við, hvort um væri að ræða útgjöld á móti kostnaði, sem sannað væri, að væri ferða- og dvalarkostnaðar vegna atvinnurekanda. Væru útgjöldin þó aðeins frádráttarbær, að þau væru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra, sem væri þannig fengið vald til að móta nánar reglur um þetta. Orðalag umrædds lagaákvæðis útilokaði ekki, að tekið væri tillit til kostnaðar af akstri milli heimilis og

vinnustaðar væri sá akstur beinlínis í þágu vinnuveitanda svo sem ef bifreiðin yrði að vera tiltæk til erindisreksturs fyrir vinnuveitanda frá vinnustað. Tók umboðsmaður fram, að ekki yrði séð, að A hefði byggt á slíkum þörfum vinnuveitanda fyrir bifreiðina. Það var niðurstaða umboðsmanns, að úrskurður ríkisskattaneftndar og matsreglur ríkisskattstjóra að því marki, sem á þær reyndi, hefðu ekki verið andstæðar 1. t. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Hins vegar yrði því ekki neitað, að sú niðurstaða, sem þar væri um að ræða, kynni að leiða til nokkurs ójafnræðis miðað við skattlagningu þeirra skattgreiðenda, sem fengju ókeypis flutning milli heimilis og vinnustaðar. Taldi umboðsmaður ástæðu til að beina þeim tilmælum til yfirvalda skattamála að taka það atriði til nánari athugunar og þá eftir atvikum, hvort ástæða væri til að jafna stöðu skattgreiðenda í þessu tilliti. Í því sambandi yrði athugað, hvort rétt væri að heimila að einhverju leyti frádrátt kostnaðar vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar, þegar launþegi sinni erindum fyrir vinnuveitanda frá vinnustað.

I.

Hinn 2. júlí 1991 leitaði til mín A, og kvartaði yfir framkvæmd matsreglna, sem ríkisskattstjóri hefði sett á grundvelli 1. t. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt og tækju til heimildar launþega til þess að mega draga kostnað frá ökutækjastyrkjum.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir, að vinnuveitandi A, X, hefur skipulagt sérstakan akstur með hópbifreiðum fyrir starfsmenn sína milli heimilis þeirra og vinnustaðar, án þess að endurgjald komi fyrir úr hendi starfsmanna. Starfsmenn, sem búa utan þeirra leiða, er hópbifreiðarnar aka, og starfsmenn, sem nota eigin bifreið, annað hvort vegna þess að þeir kjósa það heldur eða vegna þess að þeir hefja störf eða ljúka þeim utan þess tíma, sem hópbifreiðarnar aka, hafa fengið akstur greiddan af félaginu. A fékk slíkar greiðslur á árinu 1989 og á skattframtali sínu gerði hann grein fyrir þeim og óskaði eftir að tekið yrði tillit til kostnaðar á móti ökutækjastyrk vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar, en því var synjað. Hinn 24. ágúst 1990 kærði A synjunina til skattstjóra. Í kærinni segir meðal annars:

„1. [X] kostar flutning starfsmanna sem búsettir eru á [. . .] til og frá vinnu, þeim að kostnaðarlausu. [X] telur sér hag í því að ráða ekki einn verktaka til fólksflutninga í dreifbýlinu, heldur greiða þeim sem búa utan akstursleiða fólksflutningavagna kostnað við að flytja sig til og frá vinnu.

Sé slík endurgreiðsla á kostnaði skattskyld þá eru þau „hlunnindi“, sem starfsmenn fá, sem fluttir eru til og frá vinnustað þeim að kostnaðarlausu, skattskyld með sama hætti. Nú eru „hlunnindi“ þeirra starfsmanna, sem fluttir eru til og frá vinnu þeim að kostnaðarlausu, með fólksflutningabifreiðum þess verktaka sem ekur milli [. . .] og [. . .], ekki skattlögð.

Í réttarríki eiga allir að vera jafnir fyrir lögum, og ekki á að vera hægt að túlka þau misjafnlega eftir búsetu manna. Ég tel því, að samkvæmt þessari grundvallarreglu, fái ekki staðist að leggja skatt á „hlunnindi“ sumra einstaklinga þegar hliðstæð „hlunnindi“ annarra eru ekki skattlögð.

2. Sé það ætlun skattýfirvalda að brjóta þá grundvallarreglu réttarríkis sem getið er um í lið 1 hér að framan, þá krefst ég þess til vara að þær greiðslur sem ég hef fengið fyrir flutning til og frá vinnustað mínum séu skattlagðar, ekki sem launatekjur, heldur sem greiðslur til „verktaka í flutningum“, á sama hátt og sá verktaki er skattlagður sem flytur starfsfólk milli [. . .] og [. . .] á kostnað [X].“

Skattstjóri Vesturlandsumdæmis sýnaði kærú A með úrskurði, dags. 19. október 1990. Þar kemur fram, að samkvæmt 1. t.l. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 skuli ákvarða frádrátt á móti ökutækjastyrk í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra, en samkvæmt þeim teljist „allur akstur launþega milli heimilis og vinnustaðar vera í hans eigin þágu“.

Með bréfi, dags. 23. október 1990, kærði A úrskurð skattstjóra Vesturlands til ríkisskattanevndar. Í bréfinu segir meðal annars:

„Þá vil ég einnig benda á þá rökleysu sem felst í úrskurði skattstjóra að tekin er til greina akstursþörf fyrir vinnuveitandann út frá vinnustað, sem verandi í hans þágu, en ekki að koma ökutækinu á vinnustað til þess að geta nýtt það þaðan í þágu vinnuveitandans.“

Nú hagar svo til á því landsvæði sem umræddur akstur fer fram á að þar eru engir almenningsvagnar og því útilokað að komast til og frá vinnustað með slíkum farartækjum og láta bifreið standa á vinnustað.

Þessum úrskurði má líkja við það að tveir menn sem störfuðu hjá sama fyrirtæki, og annar fengi strætisvagnamiða án greiðslu en hinn peninga til kaupa á samskonar miða, væru meðhöndlaðir með sín hvoru móti þ.e.a.s. sá sem fær farseðil án greiðslu er *ekki* skattlagður en hinn er skattlagður eins og ef um laun væri að ræða. Slík tvöfeldni í túlkun laga og reglugerða fær ekki staðist með neinu móti.

Þá má geta þess að Skattstjóri Vesturlandsumdæmis er fullkunnugt um tilhögun flutnings starfsmanna [X] til og frá [. .] en fyrirtækið hefur ritað skattstjóranum bréf dags. 12. maí 1989 og gert grein fyrir tilhögun mála.“

Í tilvitnuðu bréfi X frá 12. maí 1989 segir svo:

„Greiðslur félagsins fyrir afnot af eigin bifreiðum starfsmanna fara í öllum tilfellum eftir töxtum ríkisins eins og þeir eru á hverjum tíma.“

Greiðslum þessum má skipta í fjóra flokka:

1. Starfsmaður býr á [. .] eða í leið almenningsvagna, sem félagið leigir til flutnings á starfsfólki af [. .], en kýs engu að síður að nota eigin bíl til að fara að og frá vinnu. Hann fær greiðslu á þriðjungi venjulegs kílómetragjalds, en það svarar til þess kostnaðar, sem fyrirtækið mundi hafa af flutningi hans í almenningsvagni. Með því að bíllinn er á vinnustað er starfsmaður öðru hverju fenginn til að skjótast á bílnum erinda fyrirtækisins og fær þá fullt kílómetragjald fyrir þann akstur.
2. Starfsmaður býr utan leiða almenningsvagnanna og kemur að ósk fyrirtækisins þess vegna á eigin bíl og fær þriðjungsgreiðslu, sem fyrr var lýst.
3. Nokkrir starfsmenn, einkum verkstjórar í ofndeild og starfsfólk í mótuneyti kemur akandi á sínum bílum og fær fulla greiðslu fyrir þar eð fyrirtækið óskar þess sérstaklega, að starfsmaður hefji eða ljúki vinnu á annarlegum tímum, þegar almenningsvagnar eru ekki til reiðu þessum starfsmönnum, en með aðgerð félagsins fyrirmunað að nýta fríar ferðir og fær útlagðan kostnað greiddan með þessum hætti.
4. Fáeinir starfsmenn fá fasta greiðslu á mánuði hverjum sem svarar ákveðnum akstri í þágu fyrirtækisins hvern mánuð. Allir aka þessir starfsmenn mikið í þágu fyrirtækisins, þótt það sé e.t.v. nokkuð mismikið eftir aðstæðum t.d. í rekstri. Þegar vandamál eru í rekstrinum eru aukaferðir manna tíðari. Sömuleiðis eru erindi þessara manna til Reykjavíkur erinda félagsins mistíð.“

Niðurlag úrskurðar ríkisskattanevndar frá 23. maí 1991 er svohljóðandi:

„Hin kærða lökkun skattstjóra á frádrætti frá tekjufærðum ökutækjastyrk vegna

kostnaðar við rekstur bifreiðar varðar eingöngu þann þátt er lýtur að greiðslu vegna aksturs kæranda milli heimilis og vinnustaðar. Þykir bera að staðfesta úrskurð skattstjóra með vísan til forsendna hans.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hinn kærði úrskurður skattstjóra er staðfestur.“

III.

Í bréfi til ríkisskattstjóra, dags. 4. nóvember 1991, upplýsti ég, að mér hefði auk kvörtunar A borist kvörtun frá H, sem einnig lyti að framkvæmd á matsreglum þeim, er ríkisskattstjóri hefði sett á grundvelli 1. t. l. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981. Tók ég fram, að í báðum tilvikum væri um að ræða launþega, sem fengið hefðu sérstakar greiðslur frá vinnuveitendum sínum vegna ferða að og frá vinnustað, en vinnustaðir A og H væru í nokkurri fjarlægð frá heimilum þeirra og þyrftu þeir því að ferðast á milli með eigin bifreið eða almennum áætlunarferðum og greiða kostnað af þeim ferðum. Eftir að hafa gert ríkisskattstjóra grein fyrir helstu málavöxtum í máli A og H, sagði svo í bréfi mínu:

„Samkvæmt 1. t. l. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum eru greiðslur, sem launþegi fær í formi ökutækjastyrks eða flutningspeninga, þ.m.t. til að standa straum af kostnaði vegna ferða milli vinnustaðar og heimilis, skattskyldar tekjur. Við setningu laga nr. 75/1981 voru ákvæði í 2. og 3. t. l. A-liðar 30. gr. um frádrátt manna frá tekjum utan atvinnurekstrar af þessu tilefni, m.a. um heimild til að draga frá fargjöld vegna ferða á vegum atvinnurekenda og vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra. Með lögum nr. 49/1987 var umræddum ákvæðum A-liðar 30. gr. breytt og hljóðaði 1. t. l. ákvæðisins svo eftir þá breytingu:

„Útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga sem sannað er að sé kostnaður vegna ferða á vegum atvinnurekenda og í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Þessu ákvæði var síðan breytt aftur með lögum nr. 92/1987 og hljóðar nú svo:

„Útgjöld að hámarki móttækin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að séu ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekenda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í athugasemdum með því frumvarpi, sem síðar varð að lögum nr. 49/1987, kemur fram, að með þeirri breytingu átti að þrengja frádráttarheimildir, en þó var áfram gert ráð fyrir að sönnuð útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga yrðu frádráttarbær. Tillaga að því ákvæði laga nr. 92/1987, sem rakið var hér að framan, kom fram sem breytingartillaga frá þingnefnd og sagði framsögumaður nefndarinnar, er hann mælti fyrir tillögunni, að eðlilegt hefði þótt að útvíkka gildandi ákvæði nokkuð, enda útlagður kostnaður ekki eðlilegur skattstofn.

Í þeim tveimur tilvikum, sem kvartanirnar fjalla um, liggur fyrir að hlutaðeigandi vinnuveitendur hafa fallist á að greiða starfsmönnum sínum sérstakar greiðslur í tilefni af kostnaði, sem starfsmennirnir hafa af því að koma sér að og frá vinnustað. Það er einnig sameiginlegt í þessum tilvikum að þeir, sem bera fram kvartanirnar, benda á að hluti starfsmanna á sömu vinnustöðum og þeir vinna, í öðru tilvikinu að vísu hjá

öðrum vinnuveitanda, fái ókeypis flutning til og frá vinnu, án þess að slíkt sé skattlagt sem hlunnindi. Frá sjónarhóli þeirra, sem kvartanirnar bera fram, felst í þessu brot á jafnræði milli skattgreiðenda.“

Í lok bréfs míns óskaði ég skýringa á því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hvaða marki ríkisskattstjóri teldi, að ákvæði nágildandi laga nr. 75/1981 girtu fyrir, að þeir launþegar, sem fengið hefðu greiðslur frá vinnuveitendum sínum vegna kostnaðar við ferðir að og frá vinnustað, gætu fært þær á móti til frádráttar kostnaði, sem sanna mætti að væri vegna slíkra ferða, og hvort það væri mat ríkisskattstjóra, að kostnaður launþega vegna ferða að og frá vinnu gæti ekki fallið undir ferðakostnað „vegna atvinnurekanda“, sbr. 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum. Þá óskaði ég ennfremur eftir því, að ríkisskattstjóri skýrði, hvort og þá með hvaða hætti gildandi lög og matsreglur ríkisskattstjóra samkvæmt 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, með síðari breytingum, gripu á því jafnræði, sem kvartanirnar lytu að. Af þessu tilefni taldi ég rétt að vekja athygli ríkisskattstjóra á úrskurði ríkisskattanefndar uppkveðnum 30. september 1976, en þar segir m.a.:

„Altítt er, að í kjarasamningum stéttarféлага launþega og vinnuveitenda séu ákvæði þess efnis, að þeir síðarnefndu láti starfsfólki sínu í té ókeypis flutning til og frá vinnu, sé dagleg vinnustöð utan ákveðins svæðis eða fjarri heimili starfsmanna. Þessi flutningsskylda mun efnð með mismunandi hætti, en algengt mun, að vinnuveitandi inni hana af hendi með því að leggja til eigin ökutæki með ökumanni. Ekki er til þess vitað, að slík þjónusta sé eða hafi nokkurn tímann verið reiknuð viðkomandi starfsmönnum til skatt- eða útsvarsskyldra tekna. Í öðrum tilvikum svo sem því er hér ræðir um, þegar flutningsskylda hvílir á vinnuveitandanum endurgreiðir hann vinnuþega hin útlögðu fargjöld eða flutningskostnað, sem hann hefir innt af hendi. Ráða hagkvæmnisástæður því gjarnan hvor leiðin er valin. Ekki eru sjáanleg efnisrök til að gera skattalegan mun hér á. Með vísan til þess er rakið hefir verið, þykir eigi grundvöllur til að skýra 4. og 15. gr. laga nr. 11/1975 svo, að hún eigi við í tilviki sem þessu. Með þessum rökum er krafa kæranda tekin til greina.“

Með bréfi ríkisskattstjóra, dags. 2. apríl 1992, bárust mér umbeðnar skýringar og eru þær svohljóðandi:

„Með lögum nr. 49/1987 var 2. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 40/1978 felldur niður en sá liður fjallaði um frádrátt frá tekjum vegna ferða milli heimilis og vinnustaðar, hvort sem launagreiðandi greiddi þær ferðir eða ekki, en slíkar greiðslur, þ.m.t. svonefnd „endurgreidd fargjöld“, voru og eru taldar til skattskyldra tekna skv. 1. tl. A-liðar 7. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt.“

Rétt þykir að vekja athygli á að í greinargerð um einstakar greinar frumvarps þess er varð síðar að lögum nr. 40/1978, segir um 2. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. að tölu-liðurinn sé „í samræmi við C-lið 12. gr. gildandi laga“, þ.e. laga nr. 68/1971, sem fjallaði um langferðir vegna atvinnu manns, og 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963, með síðari breytingum, var byggð á.

Eins og kemur fram í bréfi yðar var orðalagi 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 49/1987 breytt í lögum nr. 92/1987. Sú orðalagsbreyting var gerð til þess að tryggja að óumdeildur útlagður kostnaður, s.s. ferðakostnaður launþega sem sendur er frá starfsstöð á vegum launagreiðanda, greiðslu til alþingismanna samkvæmt lögum nr. [75/1980] um þingfararkaup alþingismanna o.fl., yrði örugglega utan skattlagningar.

Vafalaust geta verið skiptar skoðanir á því hvort orðalagsbreyting 1. tl. A-liðar 1.

mgr. 30. gr. í lögum nr. 92/1987 hafi verið útvíkkun á gildandi ákvæða samkvæmt lögum nr. 49/1987, eða um hafi verið að ræða nákvæmara orðalag til þess að koma í veg fyrir ágreining, en tilgangur löggjafans kemur mjög greinilega fram í almennum at-
hugasemdum með frumvarpi því er síðar varð að lögum nr. 49/1987, þ.e. í kafla um „Helstu breytingar“, undirkafla „Breyttur skattstofn“ síðari málslið 3. mgr. en þar segir:

„Eins er gert ráð fyrir sérstökum ákvæðum til að koma í veg fyrir að menn greiði skatt af raunverulegum kostnaði sem þeir hafa, t.d. vegna notkunar bifreiða í þágu vinnuveitanda eða á ferðalögum vegna starfs síns.“

Það er álit ríkisskattstjóra að greiðslu launagreiðanda til launamanns vegna kostnaðar við ferðir að og frá vinnu geti ekki fallið undir hugtakið „ferðakostnaður vegna atvinnurekanda“ af þeirri ástæðu að viðkomandi starfsmaður er þá ekki að störfum í þágu launagreiðandans. Ákvæði 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum fjalla um leyfilegan frádrátt á móti mótteknum greiðslum sem launþegi hefur fengið frá launagreiðanda sem endurgreiðslu á útlögðum sönnuðum kostnaði vegna erindisrekstrar launþegans í þágu launagreiðanda í vinnutíma launþegans og utan venjulegrar starfsstöðvar.

Til þess að launþega leyfist frádráttur á móti mótteknum greiðslum frá launagreiðanda verða að vera fyrir hendi öruggar heimildir samkvæmt gildandi lögum en þau ákvæði sem áður voru í gildi varðandi kostnað launþega við ferðir milli heimilis og vinnustaðar voru felld úr gildi með gildistöku laga nr. 49/1987.

Það er álit ríkisskattstjóra að allar starfstengdar greiðslur launagreiðanda til launþega sem ekki uppfylla það skilyrði 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 að vera endurgreiðsla á sönnuðum útlögðum kostnaði við störf í þágu launagreiðanda, teljist til launagreiðslna án nokkurs frádráttar og skiptir hvorki máli í því sambandi nafngiftir greiðslna né samkomulag viðkomandi aðila um eðli greiðslnanna, þ.m.t. sögulegur bakgrunnur samkomulagsins.

Hvað við kemur málum þeirra tveggja manna sem um getur í bréfi yðar hefur annar þeirra, [H], fengið greidd svonefnd „endurgreidd fargjöld“ frá varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli en hinn, [A], hefur fengið greiðslu frá [X] á [. . .] til þess að „flytja sig til og frá vinnu“ svo að notuð séu orð [A] sjálfs í kærubréfi til skattstjóra Vesturlandsumdæmis.

Eins og áður hefur komið fram er það álit ríkisskattstjóra að umræddar greiðslur falli undir ákvæði 1. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 sem starfstengdar greiðslur. Ástæður þessara greiðslna eru ekki þær að viðkomandi menn fái þessar greiðslur vegna erindisrekstrar þeirra fyrir launagreiðanda frá starfsstöð og í umsömdum vinnutíma heldur er um að ræða samkomulag launþega og launagreiðanda um sérstakar launagreiðslur vegna aðstæðna sem að þeirra mati gefa tilefni til slíkra greiðslna og er skattyfirvöldum algjörlega óviðkomandi. Hvort slíkar greiðslur nægja til þess að uppfylla þær þarfir sem aðilar semja um þegar opinber gjöld hafa verið reiknuð af slíkum greiðslum verður að telja til þeirra einkamála.

Að síðustu óskið þér eftir því að ríkisskattstjóri skýri hvort og þá með hvaða hætti gildandi lög og matsreglur ríkisskattstjóra skv. 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, með síðari breytingum, grípi á því jafnræði sem kvartanir lúta að. Hér er komið að atriði sem hvorki er einfalt úrlausnar né heldur alltaf augljóst að um skattalega mismunun sé að ræða. Er t.d. [A] mismunað skattalega gagnvart þeim vinnufélögum hans sem ekið er frítt frá [. . .] til [. . .] þar sem hann fær sérstaka greiðslu umfram aðra að eigin sögn til þess að standa undir kostnaði til þess að „flytja sig til og frá vinnu“? Þó reiknuð séu opinber gjöld af þeirri greiðslu sem [A] fær í hendur vegna sérstaks samkomulags við [X] heldur hann eftir um 60% af þeirri greiðslu. Ósagt skal

látið hvort þessi u.þ.b. 60% eru peningalega hliðstæð þeim kostnaði sem [X] verður fyrir vegna flutnings hvers starfsmanns sem fluttur er frítt eða peningalega hliðstætt því mögulega hlunnindamati sem starfsfélagar [A] yrðu skattlagðir af ef slíku hlunnindamati væri beitt.

Hér hefur aðeins verið borin saman skattaleg meðferð [A] við starfsfélaga hans, sem ekið er frítt frá [. . .] til [. . .], og virðist nokkuð jafnræði í skattalegri meðferð þeirra félaga, þó svo að félagar [A] séu ekki skattlagðir af þeim „hlunnindum“ að vera ekið frítt til og frá vinnustað sem staðsettur er á svæði utan leiða áætlunarbifreiða, en þetta er sá grundvöllur sem [A] byggir umkvörtun sína á. Hins vegar svarar þessi samanburður ekki því hvers vegna umræddir starfsfélagar [A] hafa ekki verið skattlagðir af umræddum „hlunnindum“, sbr. síðar um það atriði, né heldur er skattaleg meðferð þeirra félaga borin saman ef starfsfélagar [A] væru skattlagðir af nefndum „hlunnindum“ og hann einnig af þeim greiðslum sem hann fær til þess að „flytja sig til og frá vinnu“. Til upplýsingar skal tekið fram að vegalengd frá [. . .] til [. . .] er u.þ.b. 15 km, en vegalengd frá heimili [A] er 3–5 km samkvæmt upplýsingum skattstjóra Vesturlandsumdæmis.

Hvað varðar mál [H] fær hann greidda ferðapeninga sem áður hafa verið nefndir „endurgreidd fargjöld“. Hér er um að ræða alveg hliðstæða greiðslu við greiðslu þá er [A] fær, þ.e. til þess að standa undir kostnaði við að flytja sig til og frá vinnustað og fellur því undir ákvæði [1]. tl. A–liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 sem starfstengd laun.

Í bréfi yðar er vitnað til bréfs [H] þar sem eftir honum er haft að „hjá öðrum vinnuveitendum á Keflavíkurflugvelli en hjá varnarliðinu tíðkist að starfsmönnum sé ekið endurgjaldslaust milli Reykjavíkursvæðisins og Keflavíkurflugvallar“.

Þetta er mjög ofmælt.

Samkvæmt fyrirleggjandi upplýsingum um aðila, aðra en varnarliðið, sem starfsemi hafa á Keflavíkurflugvelli, s.s. Flugleiðir hf., Aðalverktaka sf., Flugmálastjórn, Veðurstofu Íslands og Lögreglustjóraembættið á Keflavíkurflugvelli, er sárafaum starfsmönnum, sem starfsstöð hafa á Keflavíkurflugvelli, gefinn kostur á ferð milli Reykjavíkursvæðisins og Keflavíkurflugvallar án greiðslu. Fleiri aðilar en hér eru nefndir hafa starfsemi á Keflavíkurflugvelli en ekki ástæða til að telja þá alla upp.

Flugleiðir hf. aka engum starfsmanni sem telst hafa starfsstöð á Keflavíkurflugvelli. Flugáhöfnum er ekið frá starfsstöð í Reykjavík til Keflavíkurflugvallar. Flugáhafnir teljast ekki til starfsmanna á Keflavíkurflugvelli. Ýmsir yfirmenn og trúnaðarmenn sem starfsstöð hafa í Reykjavík, s.s. yfirflugeftirlitsmaður og yfirflugvirki þurfa oft út frá starfsstöð sinni í Reykjavík og fara á milli í bifreiðum Flugleiða hf. Aðalverktakar sf. aka starfsmönnum frítt í lok og við upphaf vinnuviku til og frá Reykjavíkursvæðinu.

Enginn starfsmaður Lögreglustjóraembættisins nýtur frírra ferða til eða frá Keflavíkurflugvelli.

Hver vakt flugumferðarstjóra á vegum Flugmálastjórnar sem vinnur vaktavinnu hefur sameiginlega bifreið í eigu Flugmálastjórnar til flutnings starfsmanna milli Reykjavíkursvæðisins og Keflavíkurflugvallar en verða sjálfir að annast akstur. Um er að ræða 28 menn á þrem vöktum. Um aðra starfsmenn Flugmálastjórnar gilda aðrar reglur. Starfsmenn Veðurstofu Íslands, svonefndir háloftaathugunarmenn, vinna á vöktum og hafa eina bifreið til afnota til flutnings á háloftaathugunarmönnum milli Reykjavíkursvæðisins og Keflavíkurflugvallar. Fráfarandi vakt skilar bifreiðinni til næstu vaktar. Bifreiðinni aka starfsmennirnir sjálfir. Bifreiðina á Alþjóðaflugmálastofnunin.

Samkvæmt framanrituðu er um tiltölulega fáa menn að ræða sem eru fluttir til og frá vinnustað þeim að kostnaðarlausu milli Reykjavíkursvæðisins og Keflavíkur-

flugvallar. Hvort um fleiri aðila kynni að vera að ræða verður að sjálfsgöðu ekkert fullyrt.

Við þær aðstæður sem eru fyrir hendi á Keflavíkurflugvelli og annars staðar þar sem um er að ræða marga launagreiðendur skapast aðstæður til samanburðar á því hvort einhverjir njóti umfram aðra skattskyldra hlunninda sem meta eigi til peninga-verðs. Telja verður að [H] hafi bent á slíka mismunun.

Ekki er á það fallist að skattaleg meðferð þeirra greiðslna sem um er að ræða og sem [H] móttók sé röng heldur að þeir sem notið hafa frírra ferða milli heimilis og vinnustaðar við ríkjandi aðstæður séu hugsanlega ekki skattlagðir rétt og úr því þurfi að bæta með mati á slíkum hlunnindum þar sem það á við. Slíkt mat gæti þurft nokkurn undirbúning og verið nokkuð erfitt í framkvæmd.

Þess skal þó að lokum getið að á einu sviði, skyldu framangreindu vandamáli, er fyrir hendi mat á hlunnindum sem eru hliðstæð umræddum mögulegum hlunnindum, en það er hlunnindamat gagnvart þeim launþegum sem hafa heimild til endurgjalds-lausrar notkunar bifreiðar í eigu launagreiðanda til aksturs utan vinnutíma milli heimilis og vinnustaðar og tilfallandi og einstök afnot.“

Með bréfi, dags. 15. apríl 1992, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir í tilefni af framangreindum skýringum ríkisskattstjóra. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 28. apríl 1992.

IV.

Í áliti mínu gerði ég grein fyrir þróun lagaákvæða um frádrátt ferðakostnaðar:

„Með 7. gr. laga nr. 41/1954 varð sú breyting gerð á 10. gr. laga nr. 6/1935 um tekjuskatt og eignarskatt, að aukið var við stafliðnum i, þannig að heimilt varð að draga frá tekjum:

„i. Ferðakostnað þeirra skattgreiðenda, er fara langferðir vegna atvinnu sinnar, eftir mati skattyfirvalda. Nánari ákvæði skulu sett í reglugerð um þennan frádrátt.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að fyrrnefndum lögum, kemur fram, að meðal nýmæla þess sé að heimila „. . . frádrátt vegna kostnaðar við lengri ferðir til atvinnusóknar“. (Alþt. 1953, A–deild, bls. 1030.) Í skýringum við umræddan staflið segir:

„Margir kosta nú orðið miklu til ferðalaga vegna atvinnu sinnar. Verður að telja sanngjarn að taka tillit til þess, þegar um langferðir er að ræða. Hins vegar er ekki hægt að setja í lögín ákvæði, er nái yfir svo margháttuð atvik, er hér geta komið til greina. Verður þess vegna að gera ráð fyrir mati skattanefndar og fyrirmælum í reglugerð.“ (Alþt. 1953, A–deild, bls. 1034.)

Lög nr. 6/1935 voru síðar endurútgefin sem lög nr. 46/1954. Með stoð í þeim lögum var sett reglugerð nr. 147/1955 um tekjuskatt og eignarskatt. Í B-lið 32. gr. reglugerðarinnar er að finna svohljóðandi fyrirmæli:

„Þeir, sem langferðir fara vegna atvinnu sinnar mega draga ferðakostnaðinn frá tekjum sínum, enda sé ferðakostnaðurinn ekki endurgreiddur af atvinnuveitanda.

Það telst því aðeins langferð, að ferðakostnaður milli heimilis og atvinnustaðar nemi að minnsta kosti kr. 250 fram og til baka, enda sé miðað við venjuleg og óhjákvæmileg útgjöld. . . .“

Með lögum nr. 70/1962 um tekjuskatt og eignarskatt voru síðastnefnd lög felld úr gildi. Í C-lið 12. gr. laga nr. 70/1962 er að finna samhljóða ákvæði og í i-lið 10. gr. laga nr. 46/1954. Með stoð í lögum nr. 70/1962 var sett reglugerð nr. 245/1963 um tekjuskatt og eignarskatt, en sú reglugerð felldi úr gildi fyrrnefnda reglugerð. Í B- og C-liðum 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 voru svohljóðandi fyrirmæli:

- „B. Þeir, sem fá greidda bifreiðastyrki, risnu, skrifstofufé og þess háttar, sbr. 3. tl. A liðar 13. gr., en hafa hins vegar sannanlegan kostnað vegna þessa, mega draga kostnaðinn frá þessum tekjum sínum.
- C. Þeir, sem langferðir fara vegna atvinnu sinnar, mega draga ferðakostnaðinn frá tekjum sínum, enda sé ferðakostnaðurinn ekki endurgreiddur af atvinnuveitanda.

Það telst því aðeins langferð, að ferðakostnaður milli heimilis og atvinnustaðar nemi að minnsta kosti kr. 250.00 fram og til baka, enda sé miðað við venjuleg og óhjákvæmileg útgjöld. . . .“

Ofangreindu reglugerðarákvæði virðist síðast hafa verið breytt með reglugerð nr. 445/1977, en fram til þess hafði tilvitnuðum fyrirmælum 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 ekki verið breytt. Lög nr. 70/1962 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 55/1964. Þau lög voru endurútgefin sem lög nr. 90/1965, sem síðan voru endurútgefin sem lög nr. 68/1971.

Með 4. gr. laga nr. 11/1975 var síðasta málslið A-liðar 1. mgr. 7. gr. laga nr. 68/1971 breytt þannig, að til tekna skyldi ennfremur teljast:

„. . . fæði, húsnæði, endurgreiðsla flutningskostnaðar milli heimilis og vinnustaðar, afnot bifreiðar, svo og hvers konar aðrar greiðslur eða hlunnindi sem látin eru í té sem kaupgjald eða jafna má til kaupgreiðslu.“

Í skýringum við 4. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 11/1975, kemur eftirfarandi fram:

„Hér eru sett inn fyllri ákvæði í greindan málsli. gildandi laga er taka af allan vafa um það að hvers konar greiðslur, sem látin eru í té sem kaupgjald eða hlunnindi sem jafna má til kaupgreiðslu, séu skattskyldar tekjur nema þær séu þá sérstaklega undanþegnar, sbr. 10. gr. laganna. Hvort og að hve miklu leyti þessar tekjur reiknist sem skattgjaldstekjur fer að öðrum ákvæðum skattalaga um heimildir til frádráttar frá skattskyldum tekjum.“ (Alpt. 1974, A-deild, bls. 1225.)

Lög nr. 40/1978 um tekjuskatt og eignarskatt felldu úr gildi fyrrnefnd lög nr. 68/1971 með síðari breytingum. Með lögunum voru gerðar allnokkrar breytingar á löggjöf um tekjuskatt og eignarskatt. Rétt þykir, að gera hér grein fyrir 1. tl. A-liðar 1. mgr. 7. gr. laganna, en þar segir að til tekna teljist:

„Endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, án tillits til viðmiðunar, sem innt er af hendi fyrir annan aðila. Hér með teljast til dæmis hvers konar . . . ökutækjastyrkir, flutningspeningar og aðrar hliðstæðar starfstengdar greiðslur, fríðindi og hlunnindi . . . Hvorki skiptir máli hver tekur við greiðslu né í hvaða gjaldmiðli goldið er, hvort sem það er í reiðufé, fríðu, hlunnindum eða vinnuskiptum.“

Í skýringum við 7. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 40/1978, er tekið fram, að ákvæði 1. tl. A-liðar ákvæðisins geymi meðal annars fyllri upptalningu en A-liður gild-

andi laga á því, hvaða launagreiðslur og starfstengd fríðindi og hlunnindi teljist til tekna. (Alþt. 1977, A–deild, bls. 2568.)

Í 2. og 3. tl. A–liðar 30. gr. laga nr. 40/1978 var tekið fram, að frá tekjum manna, sem ekki væru tengdar atvinnurekstri mætti draga:

- „2. Fargjöld vegna ferða á vegum atvinnurekanda og vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.
- 3. Útgjöld vegna móttækis risnufjár og ökutækjastyrkja í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 40/1978, fylgdu framangreindum fyrirmælum svohljóðandi skýringar:

„2. tl. A–liðs er í samræmi við C–lið 12. gr. gildandi laga.

Í 3. tl. A–liðs eru útgjöld vegna móttækis risnufjár og ökutækjastyrkja heimiluð til frádráttar eins og verið hefur í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“ (Alþt. 1977, A–deild, bls. 2573.)

Lög nr. 40/1978 voru síðar endurútfengin sem lög nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Verður hér vísað til laga nr. 75/1981 sem nügildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum.

Með lögum nr. 49/1987 voru allmiklar breytingar gerðar á lögum nr. 75/1981, þ. á m. á fyrirmælum A–liðar 30. gr. laganna, sem fjallar um frádrátt frá tekjum þeirra, er standa utan atvinnurekstrar. Eftir breytinguna hljóðaði 1. tl. A–liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 þannig:

- „1. Útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga sem sannað er að séu kostnaður vegna ferða á vegum atvinnurekanda og í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 49/1987, segir, að frumvarpið sé flutt í tengslum við frumvarp um staðgreiðslu skatta og að með því sé gerð „ . . . allróttæk breyting á reglum um álagningu beinna skatta á einstaklinga“. Er meðal annars tekið fram, að í frumvarpinu sé lagt til, að einn skattstofn verði myndaður af heildargreiðslum vinnuveitanda til launþega, „ . . . þ.e. inn í stofninn gangi allar launagreiðslur auk ýmissa sérstakra liða, svo sem bifreiðastyrkja, dagpeninga og annarra starfstengdra greiðslna, fríðinda og hlunninda“. (Alþt. 1986, A–deild, bls. 2974–5.) Síðan segir í almennum athugasemdum við frumvarpið:

„Þessi nýi stofn mun samsvara nügildandi útsvarsstofni að viðbættum núverandi frádráttarliðum sem eru skyldusparnaður, kostnaður á móti ökutækjastyrk og dagpeningum, hlunnindum, . . .

Vegna breytts álagningarkerfis, einkum mikillar hækkunar á persónuafslætti, mun síðastalda atriðið þó ekki valda álagningu gjalda nema til komi aðrar tekjur í verulegum mæli. Eins er gert ráð fyrir sérstökum ákvæðum til að koma í veg fyrir að menn greiði skatt af raunverulegum kostnaði sem þeir hafa, t.d. vegna notkunar bifreiða í þágu vinnuveitanda eða á ferðalögum vegna starfs síns.“ (Alþt. 1986, A–deild, bls. 2975.)

Í skýringum við 3. og 4. gr. þess frumvarps, sem varð að lögum nr. 49/1987, er eftirfarandi tekið fram:

„Eins og rakið er í almennum athugasemdum hér að framan er afnám hinna fjölmörgu frádráttarheimilda frá tekjum, sem í gildi hafa verið lengri eða skemmri tíma, forsenda þess að tekið verði upp staðgreiðslukerfi skatta sem bæði uppfyllir þær kröfur að vera einfalt og öruggt í framkvæmd. Af þessum sökum verður ekki komist hjá því að afnema nær allar gildandi frádráttarheimildir frá tekjum, sem um ræðir í A-, C-, D- og E-lið 1. mgr. 30. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt. Á móti kemur, að persónuafsláttur er rúmlega tvöfaldaður, . . .

Um þá frádráttarliði, sem gert er ráð fyrir að haldi gildi sínu og kveðið er á um í þessari grein, skal eftirfarandi tekið fram.

Um 1. tölulið. Gert er ráð fyrir að sönnuð útgjöld vegna móttækinna ökutækjastyrkja og dagpeninga verði frádráttarbær frá tekjum við álagningu tekjuskatts. Hins vegar verður meginreglan sú að óheimilt verður að draga þessar greiðslur frá heildarlaunum við ákvörðun staðgreiðslu, sbr. frumvarp til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Jafnframt þessu er gert ráð fyrir hertum reglum varðandi mat á því, hvort hér sé um raunveruleg útgjöld að ræða eða ekki.“ (Alþt. 1986, A-deild, bls. 2983.)

Með 2. gr. laga nr. 92/1987, „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“, var 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 enn breytt og hljóðar nú þannig:

„Útgjöld að hámarki móttekin fjárhæð ökutækjastyrkja, dagpeninga eða hliðstæðra endurgreiðslna á kostnaði sem sannað er að sé ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda og eru í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra.“

Upphaflega var framangreint ákvæði ekki í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 92/1987, heldur kom til síðar í meðferð fjárhags- og viðskiptanefndar neðri deildar Alþingis. Í ræðu framsögumanns meiri hluta nefndarinnar, sem gerði meðal annars grein fyrir breytingartillögum nefndarinnar við 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981, sagði svo:

„1. brtt. fjallar um hver útgjöld séu undanþegin staðgreiðslu og þar þótti eðlilegt að útvíkka þá grein nokkuð, enda er útlagður kostnaður ekki eðlilegur skattstofn.“ (Alþt. 1986, B-deild, dálk. 3110.)

Breytingar skv. lögum á frádráttarliðum 30. gr. laga nr. 75/1981 má að meginstefnu rekja til setningar laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu skatta. Í því sambandi segir svo í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 92/1987:

„Með lögum nr. 49/1987, um breytingar á lögum nr. 75/1981, um tekju- og eignarskatt, með síðari breytingum, voru gerðar veigamiklar breytingar á skattlagningu einstaklinga. Tildrög og meginástæða þeirra breytinga voru ákvarðanir sem teknar voru með lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu skatta.

Helstu breytingar tekjuskattslaganna, sem gerðar voru í framangreindum lögum, voru annars vegar þær að skattstofn tekjuskatts og útsvars var sameinaður í einn stofn og niður felldar nær allar sérstakar frádráttarheimildir og hins vegar var álagning tekjuskatts og útsvars ákveðin með einu skatthlutfalli og almennum persónuafslætti og sjómannaafslætti.“ (Alþt. 1987, A-deild, bls. 1046.)

Í lið 7.4 í leiðbeiningum ríkisskattstjóra um útfyllingu skattframtals einstaklinga árið 1990 segir, að frá ökutækjastyrkjum, sem launþegi hefur fært til tekna, skuli „. . . leyfa sem

frádrátt sannanlegan kostnað vegna öflunar þessara tekna“. Meðal skilyrða er, að hlutað-eigandi leggi fram greinargerð fyrir heildarnotkun ökutækisins á árinu, þannig að sundurliðaður verði akstur til og frá vinnu, akstur í eigin þágu og akstur í þágu vinnuveitanda. Þá segir í leiðbeiningunum:

„Til frádráttar skal leyfa þann hluta af heildarrekstrarkostnaði bifreiðarinnar sem svarar til afnota hennar í þágu vinnuveitanda, . . .“

Ofangreindar leiðbeiningar eru byggðar á auglýsingu nr. 4/1990 um skattmat ríkisskattstjóra tekjuárið 1989 (framfallsárið 1990), en þar eru í grein 3.1.0 nánari fyrirmæli um frádrátt kostnaðar vegna öflunar ökutækjastyrks.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 8. febrúar 1993, var svohljóðandi:

„Ekki er um það deilt, að þær greiðslur, sem A hefur fengið frá vinnuveitanda sínum vegna aksturs eigin bifreiðar milli heimilis og vinnustaðar, teljast til skattskyldra tekna samkvæmt 1. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981. Kvörtun A lýtur að því, hvort það fái samrýmst fyrirmælum 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, að einungis skuli leyfa til frádráttar „ . . . þann hluta heildarrekstrarkostnaðar bifreiðar sem svarar til afnota hennar í þágu vinnuveitanda, . . .“ en ekki kostnað af akstri milli heimilis og vinnustaðar. Bendir A sérstaklega á, að synjun um frádrátt leiði til ójafnræðis miðað við þá menn, sem fái ókeypis flutning.

Í IV. kafla hér að framan hafa annars vegar verið raktar lagareglur um heimild skattgreiðenda til þess að draga frá tekjum sínum kostnað af ferðum á milli heimilis og vinnustaðar og hins vegar reglur um heimild skattgreiðenda til þess að draga útgjöld frá greiðslum, sem þeir fá vegna nota eigin bifreiðar í þágu vinnuveitanda. Með ákvæðum B- og C-liða 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 virðist í fyrsta sinn greint milli þessara tvenns konar frádráttarheimilda. Hést sá greinarmunur allt fram að setningu laga nr. 49/1987. Þá var fellt niður ákvæði 2. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 um heimild til að draga frá tekjum fargjöld vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar. Verður ekki séð, að með þeim breytingum, sem að öðru leyti voru gerðar á A-lið 30. gr. laga nr. 75/1981 með lögum nr. 49/1987 og síðar lögum nr. 92/1987, hafi verið ætlunin að heimila almennt frádrátt vegna kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar. Eins og áður hefur verið lýst, stefndu bæði lög nr. 49/1987 og lög nr. 92/1987 að því að fækka frádráttarheimildum og þrengja þær. Samkvæmt orðalagi 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 er viðmiðunin eftir nefndar breytingar, hvort um sé að ræða útgjöld á móti kostnaði, sem sannað er að sé ferða- og dvalarkostnaður vegna atvinnurekanda. Þessi útgjöld eru þó aðeins frádráttarbær að þau séu í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra. Þarna er ríkisskattstjóra fengið það vald að móta nánar reglur um þetta efni, en miðað við tilvitnuð lögskýringargögn á í þeim matsreglum að afmarka, hvað séu sönnuð útgjöld í þessu sambandi. Af orðalagi 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 verður ekki dregin sú ályktun, að það útiloki að tekið sé tillit til kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar, ef sá akstur er beinlínis í þágu vinnuveitanda, svo sem ef áskilið er að starfsmaður hafi eigin bifreið tiltæka á vinnustað til að reka erindi vinnuveitanda þaðan.

Af úrskurði ríkisskattaneftndar frá 23. maí 1991 og gögnum málsins verður ekki séð að A hafi þar sérstaklega byggt á því eða fært fram gögn til stuðnings því, að kostnaður sá, sem hann gerði kröfu um að kæmi til frádráttar vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar, væri að einhverju eða öllu leyti til að koma bifreið hans á vinnustað hans, þannig að hann gæti að ósk vinnuveitanda sinnt akstri á eigin bifreið vegna erinda út frá vinnustað. Í kærinni var fjallað almennt um kostnað af akstri milli heimilis og vinnustaðar. Í

samræmi við það, sem að framan greinir, er það niðurstaða mín, að úrskurður ríkisskattnefndar frá 23. maí 1991, og matsreglur ríkisskattstjóra að því marki, sem á þær reyndi, hafi ekki verið andstæðar 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum.

Hins vegar verður því ekki neitað, að sú niðurstaða, sem þar var um að ræða, kann að leiða til nokkurs ójafnræðis miðað við skattlagningu þeirra skattgreiðenda, sem fá ókeypis flutning milli heimilis og vinnustaðar. Tel ég ástæðu til að beina þeim tilmælum til yfirvalda skattamála, að taka það atriði til nánari athugunar og þá eftir atvikum, hvort ástæða sé til að jafna stöðu skattgreiðenda í þessu tilliti. Í því sambandi tel ég rétt að hugað sé að því, hvort réttmætt sé að heimila að einhverju leyti frádrátt kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar, þegar svo stendur á, að launþegi kemur á bíl sínum á vinnustað til að geta sinnt þaðan erindum í þágu vinnuveitanda.“

VI.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá ríkisskattstjóra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af framangreindu álitu mínu. Svar ríkisskattstjóra barst mér með bréfi, dags. 20. desember 1993, og hljóðar það svo:

„Svo sem ég lýsti í bréfi mínu til yðar, dags. 22. nóvember sl., vegna máls nr. 416/1991, hefur verið ákveðið að setja nýjar reglur í skattmat þar sem metið verður til tekna launþega það hagræði sem hann hefur af því að vinnuveitandi hans lætur honum í té ókeypis flutning til og frá vinnu. Þessar nýju reglur munu gilda frá 1. janúar 1994. Samkvæmt gildandi skattmati í staðgreiðslu telst það launamanni til skattskyldra tekna fá hann að nota fólksbifreið launagreiðanda síns til aksturs milli heimilis og vinnustaðar. Þá telst það í öllum tilvikum til skattskyldra tekna launamanns fá hann beinar greiðslur frá vinnuveitanda sínum til að koma sér úr og í vinnu án tillits til þess hvað þessar greiðslur eru kallaðar. Enginn frádráttur er heimill á móti slíkum greiðslum samkvæmt gildandi framkvæmd.“

Ég tel að þessi framkvæmd, sem byggir á gildandi lögum, verði eftir 1. janúar nk. í samræmi við jafnræðisreglu þá sem ríkja á milli gjaldenda sem eins eða svipað er ástatt um. Þessi framkvæmd er byggð á þeirri meginreglu að skattalög veita ekki frádrátt vegna kostnaðar gjaldanda við að koma sér í og úr vinnu og telja það honum til skattskyldra tekna fá hann greiðslur frá vinnuveitanda sínum til þess að standa undir slíkum flutningi eða sé honum á einn eða annan hátt látinn í té ókeypis flutningur.

Þá vil ég ennfremur minna á að þau mál sem vísað hefur verið til yðar og fjalla um akstur eða flutning milli heimilis og vinnustaðar hafa ekki fjallað um frádrátt kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar, þegar svo stendur á að launþegi kemur á bíl sínum á vinnustað til að geta sinnt þaðan erindum í þágu vinnuveitanda, sbr. bréf yðar frá 8. febrúar sl. Ég held þó að almennt séð verði ekki unnt að rökstyðja einhverja sérreglu sem gilda ætti í þessum tilvikum þegar það er haft í huga hversu algengt það er að fólk fer á eigin bíl úr og í vinnu. Slík sérregla myndi að mínu mati ganga gegn þeim jafnræðissjónarmiðum sem æskilegt er að taka mið af við setningu stjórnvaldsreglna.“

Í framhaldi af framangreindum bréfaskiptum mínum, hélt ég fund með ríkisskattstjóra 10. febrúar 1994 og ritaði honum í framhaldi af fundinum bréf, dags. 24. febrúar 1994. Bréfið hljóðar svo:

„Ég vísa til bréfs yðar frá 20. desember 1993 varðandi álit mitt frá 8. febrúar 1993 í máli nr. 472 [. . .] og fundar okkar 10. febrúar s.l. Miðað við gildandi lög tel ég ekki

ástæðu til sérstakra athugasemda í þessu sambandi. Að því er tekur til hugsanlegs frádráttar kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar, þegar launþegi kemur á bíl sínum á vinnustað til að geta sinnt þaðan erindum í þágu vinnuveitanda, þá skilst mér að ekki liggi fyrir skýrar úrlausnir um það atriði.“

18.6. Fargjöld og frádráttur vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar. Jafnræði skattgreiðenda. Matsreglur ríkisskattstjóra. (Mál nr. 416/1991)

H kvartaði yfir úrskurði ríkisskattaneftndar í máli hans vegna gjaldársins 1989, þar sem greiðslur vinnuveitanda til hans vegna ferða til og frá vinnu, svonefnt rútugjald, hefðu verið skattlagðar sem tekjur samkvæmt 1. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og að frádráttur á móti þessum greiðslum hefði ekki verið talinn heimill samkvæmt 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. sömu laga. A bjó í Reykjavík en starfaði á Keflavíkurflugvelli. A benti m.a. á að sumir starfsmenn fengju endurgjaldslausan flutning til og frá vinnu án þess að slíkt væri skattlagt sem hlunnindi og væri jafnræðis því ekki gætt.

Kvörtun H laut að synjun frádráttar þeirrar fjárhæðar, er nam endurgreiðslu fargjaldanna. Það var niðurstaða umboðsmanns, að úrskurður ríkisskattaneftndar og matsreglur ríkisskattstjóra, sem úrskurðurinn byggðist á, hefðu ekki verið í andstöðu við 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981. Hins vegar yrði því ekki neitað, að sú niðurstaða, sem þar væri um að ræða, kynni að leiða til nokkurs ójafnræðis miðað við skattlagningu þeirra skattgreiðenda, sem fengju ókeypiss flutning milli heimilis og vinnustaðar. Taldi umboðsmaður ástæðu til að beina þeim tilmælum til yfirvalda skattamála að taka það atriði til nánari athugunar og þá eftir atvikum, hvort ástæða væri til að jafna stöðu skattgreiðenda í þessu tilliti.

I.

Hinn 26. mars 1991 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að með úrskurði ríkisskattaneftndar frá 26. febrúar 1991 hefðu greiðslur, er hann hafði fengið vegna starfa sinna á Keflavíkurflugvelli, svonefnt rútugjald, verið skattlagðar sem tekjur samkvæmt 1. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt og að ekki hafi verið heimilt að beita frádráttarlið 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 í því sambandi.

Nefndur úrskurður ríkisskattaneftndar er svohljóðandi:

„Kærð er álagning opinberra gjalda gjaldárið 1989.

Málavextir eru þeir, að skattstjóri gerði þá breytingu á skattframtali kæranda 1989 að fella niður frádráttarlið 102.760 kr., sem var endurgreitt rútugjald frá vinnuveitanda, Varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli. Sömu fjárhæð hafði kærandi fært til tekna.

Breyting þessi var kærð til skattstjóra með bréfi, dags. 25. ágúst 1989. Skattstjóri synjaði kærunni með úrskurði uppkveðnum 14. nóvember 1989, og segir þar m.a.:

„Fargjöld sem launþegi fær greidd til að standa straum af kostnaði vegna ferða milli vinnustaðar og heimilis eru skattskyldar tekjur skv. 1. tl. A-liðs 7. gr. laga nr. 75/1981 og heimilast enginn frádráttur á móti slíkum tekjum.

Bent skal á að frádráttur á móti ferða- og dvalarstyrk eru einungis heimill þegar styrkurinn er nýttur í þágu atvinnurekanda. Skv. 1. tl. A-liðs 30. gr. sbr. 29.

gr. áðurnefndra laga. Með tilkomu laga nr. 49/1987 féll niður frádráttur vegna umrædds kostnaðar.

Með vísan til ofanritaðs er eigi fallist á kröfu kæranda. Kæru er synjað.“

Kærandi skaut máli þessu til ríkisskattaneftndar með bréfi, dags. 10. desember 1989, og segir m.a.:

„Í hjálögðu bréfi frá Skattstofu Reykjavíkur er kæru hafnað og vísað til 1. tl. A-liðs 7. gr. laga nr. [75]/1981. Þar eiga þeir við flutningspeninga sem þeir kalla tekjur. Það væri rétt ef greitt væri fyrir flutning frá heimili viðkomandi á venjulegan vinnustað t.d. innan stór Reykjavíkursvæðisins, þar sem löggin gera ráð fyrir að allir beri slíkan kostnað sjálfir. Þessi endurgreiðsla er ekki fyrir þann kostnað. Eins og fram kemur í hjálögðum skilmálum vinnuveitanda, er þetta endurgreiðsla á ferðakostnaði milli fjarlæggra byggðarlaga.

Í 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/1981 er frádráttarheimild fyrir hliðstæðum endurgreiðslum. Varnarliðið hefur hag af því að borga þennan kostnað og gerir það sín vegna með þessum hætti. Samkvæmt almennum ákvæðum 2. kafla 7. gr. laga nr. 75/1981 er kostnaður ekki skattskyldar tekjur, enda verið að mismuna þegnunum ef svo væri. Í áraraðir hefur þessi kostnaður verið frádráttarþær og hjá skattyfirvöldum eru sannanir um að hann er mun meiri en sem nemur endurgreiðslunni.“

Af hálfu ríkisskattstjóra var með bréfi, dags. 8. maí 1990, gerð sú krafa að úrskurður skattstjóra yrði staðfestur með vísan til forsendna hans.

Úrskurður skattstjóra er staðfestur með vísan til forsendna hans.

Ú R S K U R Ð A R O R Ð:

Úrskurður skattstjóra er staðfestur.“

II.

Í bréfi til ríkisskattstjóra, dags. 4. nóvember 1991, upplýsti ég, að mér hefði auk kvörtunar H borist kvörtun frá A og að kvartanirnar lytu að framkvæmd á matsreglum þeim, er ríkisskattstjóri hefði sett á grundvelli 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum. Tók ég fram, að í báðum tilvikum væri um að ræða launþega, sem fengið hefðu sérstakar greiðslur frá vinnuveitendum sínum vegna ferða milli heimilis og vinnustaðar, en vinnustaðir þeirra væru í nokkurri fjarlægð frá heimilum þeirra. Þyrftu þeir því að ferðast á milli með eigin bifreið eða almennum áetlunarferðum og greiða kostnað af þeim ferðum. Í bréfinu rakti ég málavexti og lagaatriði í máli A, sjá álit hér að framan í máli nr. 472/1991, lið III.

Í lok bréfs míns til ríkisskattstjóra óskaði ég skýringa á því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hvaða marki ríkisskattstjóri teldi, að ákvæði núgildandi laga nr. 75/1981 girtu fyrir, að þeir launþegar, sem fengið hefðu greiðslur frá vinnuveitendum sínum vegna kostnaðar við ferðir að og frá vinnustað, gætu fært þær á móti til frádráttar kostnaði, sem sanna mætti að væri vegna slíkra ferða og hvort það væri mat ríkisskattstjóra, að kostnaður launþega vegna ferða að og frá vinnu gæti ekki fallið undir ferðakostnað „vegna atvinnurekanda“, sbr. 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum. Þá óskaði ég ennfremur eftir því, að ríkisskattstjóri skýrði, hvort og þá með hvaða hætti gildandi lög og matsreglur ríkisskattstjóra samkvæmt 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, með síðari breytingum, gripu á því jafnræði, sem kvartanirnar lytu að.

Með bréfi ríkisskattstjóra, dags. 2. apríl 1992, bárust mér umbeðnar skýringar. Bréfið er í heild tekið upp í álit í máli nr. 472/1991 í skýrslunni.

Með bréfi, dags. 15. apríl 1992, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilfni af ofangreindum skýringum ríkisskattstjóra. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 30. maí 1992.

III.

Í IV. þætti álitsins rakti ég þróun ákvæða laga og reglugerða um frádrátt vegna langferða milli heimilis og vinnustaða og frádrátt útgjalda vegna notkunar eigin bifreiðar í þágu vinnuveitanda frá greiðslum fyrir afnotin. (Sjá IV. þátt í áliti mínu í máli nr. 472/1991) Niðurstaða álits míns í máli H, dags. 8. febrúar 1993, var svohljóðandi:

„Ekki er um það deilt, að þær greiðslur, sem H hefur fengið frá vinnuveitanda sínum vegna fargjalda milli heimilis og vinnustaðar, teljast til skattskyldra tekna samkvæmt 1. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981. Kvörtun H lýtur að því, hvort það fái samrýmst fyrir mælum 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, að synja um frádrátt þeirrar fjárhæðar, er nam endurgreiðslu fargjalda milli heimilis og vinnustaðar. Bendir H sérstaklega á, að synjun þessi leiði til ójafnræðis miðað við þá menn, sem fái ókeypiss flutning.

Í IV. kafla voru annars vegar raktar lagareglur um heimild skattgreiðenda til þess að draga frá tekjum sínum kostnað af ferðum á milli heimilis og vinnustaðar og hins vegar reglur um heimild skattgreiðenda til þess að draga útgjöld frá greiðslum, sem þeir fá vegna nota eigin bifreiðar í þágu vinnuveitanda. Með ákvæðum B- og C-liða 32. gr. reglugerðar nr. 245/1963 virðist í fyrsta sinn greint milli þessara tvenns konar frádráttarheimilda. Hést sá greinarmunur allt fram að setningu laga nr. 49/1987. Þá var fellt niður ákvæði 2. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 um heimild til að draga frá tekjum fargjöld vegna langferða milli heimilis og vinnustaðar. Verður ekki séð, að með þeim breytingum, sem að öðru leyti voru gerðar á A-lið 30. gr. laga nr. 75/1981 með lögum nr. 49/1987 og síðar lögum nr. 92/1987, hafi verið ætlunin að heimila almennt frádrátt vegna kostnaðar af akstri milli heimilis og vinnustaðar. Eins og áður hefur verið lýst, stefndu bæði lög nr. 49/1987 og lög nr. 92/1987 að því að fækka frádráttarheimildum og þrengja þær.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að fyrrgreindur úrskurður ríkisskattaneftndar frá 26. febrúar 1991 og matsreglur ríkisskattstjóra, sem sá úrskurður byggði á, hafi ekki verið andstæðar 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981. Hins vegar verður ekki neitað, að sú niðurstaða, sem þar var um að ræða, kann að leiða til nokkurs ójafnræðis miðað við skattlagningu þeirra skattgreiðenda, sem fá ókeypiss flutning milli heimilis og vinnustaðar. Tel ég ástæðu til að beina þeim tilmælum til yfirvalda skattamála, að taka það atriði til nánari athugunar og þá eftir atvikum, hvort ástæða sé til að jafna stöðu skattgreiðenda í þessu tilliti.“

IV.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá ríkisskattstjóra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu áliti mínu. Svar ríkisskattstjóra, dags. 22. nóvember 1993, hljóðar svo:

„Í bréfi yðar, dags. 5. nóvember sl., óskið þér eftir upplýsingum um það hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í tilefni af áliti yðar frá 8. febrúar 1993 í máli [H]. Í greindu áliti yðar var þeim tilmælum beint til skattyfirvalda að taka til nánari athugunar, með tilliti til ójafnræðis sem kynni að verða milli þeirra skattgreiðenda er fá ókeypiss flutning milli heimilis og vinnustaðar og þeirra sem fá beinar greiðslur, hvort ekki væri ástæða til að jafna stöðu skattgreiðenda í þessu tilliti.

Tilmæli yðar hafa verið til athugunar hjá embætti mínu að undanfögnu. Ég er sammála yður um það að hér getur í ýmsum tilvikum verið um að ræða ákveðið ósamræmi í skattlagningu milli gjaldenda. Í framhaldi af því hefur verið ákveðið að

setja nýjar reglur í skattmat þar sem metið verður til tekna launþega það hagræði sem þeir hafa af því að vinnuveitandi lætur þeim í té ókeypis flutning til og frá vinnu. Þessar reglur eru í vinnslu ennþá en munu koma fram í skattmati ríkisskattstjóra í staðgreiðslu fyrir árið 1994 og taka gildi 1. janúar nk.“

**18.7. Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds. Réttarvenja. Trúfrelsi.
(Mál nr. 715/1992)**

A og B kvörtuðu yfir því, að kirkjugarðsgjöldum, sem Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæmis fengju til ráðstöfunar samkvæmt lögum nr. 21/1963 væri heimildarlaust varið til kirkjubygginga. Í 26. gr. og 26. gr. a laga þessara er kirkjugörðum tryggður tekjustofn, kirkjugarðsgjöld, til að standa undir þeim störfum, sem kirkjugörðum eru falin með lögnum. Umboðsmaður tók fram, að í málinu væri ekki fjallað um fram-lög úr Kirkjugarðasjóði, en í sjóð þann rann hluti kirkjugarðsgjalds, heldur lyti kvörtunin einungis að ráðstöfun á þeim hluta kirkjugarðsgjalds, sem ætlaður væri til rekstrar kirkjugarða. Fram kom af hálfu kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að ekki væri fyrir að fara lagaheimild til um-ræddrar ráðstöfunar kirkjugarðsgjaldanna.

Það var niðurstaða umboðsmanns, að til heimtu þeirra gjalda, sem rynnu til kirkjugarða landsins samkvæmt lögum nr. 21/1963 þyrfti lagaheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðstöfun gjaldanna þyrfti einnig að vera í samræmi við lög. Kirkjugarðsgjöldunum væri ætlað að standa undir kostnaði af þeim framkvæmdum, sem lög nr. 21/1963 miðuðu að. Ráðstöfun kirkjugarðsgjalda til starfsemi, sem félli ut-an valdsviðs kirkjugarðsstjórna samkvæmt lögum þessum væri hins vegar óheimil án sérstakrar lagaheimildar. Þegar af þeirri ástæðu taldi umboðsmaður ráðstöfun kirkju-garða Reykjavíkurprófastsdæmis í Kirkjubyggingasjóð Reykjavíkurprófastsdæmis hafa verið óheimila. Þá taldi umboðsmaður, að skýra yrði ákvæði laganna, sem byggðu á rétti allra utan þjóðkirkju sem innan, með hliðsjón af 2. mgr. 64. gr. stjórn-arskrárinnar um trúfrelsi, og taldi að af þeim sökum yrði að álíta, að ráðstöfun kirkjugarðsgjaldanna í kirkjubyggingasjóðinn hefði verið ósamrýmanleg meginregl-um laga nr. 21/1963. Umboðsmaður féllst ekki á, að réttarvenja hefði skapast um ráð-stöfun gjaldanna, sem veitti rýmri heimild, en leidd yrði af lögum nr. 21/1963. Um-boðsmaður gat þess, að í lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, sem felldu lög nr. 21/1963 úr gildi, væri kirkjugarðsstjórn heimilað að taka þátt í kostnaðarsömum framkvæmdum við útfararkirkjur.

I.

Hinn 2. október 1992 leituðu til mín A og B, og kvörtuðu yfir því, að kirkjugarðs-gjöld, sem Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæmis fengju til ráðstöfunar skv. lögum nr. 21/1963, væri varið til kirkjubygginga, en það töldu þær heimildarlausu ráðstöfun gjald-anna.

Með kvörtuninni fylgdi rekstrarreikningur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis fyrir árið 1991, en þar kemur fram, að til rekstrargjalda Kirkjugarða Reykjavíkurprófasts-dæmis hafi verið fært „tillag í kirkjubyggingarsjóð“ kr. 10.000.000.

II.

Hinn 23. nóvember 1992 ritaði ég stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis og óskaði þess, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að stjórn-in skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Ég ósk-

aði þess sérstaklega, að gerð yrði grein fyrir þeim fjármunum, sem varið hefði verið til kirkjubygginga árið 1991, svo og þeim verkefnum, sem fjármunirnir rynnu til. Þá óskaði ég eftir skýringum á því, á hvaða lagaheimild umræddar ákvarðanir væru byggðar.

Svar stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis barst mér með bréfi, dags. 8. desember 1992. Þar segir meðal annars:

- „a. Um beinar afdráttarlausar lagaheimildir til þess að verja fjármunum kirkjugarðanna til kirkjubygginga er ekki að ræða.

Hinsvegar styðst kirkjugarðastjórnin við venju, sem í prófastsdæminu hófst með því að Fossvogskirkja var byggð á árunum 1945 til 1948 fyrir fé kirkjugarðsins. Sama er að segja um síðari tíma viðbætur t.d. kapelluna og bænhús.

- b. Einnig styðst kirkjugarðastjórnin við enn eldri venju sem er óslitin, að víðast hvar úti á landsbyggðinni hafa sjóðir kirkjugarða greitt fyrir viðhald og endurbætur kirkna, en lög um kirkjugarða nr. 21 frá 1963 gilda að sjálfsögðu fyrir allt landið, en ekki bara fyrir Reykjavíkurprófastsdæmi.

- c. Kirkjugarðastjórnin hefur með vísan til 1. mgr. 3. gr. 1. 21/1963 sent biskupi Íslands bréf dags. 7. maí 1991 með beinni fyrirspurn sem er svohljóðandi:

„Af þessu tilefni leyfir stjórn kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma sér að spyrja yður, hvort samþykkja beri slíka tillögu, ef fjárhagur stofnunarinnar leyfir.“ (Tillaga um fjárframlag til Kirkjubyggingarsjóðs Reykjavíkur). Ljósrit bréfs þessa fylgir þessu svari. Biskup svaraði kirkjugarðastjórninni með bréfi dags. 10. maí 1991.

Í svari biskups segir:

„Tel ég því, að leyfi fjárhagur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis stuðning við kirkjubyggingar í prófastsdæmunum, þá beri að leggja þeim fé.“

Ljósrit af bréfi biskups dags. 10. maí 1991 fylgir þessu svari svo og ljósrit af bréfi Péturs biskups Sigurgeirssonar til stjórnar kirkjugarðanna dags. 7.12.1981, en þar segir:

„Hér með vil ég af gefnu tilefni láta í ljós þá skoðun mína, að kirkjugarðasjóðir veiti kirkjubyggingum fjárhagslegan stuðning í viðkomandi sóknum, svo sem efni og ástæður leyfa á hverjum stað.“

Þá fylgir hér einnig ljósrit bréfs Sigurbjörns Einarssonar, biskups til stjórnar kirkjugarða Reykjavíkur dags. 19. marz 1981.

Í því bréfi segir meðal annars:

„að sjálfsagt sé, að kirkjugarðar taki beinan þátt í byggingu kirkju í viðkomandi sókn og í meiriháttar viðgerðarkostnaði einnig.“

- d. Þá vill kirkjugarðsstjórnin benda á að í skipulagsskrá kirkjubyggingasjóðs Reykjavíkur, sem staðfest er af forseta Íslands hinn 22. okt. 1954 er í 3ju grein gert ráð fyrir að meðal tekna sjóðsins séu framlög til kirkjubygginga frá kirkjugörðum Reykjavíkur.

Ekki er hægt að ætla forseta Íslands eða ráðuneytisstjóranum í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að tilgreina sem tekjur sjóðsins framlög, sem ólöglegt væri að inna af hendi.

Í bréfi yðar er einnig spurt um framlög til kirkjubygginga árið 1991. Framlagið nam 10 milljónum króna það ár og var veitt til kirkjubyggingasjóðs prófastsdæmisins. Kirkjugarðsstjórnin hafði ekkert með skiptingu þess fjár að gera milli safnaðanna í umdæminu, en það eru að sjálfsögðu allir söfnuðir á svæðinu sem hafa löggiltan forstöðumann, þótt aðeins þeir utanþjóðkirkju söfnuðir, sem hafa fleiri en tvö þúsund

gjaldskylda meðlimi eigi rétt á að hafa fulltrúa sinn í kirkjugarðsstjórninni sbr. 19. gr. l. 21/1963, 1. og 3. mgr.

Kirkjugarðsstjórnin telur því ekki að hún hafi mismunað mönnum eftir því hvort þeir teljast til þjóðkirkjunnar eða safnaða utan hennar, sbr. 2. gr. skipulagsskrár kirkjubyggingasjóðs Reykjavíkur, sem gerir ráð fyrir því að utanþjóðkirkjusöfnuðir njóti framlaga úr sjóðnum.

Stjórn kirkjubyggingasjóðsins hefur algerlega haft með skiptingu fjárframlagsins að gera og mun vafalaust gera grein fyrir skiptingunni verði hún um það beðin.

Kirkjugarðsstjórnin hefur hér að framan rakið þær heimildir sem hún hefur haft til þess að ráðstafa fé til kirkna.

Fjárhag kirkjugarðanna er nú svo komið skv. bráðabirgðauppgjöri fyrir fyrstu 8 mánuði 1992 að ekki verður um frekari framlög að ræða að svo stöddu.“

Með bréfi, dags. 10. desember 1992, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við svör stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 20. desember 1992.

Hinn 29. desember 1992 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B svo og skýringa stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 26. apríl 1993, og segir þar meðal annars:

„Það efni sem kvörtun [A] og [B] lýtur að, hefur verið nokkuð til umræðu að undanförunu og hefur ráðuneytið tekið fram eftirfarandi í bréfi til Verslunarráðs Íslands, dags. 10. nóvember og efnislega í bréfi til Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 15. desember 1992.

„Varðandi styrki til kirkna er í 6. mgr. 27. gr. [l. nr. 21/1963], svo sem henni var breytt með 3. gr. laga nr. 89/1987, m.a. kveðið á um að veita megi styrki til kirkna úr kirkjugarðasjóði en sambærilega heimild fyrir slíkum ráðstöfunum kirkjugarðsstjórna af þeim hluta kirkjugarðsgjalds sem kemur til einstakra kirkjugarða, er ekki að finna í lögunum.“

Ennfremur segir: „Ráðuneytið vill að lokum taka fram, að það telur nauðsynlegt að skýrari reglur séu í lögum um hvað megi greiða af kirkjugarðsgjaldi, þ. á m. hvort því megi verja til að styrkja útfararkirkjur eða til niðurgreiðslu á útförum“.

Af ofangreindum tilvitnunum má ráða að ráðuneytið telur að beinar lagareglur um hvað megi greiða af kirkjugarðsgjöldum hafi ekki verið nægjanlega skýrar. Úr þessu er reynt að bæta í frv. til nýrra laga um kirkjugarða o.fl., sem nú er til meðferðar á Alþingi, en þriðja umræða um frumvarpið er á dagskrá þingsins í dag. Í 2. mgr. 20. gr. frv. segir svo: „Kirkjugarðsstjórn er enn fremur heimilt að taka þátt í kostnaðarsömum framkvæmdum við útfararkirkjur.“

Um þetta segir svo í athugasemdum um 20. gr.: „Í 2. mgr. er lagt til að kirkjugarðsstjórn sé heimilt að styrkja kostnaðarsamar framkvæmdir við útfararkirkjur. Ákvæði þessa efnis er ekki í núgildandi lögum, en slíkur stuðningur mun allt að einu hafa átt sér stað. Þykir eðlilegt að þessi heimild sé sett í lög þar sem víða um landið er mikil samstaða með kirkju og kirkjugarði og getur stuðningur verið á báða vegu þegar sérstök þörf þykir á. Þetta er aðeins heimildarákvæði og er það hveðrar kirkjugarðsstjórnar fyrir sig að marka sér stefnu í þessum málum. Nánar mætti kveða á um þetta í reglugerð, sbr. 50. gr. frv., að fenginni reynslu af þessu ákvæði.“

Ráðuneytið telur að verði ofangreint frumvarp að lögum sé vafi um heimildir kirkjugarðsstjórnna til að ráðstafa fé til kirkjubyggingasjóða, ekki lengur fyrir hendi. Má telja bagalegt að beinar lagaheimildir til þessarar ráðstöfunar hafi skort, svo sem getur í a-lið bréfs kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma til yðar, dags. 8. desember 1992. Kirkjugarðsstjórnir hafa talið sig grundvalla ákvarðanir sínar um framlög á venju og er ekki kunnugt um að afstöðu ráðuneytisins til þess skilnings hafi verið leit- að, enda verður staðfestingu á skipulagsreglum kirkjubyggingasjóðs ekki jafnað til þess. Þá er rétt að geta þess að ráðuneytið heldur ekki uppi eftirliti með starfsemi kirkjugarða. Í því frumvarpi til laga um kirkjugarða ofl., sem nú liggur fyrir á Alþingi er hinsvegar gert ráð fyrir að kirkjugarðsstjórnir sendi ríkisendurskoðun ársreikninga sína. Það skal tekið fram að slík venja sem þarna er vísað til að hafi myndast á þróngu sviði, myndi að mati ráðuneytisins almennt teljast veik heimild fyrir framlög- um úr opinberum sjóðum.

Að lokum vill ráðuneytið ítreka að hljóti frumvarp til laga um kirkjugarða ofl. samþykki á Alþingi, sem nú hillir undir, ætti þeim álítaefnum sem hér ræðir um að vera ráðið til lykta til frambúðar.“

Í tilvitnuðu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til Verslunarráðs Íslands, dags. 10. nóvember 1992, segir enn fremur svo:

„Í samræmi við 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 19. gr. laga um kirkjugarða nr. 21/1963 fer kirkjugarðsstjórn Reykjavíkurprófastsdæma með fjárhald kirkjugarða Reykjavíkur og er ábyrg fyrir ráðstöfun fjármuna kirkjugarðanna. Virðist ekki vera beint ákvæði í lögnum sem segir til um hvernig skuli ráðstafa kirkjugarðsgjaldi því sem innheimt er skv. 3. mgr. 26. gr., gjald af aðstöðugjaldsstofni, og 26. gr. a., hluti af tekjuskatti, sbr. lög nr. 89/1987. Það er þó ljóst að kirkjugarðsgjöldum er fyrst og fremst ætlað að mæta kostnaði við kirkjugarða. Fram kemur þó í 2. og 3. mgr. 18. gr. og 25. gr. að kirkjugörðum er heimilt að greiða kostnað við grafartöku og líkhús, en ekki verður talið að réttarvenja hafi myndast sem skapi rýmri heimildir í þessu efni en grundvall- aðar verði á lögnum.“

Með bréfi, dags. 29. apríl 1993, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 4. maí 1993.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 19. ágúst 1993, var svohljóðandi:

„I.

Lög um kirkjugarða nr. 21/1963 eru að stofni til frá árinu 1932, en þá voru lög nr. 64/1932 um kirkjugarða sett. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 64/1932, að frumvarpið sé nær samhljóða frumvarpi, sem lagt var fyrir vetrarþing þar á undan, og er vísað til athugasemda, er því frumvarpi fylgdu (Alþt. 1932, A–deild, bls. 282). Í greinargerð með frumvarpi því, sem lagt var fyrir Alþingi árið 1931, segir meðal annars:

„Á því byggist nú meginhugsun frumvarpsins, að allir menn, utan þjóðkirkjunnar sem innan hennar, hafi jafnan rétt til legstaða í kirkjugarði, og beri þar af leiðandi jafnar skyldur, nema þeir séu í viðurkenndum söfnuði, sem óskar að vera sér um graf- reit.

Eru kirkjugarðarnir þá eigi kirkjumál einvörðungu, heldur verða þeir jafnframt að teljast til heilbrigðis- og menningarmála byggðarlagsins. Á þeirri hugsun byggjast

kvaðir þær, sem lagðar eru á sveitar- og bæjarfélög samkvæmt frumvarpi þessu, enda eru þær í samræmi við og í beinu framhaldi af lagasetningum síðasta Alþingis, sbr. lög nr. 13, 14. júní 1929.

Þar sem frumvarpið er byggt á þeim grundvelli, að allir menn, utan þjóðkirkjunnar og innan, hafi sama rétt og skyldur, að því er tekur til kirkjugarðanna, þá leiðir þar af, að kirkjugarðar verða að hafa sérstakt reikningshald og sérstakan fjárhag, einnig þar, sem sóknarkirkjan er safnaðarkirkja.

En þótt fjárhagur kirkju og kirkjugarðs sé aðskilinn, þykir sjálfsagt, að sóknarnefndirnar hafi áfram umsjón kirkjugarða og fjárhald. Hafa bæjar- og sveitarstjórnir þegar ærin verkefni, en ef fela ætti umsjón kirkjugarðanna sérstökum nefndum, mundu þær nefndir, eða kirkjugarðsstjórnir, oftast skipaðar sömu mönnum sem sóknarnefndirnar. Þar sem rétt þykir að kirkjugarðar séu áfram í umsjón sóknarnefndanna, verður próföstum og biskupi að bera öll yfirumsjón, enda er í frumvarpi þessu allmjög hert á eftirlitsskyldu prófastanna.“ (Alþt. 1931, A–deild, bls. 284.)

Í 26. gr. laga nr. 21/1963 um kirkjugarða, sbr. 1. gr. laga nr. 89/1987, er kveðið svo á að kirkjugarðsstjórn skuli árlega semja áætlun um tekjur og gjöld þeirra kirkjugarða, sem þær hafa í umsjá sinni. Í 26. gr. og 26. gr. a. er kirkjugörðum tryggður tekjustofn til að standa undir þeim störfum, sem kirkjugörðum eru falin með lögum nr. 21/1963. Hrökkvi tekjur kirkjugarðs ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum, er heimilt að hækka hundraðsgjaldið af aðstöðugjöldum fyrir eitt ár í senn, sbr. 3. mgr. 26. gr. laganna. Komi það hins vegar í ljós, að tekjur kirkjugarða muni fara verulega fram úr áætluðum gjöldum það ár, getur kirkjumálaráðuneytið heimilað hlutaðeigandi kirkjugarðsstjórn fyrir eitt ár í senn að innheimta lægra hundraðsgjald af aðstöðugjöldum.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 21/1963 um kirkjugarða rennur 8% af kirkjugarðsgjöldum í Kirkjugarðasjóð. Samkvæmt 6. mgr. 27. gr. er heimilt að veita kirkjugarðsstjórnnum lán og/eða styrki til kirkjugarða og kirkna. Í máli þessu er ekki fjallað um framlög úr Kirkjugarðasjóði, heldur lýtur kvörtunin einungis að ráðstöfun á þeim hluta kirkjugarðsgjalds, sem ætlaður er til rekstrar kirkjugarða skv. 26. gr. laga nr. 21/1963 um kirkjugarða.

2.

Eins og fram kemur í I. kafla hér að framan, ráðstafaði stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis kr. 10.000.000 í Kirkjubyggingasjóð Reykjavíkur árið 1991. Fram kemur í bréfi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis, dags. 8. desember 1992, svo og bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. apríl 1993, að ekki sé fyrir að fara lagaheimild til þessarar ráðstöfunar kirkjugarðsgjaldanna.

Til heimtu þeirra gjalda, sem renna til kirkjugarða landsins skv. lögum nr. 21/1963, þarf lagaheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðstöfun kirkjugarðsgjalda þarf einnig að vera í samræmi við lög. Í lögum nr. 21/1963 um kirkjugarða er stjórnnum kirkjugarða fenginn ákveðinn starfi. Kirkjugarðsgjöldunum er ætlað að standa undir kostnaði af þeim framkvæmdum, sem fyrrnefnd lög miða að. Ráðstöfun kirkjugarðsgjalda til starfsemi, sem fellur utan valdsviðs kirkjugarðsstjórna skv. lögum nr. 21/1963 um kirkjugarða, er hins vegar óheimil án sérstakrar lagaheimildar. Þegar af þeirri ástæðu verður að telja að ráðstöfun 10.000.000 kr. í Kirkjubyggingasjóð Reykjavíkur hafi verið óheimil. Þá er einnig á það að líta, að í greinargerð með frumvarpi til kirkjugarða, sem lagt var fram á Alþingi árið 1931, var á því byggt, „að allir menn, utan þjóðkirkjunnar og innan, [hefðu] sama rétt og skyldur, að því er [tæki] til kirkjugarðanna“. Af þessum sökum þyrftu kirkjugarðarnir að hafa „sérstakt reikningshald og sérstakan fjárhag“ (Alþt. 1931, A–deild, bls. 284). Þessa meginreglu laganna ber að túlka með hliðsjón af 2. mgr. 64. gr. stjórnarskrár-

innar. Þar segir, að enginn sé skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til neinnar annarrar guðsdýrkunar en þeirrar, er hann sjálfur aðhyllist. Með hliðsjón af því verður að telja, að ráðstöfun kirkjugarðsgjaldanna í Kirkjubýggingasjóð Reykjavíkur hafi verið ósamrýmanleg meginreglum laga nr. 21/1963 um kirkjugarða.

Í bréfi stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma 8. desember 1992 segir, að hún telji umrædda ráðstöfun gjaldanna styðjast við venju. Með tilliti til þess hvað í „venjunni“ fólst og á hvaða sviði hún var, tek ég undir þá skoðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem fram kemur í bréfi þess 10. nóvember 1992, að ekki hafi skapast *réttarvenja*, sem veiti rýmri heimildir til ráðstöfunar gjaldanna en leiddar verði af lögum nr. 21/1963 um kirkjugarða, með síðari breytingum.

3.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis hafi ekki haft heimild skv. lögum nr. 21/1963 um kirkjugarða til þess að ráðstafa 10.000.000 króna til Kirkjubýggingasjóðs Reykjavíkur á árinu 1991.

Með lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, voru lög nr. 21/1963 um kirkjugarða felld úr gildi. Í 2. mgr. 20. gr. laga nr. 36/1993 er nú kveðið svo á, að kirkjugarðsstjórn sé heimilt að taka þátt í kostnaðarsömum framkvæmdum við útfararkirkjur.“

18.8. Frádráttur ökutækjakostnaðar. Akstur milli heimilis og vinnustaðar. Matsreglur ríkisskattstjóra. Jafnræði skattgreiðenda. (Mál nr. 755/1993)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir úrskurði yfirs kattaneftndar frá 25. nóvember 1992 og framkvæmd matsreglna, er ríkisskattstjóri hefði sett á grundvelli 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. grein 3.1.0. í auglýsingu nr. 4/1991 um skattmat ríkisskattstjóra tekjuárið 1990 (framtalsárið 1991). Ennfremur beindist kvörtun A að fyrirmælum ríkisskattstjóra um færslu akstursdagbókar, sbr. grein 3.4. í auglýsingu nr. 3/1993 um skattmat í staðgreiðslu á árinu 1993.

Ég ritaði A bréf, dags. 20. apríl 1993, og gerði honum svohljóðandi grein fyrir niðurstöðum mínum í máli hans:

II.

„1.

Fyrsti liður kvörtunar yðar lýtur að því, að samkvæmt áðurnefndum matsreglum ríkisskattstjóra teljist allur akstur eigin ökutækis, milli heimilis og vinnustaðar, vera í eigin þágu og komi sá kostnaður því ekki til frádráttar fengnum ökutækjastyrk.

Í tveimur álitum mínum frá 8. febrúar 1993 í málum nr. 472/1991 [SUA 1993:264] og 416/1991 [SUA 1993:277], reyndi á framkvæmd matsreglna, er ríkisskattstjóri hafði sett á grundvelli 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 með síðari breytingum. Niðurstöður athugana minna voru þær, að úrskurðir ríkisskattaneftndar og nefndar matsreglur, sem úrskurðirnir voru byggðir á, hefðu ekki verið andstæðar 1. tl. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt með síðari breytingum. Til frekari upplýsingar fylgja framangreind álit hér í ljósriti. Það er skoðun mín, að fyrsti liður kvörtunar yðar lúti að sömu álitafnum og fjallað er um í þessum álitum og vísa ég til þeirra.

2.

Annar liður kvörtunar yðar fjallar um það, hvort yður hafi verið heimilt samkvæmt umræddum matsreglum ríkisskattstjóra að færa til frádráttar ökutækjastyrk afskrift tveggja bifreiða. Í grein 3.1.0. í framangreindum matsreglum ríkisskattstjóra segir m.a.:

„Því aðeins telst ökutækjakostnaður sannaður að fullnægt sé neðangreindum skilyrðum:

1. að fram sé lögð . . . nákvæm sundurliðun á heildarrekstrarkostnaði ökutækisins, þ.m.t. árleg afskrift, sem reiknast kr. 96 315. . . . Afskrift ökutækis, sem notað er hluta úr ári reiknast hlutfallslega.“

Samkvæmt framansögðu miðast afskrift bifreiðar við tiltekna fjárhæð og skal hún reiknast hlutfallslega, ef ökutæki er notað hluta úr ári. Það er skoðun mín, að ekki sé til efni til athugasemda af minni hálfu við þá niðurstöðu yfirsattanefndar, að tilvitnuð ákvæði greinar 3.1.0. í matsreglum ríkisskattstjóra feli í sér, að einungis sé heimilt að færa til frádráttar afskrift vegna einnar bifreiðar. Verður ekki séð, að sú niðurstaða sé andstæð lögum eða að þar búi að baki ólögmet sjónarmið.

3.

Þriðji liður kvörtunar yðar lýtur að því, að í úrskurði yfirsattanefndar 25. nóvember 1992 í máli nr. 552/1992 hafi ekki verið gætt jafnræðisreglna, þegar litið sé til úrskurðar ríkisskattanefndar frá 12. mars 1992 í máli nr. 216/1992. Í úrskurði ríkisskattanefndar í máli nr. 552/1992 segir:

„Samkvæmt aksturssamningi milli vinnuveitanda og kæranda, er fyrir liggur í málinu, er akstur í þágu vinnuveitanda, annar en akstur til og frá vinnu, metinn 240 km á hálfum mánuði og hefur skattstjóri miðað frádráttarfjárhæð við þann kílómetrafjölda. Það ber undir kæranda að sýna fram á að honum beri frádráttur kostnaðar vegna meiri aksturs en samningur tiltekur. Kærandi þykir ekki hafa sýnt fram á slíkt og er kröfu hans um hærri frádrátt synjað.“

Í niðurlagi úrskurðar ríkisskattanefndar í máli nr. 216/1992 kemur eftirfarandi fram:

„Svo sem fram er komið, leyfði skattstjóri til frádráttar á móti greiddum ökutækjastyrk . . . kr. Eigi kemur fram, hvernig sú fjárhæð er fundin, svo sem með tilliti til fjölda kílómetra í heild sinni eða skiptingu á milli bifreiða. Svo sem málsmeðferð skattstjóra er háttað og að því virtu, að kærandi þykir hafa leitt að því verulegar líkur að honum beri mun hærri frádráttur á móti greiddum ökutækjastyrk en skattstjóri ákvað, þykir eigi komist hjá því að hnekkja hinni kærðu breytingu.“

Athugun mín á kvörtun yðar og þeim gögnum, sem henni fylgdu, hefur ekki leitt í ljós, að brotnar hafi verið á yður jafnræðisreglur. Hef ég þá litið til þess, að ekki verður ráðið, að í máli nr. 216/1992 hafi legið fyrir aksturssamningur um það, hvað skyldi teljast akstur í þágu vinnuveitanda. Ekki kemur heldur fram, að þar hafi verið um sambærilega notkun eigin ökutækis í þágu vinnuveitanda. Loks verður ekki séð, að þér hafið með sambærilegum hætti fært rök að því, að akstur yðar í þágu vinnuveitanda hafi verið meiri en nam nefndum aksturssamningi.

4.

Loks lýtur kvörtun yðar að því, að ríkisskattstjóri hafi „ . . . sett á þessu ári fram breyttar reglur um ökutækjastyrk sem kveða á um að sanna skuli akstursþörf með því að færa akstursdagbók“. Ég lít svo á, að með framangreindu vísið þér til greinar 3.4. í auglýsingu nr. 3/1993 um skattmat í staðgreiðslu á árinu 1993, en þar segir:

„Peir aðilar sem hyggjast gera kröfu um að fá kostnað dreginn frá ökutækjastyrk sem þeir fá greiddan á árinu 1993 þurfa frá byrjun þess árs að færa akstursdagbók eða akstursskýrslu þar sem skráð er . . . , sbr. reglugerð nr. 490 frá 28. desember 1992. Skal færa þessi gögn reglulega og skulu þau vera aðgengileg skattyfirvöldum þegar þau óska þess.“

Með reglugerð nr. 490/1992 var 5. gr. reglugerðar nr. 591/1987 um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu breytt og hljóðar nú svo:

„Af ökutækjastyrkjum, öðrum en þeim er greinir í 3. gr., ber að reikna staðgreiðslu. Hins vegar getur launamaður lagt fram með skattframtali sínu gögn um sannanlegan akstur í þágu launagreiðanda, þ.m.t. akstursbók samkvæmt 2. mgr. 3. gr., til sönnunar því hver hafi verið akstur í þágu launagreiðanda, sbr. 1. tölul. A-liðs 30. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og kemur þá sá kostnaður sem sannað er að sé í þágu launagreiðanda til frádráttar við álagningu.“

Reglugerð nr. 591/1987 er sett með stoð í 8. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Þá er gert ráð fyrir því í 1. mgr. A-liðar 30. gr. laga nr. 75/1981, að á móti fengnum ökutækjastyrk geti launþegi fært til frádráttar kostnað, sem sannaður sé og sé í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra. Ennfremur ber að hafa í huga fyrirmæli 94. gr. laga nr. 75/1981 um skyldu aðila til þess, að láta skattyfirvöldum í té nauðsynlegar upplýsingar og gögn og í því formi, sem þau beiðast. Samkvæmt því er það skoðun mín, að framangreindur áskilnaður ríkisskattstjóra um færslu akstursbókar byggji á nægilega skýrum lagagrundi og gefi því ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu.“

III.

Í bréfi mínu til A tjáði ég honum, að samkvæmt framansögðu væri niðurstaða mín sú, að mál það, er kvörtun hans lyti að gæfi ekki tilefni til frekari athugunar af minni hálfu.

18.9. Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum. Ólögmat sjónarmið. Rangar forsendur. (Mál nr. 672/1992)

A og B kvörtuðu yfir þeirri ákvörðun bæjarstjórnar X að hafna umsókn þeirra um niðurfellingu eða lækkun fasteignaskatts af íbúðarhúsnæði þeirra, en umsóknin byggðist á heimild í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990, um tekjustofna sveitarfélaga, til að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Synjunin, sem staðfest var af félagsmálaráðuneytinu, var á því byggð, að A og B, sem teldust eignamikil og ættu m.a. tvær fasteignir, sem þau byggju í til skiptis, uppfylltu ekki skilyrði reglna bæjarstjórnar um heimildarlækkanir þessar, sem kvæðu svo á, að lækkun eða niðurfelling fasteignaskatts tæki ekki til þeirra elli- og örorkulífeyrisþega, sem eignamiklir væru og gætu búið í eigin húsnæði þrátt fyrir lág- ar tekjur.

Umboðsmaður féllst á það með A og B, að óheimilt væri að líta til eigna elli- og örorkulífeyrisþega við ákvörðun um niðurfellingu eða lækku fasteignaskatta samkvæmt nefndu lagaákvæði og rakti í því sambandi breytingu, sem varð á lagaákvæði þessu, í það horf að miða við tekjulitla lífeyrisþega í stað efnalítilla, en sú breyting átti samkvæmt lögskýringargögnum rætur að rekja til venju, sem skapast hafði við túlkun ákvæðisins. Samhliða breytingu þessari var gerð sú breyting, að sveitarfélögum var heimilað að lækka eða fella niður fasteignaskatt í þessum tilvikum í stað skyldu til þess áður. Umboðsmaður tók fram, að sveitarstjórn yrði að lögum að gæta samræmis og jafnræðis svo og þeirra sjónarmiða, sem umrætt lagaákvæði byggðist á, ákvæði hún að beita heimild þessari. Í þessu sambandi fjallaði umboðsmaður um reglur bæjarstjórnar X um þetta efni, er giltu vegna ársins 1992, og tók fram, að af reglunum væri ljóst, að niðurfelling eða lækku fasteignaskatts væri reist á tekjuviðmiðun og þar væri enginn fyrirvari um eignir viðkomandi. Með tilliti til þeirra laga-sjónarmiða, sem ákvæði 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 væri byggt á, yrði að telja, að reglurnar byggðust á lögmætum sjónarmiðum. Ákvörðun í máli A og B hefði hins vegar byggt á öðrum sjónarmiðum og miðast við, að þau teldust „eignamikil“. Að lögum bærri við beitingu umrædds ákvæðis að miða við tekjur en ekki eignir og því hefði synjunin byggt á ólögmætum sjónarmiðum. Að auki taldi umboðsmaður, að synjunin hefði verið byggð á röngum forsendum, þar sem ekki hefði verið tekið tillit til þess við ákvörðun málsins, að B var 75% öryrki og örorkan talin varanleg. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til bæjarstjórnar X að taka málið á ný til meðferðar, kæmi fram ósk um það, og haga þá meðferð þess í samræmi við fyrrgreind sjónarmið.

I.

Hinn 11. september 1992 leituðu til mín A og B og kvörtuðu yfir þeirri ákvörðun bæjarstjórnar X 23. júní 1992, að hafna umsókn þeirra um niðurfellingu eða lækku fasteignagjalda vegna fasteignar þeirra Y. Umrædd ákvörðun var kærð til félagsmálaráðuneytisins 1. júlí 1992 og gekk úrskurður ráðuneytisins hinn 20. ágúst s.á. Niðurstaða úrskurðarins var sú, að bæjarstjórn X hefði ekki brotið gegn 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990.

A og B töldu, að við ákvörðun um lækku eða niðurfellingu fasteignaskatts, á grundvelli 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga, væri einungis heimilt að líta til *tekna* hlutaðeigandi elli- eða örorkulífeyrisþega, sbr. orðið „tekjulitlum“ í umræddu ákvæði, en ekki *eigna*.

II.

Með bréfum, dags. 30. janúar og 24. febrúar 1992, fóru A og B fram á það við bæjarstjórn X, að fasteignaskattur af fasteign þeirra Y yrði lækkaður.

Með bréfi, dags. 6. mars 1992, svaraði bæjarlögmaður X erindi A og B. Bréfið hljóðar svo:

„Varðar beiðni yðar um niðurfellingu eða lækku fasteignagjalda af fasteigninni [Y].

Þér bendið réttilega á það í bréfi yðar, dags. 24. feb. 1992, til bæjarritara, að skv. 5. gr. 4. mgr. 1. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga, er sveitarstjórn heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.

Bæjarstjórn [X] hefur nýtt sér þetta heimildarákvæði í mörg ár og lækkað og fellt niður fasteignaskatt nefndra hópa, skv. reglum, sem hún setur hvert ár um tekjumörk.

Tilgangur þessarar undanþágu frá greiðslu fasteignaskatts að hluta eða öllu er að gera þeim elli- og örorkulífeyrisþegum, sem tekjulitlir eru kleift að búa í eigin hús-næði áfram, þó svo tekjur þessa hóps hafi skerst vegna örorku eða elli.

Samkvæmt greindum tilgangi taka reglur bæjarstjórnar um lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts ekki til þeirra elli- eða örorkulífeyrisþega, sem eignamiklir eru og geta búið í eigin húsnæði, þrátt fyrir litlar tekjur.

Þar sem þér verðið að teljast eignamikill og eigið m.a. tvær fasteignir sem þér búið í til skiptis, er ekki hægt að verða við beiðni yðar.“

Með bréfi, dags. 23. júní 1992, var A og B tilkynnt um afgreiðslu bæjarstjórnar á erindi þeirra og hljóðar það svo:

„Á fundi bæjarstjórnar [X] þann 16. júní s.l. var neðanskráð afgreiðsla framtalsnefndar á erindi yðar staðfest:

„Umsókn [A], um niðurfellingu fasteignagjalda.

Nefndin hafnar beiðninni og vísar til bréfs bæjarlögmanns, dags. 6/3'92.“

Þetta tilkynnist yður hér með.“

Með bréfi, dags. 1. júlí 1992, kærðu A og B ákvörðun bæjarstjórnar X. Félagsmálaráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu hinn 20. ágúst 1992. Þar segir meðal annars:

„Í [. . .] 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er um að ræða heimildarákvæði til handa sveitarstjórn til að fella niður eða lækka fasteignaskatt. Sveitarstjórn er því ekki skylt að fella niður fasteignaskatt elli- eða örorkulífeyrisþega ef um það er sótt og ekki hafa verið settar reglur um slíkt af sveitarstjórn. Ef slíkar reglur hafa hins vegar verið settar, getur sveitarstjórn ekki hafnað lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts ef umsækjandi uppfyllir öll þau skilyrði sem sett eru í reglum sveitarstjórnar.

[X] setti reglur í samræmi við heimildina í 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga á bæjarstjórnarfundum hinn 17. desember 1991 og er í þeim reglum lögð áhersla á að umsækjandi, þ.e. tekjulítill elli- eða örorkulífeyrisþegi, búi sjálfur í íbúð þeirri, sem sótt er um niðurfellingu fasteignaskatts vegna.

Með hliðsjón af bréfi bæjarlögmanns [X] til yðar, dags. 6. mars 1992, og framangreindum reglum frá 17. desember 1991, telur ráðuneytið að [X] hafi ekki brotið gegn 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga og að [X] hafi fært fram fullnægjandi rök fyrir höfnun umsóknar yðar um lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts vegna fasteignarinnar [Y]. Af þeim sökum telur ráðuneytið ekki vera grundvöll fyrir frekari aðgerðum í máli þessu.“

III.

Hinn 14. september 1992 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B og léti mér í té gögn, er málið snertu. Í bréfi mínu sagði enn fremur:

„Sérstaklega er óskað eftir því, að gerð verði grein fyrir því, hvort ráðuneytið telji lögmætt að líta til eigna elli- eða örorkulífeyrisþega við ákvarðanir af umræddu tagi, en af hálfu [A] og [B] er því haldið fram, að skv. orðalagi 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 sé einungis heimilt að líta til tekna, sbr. orðið „tekjulitlum“ í umræddu ákvæði.“

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 6. nóvember 1992, og segir þar meðal annars:

„Núgildandi lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1990 eru að stofni til frá árinu 1972. Þá hljóðaði 3. mgr. 5. gr. laganna svo: „Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem efnalitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Sama gildir um slíka lífeyrisþega, sem ekki hafa verulegar tekjur umfram elli- og örorkulífeyri.“

Með lögum nr. 47/1982 var ákvæði þessu breytt, þannig að um skyldu sveitarstjórna varð að ræða en ekki heimild til niðurfellingar fasteignaskatts. Ákvæði þetta hljóðaði þá svo: „Skylt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem efnalitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Sama gildir um slíka lífeyrisþega, sem ekki hafa verulegar tekjur umfram elli- og örorkulífeyri.“ Í greinargerð með frumvarpi til laga þessara segir ennfremur svo: „Rétt og skylt er að geta þess, að flest sveitarfélög sýna lipurð og tillitssemi í þessum efnum. En þar sem í hlut á efnalítið fólk, sem verður að lifa á elli- og örorkulífeyri og hefur ekki gjaldþol til greiðslu slíkra fasteignaskatta, þykir flutningsmönnum eðlilegt að breyta þessari heimild sveitarstjórna í skyldu.“

Með lögum nr. 91/1989 var ákvæði þessu breytt í núverandi horf, þ.e.: „Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.“ Í athugasemdum með frumvarpi til þessara laga segir svo um 3. mgr. 5. gr.: „Í 3. mgr. er lagt til að í stað orðsins „skylt“ í núgildandi lögum komi orðið „heimilt“ þar sem talið er að ákvæðið nái tilgangi sínum með því orðalagi og því eðlilegra að nota það.“ Ennfremur var orðalagi 3. mgr. 5. gr. breytt þannig að miða skyldi við „tekjulitla“ einstaklinga en ekki „efnalitla“. Nú er samsvarandi ákvæði að finna í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990.

Með bréfi bæjarlögmanns [X] til félagsmálaráðuneytisins, dags. 23. júlí 1992, fylgdi endurrit úr fundargerðarbók bæjarstjórnar [X] frá fundi 17. desember 1991. Í þeirri fundargerð segir m.a.:

„Jafnframt felur bæjarstjórn framtalsnefnd m.t.t. 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að fella niður fasteignaskatt ellilífeyrisþega af eigin íbúð, sem þeir búa í á eftirfarandi hátt:

...

Við mat á niðurfellingu fasteignaskatts af eigin íbúð öryrkja, sem hann notar sjálfur, skal framtalsnefnd hafa hliðsjón af fyrrgreindum reglum.“

Samkvæmt þessu hefur bæjarstjórn [X] nýtt sér framangreinda heimild í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 og er í reglum bæjarins lögð áhersla á að umsækjandi, þ.e. tekjulítill elli- eða örorkulífeyrisþegi, búi sjálfur í íbúð þeirri, sem sótt er um niðurfellingu fasteignaskatts á.

Ráðuneytið telur að reglur [X], sem fram koma í framangreindri fundargerð, brjóti ekki í bága við fyrirmæli laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 90/1990, enda er í framangreindri 4. mgr. 5. gr. nefndra laga einungis um að ræða heimildarákvæði til handa sveitarstjórn að fella niður eða lækka fasteignaskatt. Sveitarstjórn er því ekki skylt að fella niður fasteignaskatt elli- eða örorkulífeyrisþega ef um það er sótt og ekki hafa verið settar reglur um slíkt af sveitarstjórn. Ef slíkar reglur hafa hins vegar verið settar, getur sveitarstjórn ekki hafnað lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts ef umsækjandi uppfyllir öll þau skilyrði sem sett eru í reglum sveitarstjórnar.“

Með bréfi, dags. 12. nóvember 1992, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við bréf félagsmálaráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 17. nóvember 1992.

Hinn 4. febrúar 1993 ritaði ég bæjarstjórn X bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að bæjarstjórnin skýrði viðhorf sitt til

kvörtunar A og B og léti mér í té gögn, er málið snertu. Þá óskaði ég þess sérstaklega, að gerð yrði grein fyrir því, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun bæjarstjórnar væri byggð og hvers vegna ekki hefði verið byggt á reglum þeim um viðmiðun tekna, sem bæjarstjórn X samþykkti á fundi sínum hinn 17. desember 1991.

Svar bæjarlögmanns X barst með bréfi, dags. 25. maí 1993, og hljóðar það svo:

„Sjónarmið bæjarstjórnar [X] við ákvörðunartöku 16. júní 1992 um að hafna umsókn [A] og [B] um niðurfellingu fasteignaskatts sem álagður var 1992 á [Y], eru eftirfarandi:

Reglur bæjarstjórnar [X] og ákvæði 5. gr. 4. mgr. l. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga um að lækka eða fella niður fasteignaskatt taka einungis til tekjulítilla elli- og örorkulífeyrisþega.

Þar sem [A] er hvorki elli- né örorkulífeyrisþegi á nefnt heimildarákvæði um lækkun fasteignaskatts og reglur bæjarstjórnar ekki við um hann. Hann hefur ekki náð 67 ára aldri ennþá og hefur aldrei haldið því fram eða lagt fram gögn um að hann sé örorkulífeyrisþegi. Umsókn hans um lækkun eða niðurfellingu á fasteignaskatti er því eðlilega synjað.

Tilgangur þessarar undanþáguheimildar frá greiðslu fasteignaskatts að hluta eða öllu hlýtur að vera sá að gera þeim elli- og örorkulífeyrisþegum, sem tekjulitlir eru, kleift að búa í eigin húsnæði áfram, þó svo tekjur þessa hóps hafi skerst vegna örorku eða elli.

Það er ekki í samræmi við greindan tilgang að lækka að fella niður fasteignaskatt álagðan á [B] og var erindi hennar því jafnframt synjað, enda um einstakling að ræða, sem telja verður eignamikinn og á m.a. tvær fasteignir, sem hún býr í til skiptis. Þau sjónarmið sem að baki liggja að gefa ellilífeyrisþegum að búa í eigin húsnæði eins lengi og kostur er, eiga alls ekki við í þessu tilviki, þ.e. að veita gjaldendum heimild til þess að njóta niðurfellingar á fleiri en einni eign.

Mér er ekki kunnugt um að beiðni um niðurfellingu fasteignaskatts aðila, sem býr í fleiri en einni fasteign hafi borist bæjaryfirvöldum í [X] og koma jafnræðisreglur stjórnarfrarsréttar ekki til álita að mínu viti.

Sú breyting, sem varð á umræddri lagamálsgrein, styrkir frekar sjónarmið mitt um greindan tilgang, þ.e. að gjaldendum verði gefinn kostur á því að búa áfram í eigin húsnæði eftir að ellilífeyrisaldri er náð, þó um t.d. einbýlishús sé að ræða. Þó viðmiðunin byggist nú á tekjum gjaldenda, en ekki efnum af ofangreindri ástæðu, er að mínu áliti jafn augljóst, að tilgangur löggjafans hefur ekki verið sá að stóreignafólk, sem á fleiri en eina fasteign, sem það býr sjálft í, njóti heimildarákvæðisins.“

Athugasemdir A og B við framangreint bréf bárust mér með bréfi, dags. 28. maí 1993. Þar segir meðal annars, að ljósrít af örorkumati A, dags. 15. janúar 1992, hafi verið meðal þeirra gagna, sem hann hafi látið bæjaryfirvöldum í X í té með erindi sínu um niðurfellingu eða lækkun fasteignaskatts. Þá kemur þar fram, að þau hafi aðeins óskað eftir lækkun eða niðurfellingu á fasteignagjöldum fyrir aðra fasteign sína.

IV.

Í niðurstöðu álits míns fjallaði ég um þær forsendur og þau sjónarmið sem synjun bæjaryfirvalda í X var byggð á. Sagði svo um þessa þætti í áliti mínu, dags. 30. ágúst 1993:

„1. Öroroka A.

Í bréfi bæjarlögmanns X, dags. 25. maí 1993, er á því byggt að A sé hvorki elli- né örorkulífeyrisþegi og hafi m.a. af þeirri ástæðu verið synjað um lækkun eða niðurfellingu fasteignagjalda.

Í gögnum, sem félagsmálaráðuneytið lét mér í té, var vottorð Tryggingastofnunar ríkisins. Þar kemur fram, að örorka A sé 75% og er hún talin varanleg. Verður því að telja, að nefnd synjun bæjaryfirvalda í X hafi verið byggð á röngum forsendum.

2. Sjónarmið þau, sem ákvörðun var byggð á.

Ekki virðist hafa verið á því byggt af hálfu X að umrædd fasteign hafi verið í notum annarra en A og B. Hins vegar má telja um það deilt, hvort sveitarstjórn sé heimilt að líta til *eigna* elli- eða örorkulífeyrisþega, þegar ákveðið er af sveitarstjórn að nota heimild til lækunar- eða niðurfellingar á fasteignaskatti elli- eða örorkulífeyrisþega skv. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 um tekjustofna sveitarfélaga, en A og B halda því fram, að aðeins megi líta til *tekna* elli- og örorkulífeyrisþega við beitingu umrædds heimildarákvæðis, sbr. orðið „tekjulitlum“ í umræddu ákvæði.

3. mgr. 5. gr. laga nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 1. gr. laga nr. 47/1982, hljóðaði svo:

„Skylt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem *efnalitlum* elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Sama gildir um slíka lífeyrisþega, sem ekki hafa verulegar tekjur umfram elli- og örorkulífeyri.“ (Leturbreyting mín).

Á árinu 1988 var lagt fram frumvarp á Alþingi til laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í frumvarpinu var lögð til sú breyting á 3. mgr. 5. gr. eldri laga, að orðið „heimilt“ skyldi koma í stað orðsins „skylt“ í upphafi málsgreinarinnar (Alþt. 1988, A–deild, bls. 1366). Að öðru leyti var gengið út frá því, að ákvæðið skyldi vera óbreytt (Alþt. 1988, A–deild, bls. 1377). Félagsmálanefnd efri deildar kom hins vegar fram með svohljóðandi breytingar-tillögu á umræddu ákvæði:

„Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem *tekjulitlum* elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.“ (Alþt. 1988, A–deild, bls. 2744. Leturbreyting mín).

Í nefndaráliti félagsmálanefndar efri deildar segir meðal annars um forsendur þessarar breytingar:

„Nefndin hefur fjallað rækilega um frumvarpið á mörgum fundum og leggur til að það verði samþykkt með breytingum sem fluttar eru á sérstöku þingskjali. [. . .]

1. Við 5. gr. eru þrjár breytingar. [. . .] Að síðustu er í 3. mgr. kveðið á um að sveitarstjórnnum sé heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum. Heimildarákvæði frumvarpsins hafði verið miðað við efnalitla elli- og örorkulífeyrisþega, en breytingin er gerð vegna þess að í framkvæmd hefur ætíð verið miðað við tekjur en ekki eignir. Um þessa venju hafa skapast nokkuð samræmdar reglur hjá sveitarfélögum.“ (Alþt. 1988, A–deild, bls. 2743–2744.)

Í ræðu framsögumanns félagsmálanefndar sagði meðal annars um þessa breytingar-tillögu:

„Að síðustu er í 3. mgr. kveðið á um að sveitarstjórnnum sé heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum. Heimildar-ákvæði frumvarpsins hafði verið miðuð við efnalítla elli- og örorkulífeyrisþega, en breytingin er gerð vegna þess að í framkvæmd hefur ætíð verið miðað við tekjur en ekki eignir. Um þessa venju hafa skapast nokkuð samræmdar reglur hjá sveitarfélögum.“ (Alþt. 1988, B-deild, dálk. 5045.)

Umrædd breytingartillaga félagsmálanefndar var samþykkt. Lög in voru síðan birt sem lög nr. 91/1989. Lög um tekjustofna sveitarfélaga voru síðan endurútfegin, með síðari breytingum, sem lög nr. 90/1990.

Að framansögðu athuguðu er ljóst, að markmið breytinga á nefndu ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga var að færa ákvæðið til samræmis við þá venju, sem félagsmálanefnd efri deildar Alþingis taldi hafa skapast við túlkun þessa ákvæðis. Venjan fólst í því, að miða lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts við tekjur „en ekki eignir“, eins og glögglega kemur fram í lögskýringargögnum þeim, sem hér að framan eru rakin. Af þessum sökum var orðalagi ákvæðisins breytt með þeim hætti, að orðið „tekjulitlum“ kom í stað orðsins „efnalitlum“. Verður þess vegna að telja, að frá og með gildistöku laga nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga hafi sveitarfélögum verið óheimilt að líta til eigna elli- og örorkulífeyrisþega við ákvörðun um niðurfellingu eða lækkun fasteignaskatta skv. 4. mgr. 5. gr. laganna.

Frá og með gildistöku laga nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga var um heimild að ræða, en ekki skyldu, fyrir sveitarfélögin að lækka eða fella niður fasteignaskatt hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum. Ákveði sveitarstjórn hins vegar að beita umræddri heimild, verður að lögum að gæta samræmis og jafnræðis svo og þeirra sjónarmiða, sem umrætt ákvæði er að lögum byggt á.

Samkvæmt bókun í fundargerðabók bæjarstjórnar X frá fundi 17. desember 1991 hefur bæjarstjórn X tekið ákvörðun um að beita lækunar- og niðurfellingarheimild 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990. Í fundargerðinni segir m.a. svo:

„Jafnframt felur bæjarstjórn framtalsnefnd m.t.t. 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að fella niður fasteignaskatt ellilífeyrisþega af eigin íbúð, sem þeir búa í á eftirfarandi hátt:

a)	Einstaklingar:				
	Brúttótekjur 1991 allt að	721.000	100%	niðurfelling.	
	„ „ „ „	861.000	70%	„	
	„ „ „ „	1.104.000	30%	„	
b)	Hjón, sem bæði eru ellilífeyrisþegar:				
	Brúttótekjur 1991 allt að	1.130.000	100%	niðurfelling.	
	„ „ „ „	1.350.000	70%	„	
	„ „ „ „	1.530.000	30%	„	

Við mat á niðurfellingu fasteignaskatts af eigin íbúð öryrkja, sem hann notar sjálfur, skal framtalsnefnd hafa hliðsjón af fyrrgreindum reglum.“

Af reglunum er ljóst, að niðurfelling fasteignaskatts fyrir árið 1991 er reist á tekjuviðmiðun og þar er engin fyrirvari um eignir hlutaðeigandi. Með tilliti til þeirra lagasjónarmiða, sem ákvæði 4. mgr. 5. gr. laga nr. 90/1990 er byggt á, og hér að framan eru rakin, verður að telja að reglur bæjarstjórnar X byggist á lögmatum sjónarmiðum.

Ákvörðun í máli A og B er hins vegar byggð á öðrum sjónarmiðum, eins og greinir í bréfi bæjarlögmanns X, dags. 6. mars 1992. Í bréfinu segir svo:

„Tilgangur þessarar undanþágu frá greiðslu fasteignaskatts að hluta eða öllu er að gera þeim elli- og örorkulífeyrisþegum, sem tekjulitlir eru kleift að búa í eigin húsnæði áfram, þó svo tekjur þessa hóps hafi skerst vegna örorku eða elli.

Samkvæmt greindum tilgangi taka reglur bæjarstjórnar um lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts ekki til þeirra elli- eða örorkulífeyrisþega, sem eignamiklir eru og geta búið í eigin húsnæði, þrátt fyrir litlar tekjur.

Þar sem þér verið að teljast eignamikill og eigið m.a. tvær fasteignir sem þér búið í til skiptis, er ekki hægt að verða við beiðni yðar.“

Af umræddu bréfi er ljóst, að synjunin um lækkun fasteignagjalda vegna Y er byggð á því, að A og B teljist „eignamikil“, þar sem þau eigi tvær fasteignir. Eins og rakið er hér að framan, var á því byggt við setningu laga nr. 91/1989, að við beitingu heimildar 4. mgr. 5. gr. laganna yrði miðað við tekjur „en ekki eignir“ við ákvörðun um lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatta hjá elli- og örorkulífeyrisþegum. Einnig af þessum sökum verður óhjákvæmilega að telja, að umrædd synjun um lækkun fasteignaskatts af Y hafi verið byggð á ólögmætum sjónarmiðum.

V.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að synjun um lækkun fasteignaskatts af Y, sem tilkynnt var af bæjaryfirvöldum í X með bréfum, dags. 6. mars og 23. júní 1992, hafi verið byggð á röngum forsendum og ólögmætum sjónarmiðum. Af þeim sökum eru það tilmæli mín, að bæjarstjórn X taki málið á ný til meðferðar, komi fram ósk um það frá A og B, og hagi þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

VI.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá bæjarstjórn X um það, hvort A og B hefðu óskað eftir því að mál þeirra yrði tekið til meðferðar á ný, og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Svar bæjarlögmanns X, dags. 18. nóvember 1993, hljóðar svo:

„[A] og [B] voru endurgreidd fasteignagjöld álögd árið 1992 eftir að álit yðar um þeirra mál lá fyrir. Þetta var gert án óska frá þeim. Þá hafa þeim verið endurgreidd fasteignagjöld álögd 1993 þó þau hafi aldrei beið um niðurfellingu þeirra.“

18.10.

Endurgreiðsla oftækis fjár. (Mál nr. 820/1993)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir því að fjármálaráðuneytið hefði neitað að endurgreiða sér það fé, sem oftekið var, er hann greiddi gjald fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi. Um þá greiðslu var fjallað í álitinu mínu í málinu nr. 435/1991, sbr. SUA 1992:206.

Í bréfi mínu til A, dags. 10. nóvember 1993, sagði m.a. svo:

„Fjármálaráðuneytið hefur lýst því með bréfi, dags. 25. júní 1993, að þér hafið ekki beint kröfu um endurgreiðsluna til ríkissjóðs. Ráðuneytið tekur jafnframt fram, að gera verði þær kröfur til þeirra, sem lenda í þeirri aðstöðu að þurfa að greiða

gjald, sem þeir telja ólögmætt, að þeir geri fyrirvara, þar sem fram komi áskilnaður um endurkröfu og forsendur fyrir þeim áskilnaði. Ráðuneytið leggur áherslu á, að þér hafið ekki gert slíka fyrirvara og þegar af þeirri ástæðu myndi ráðuneytið synja yður um endurgreiðslu, ef eftir henni yrði leitað.

Ekki nýtur við settra laga um endurgreiðslu gjalda af því tagi, sem hér er fjallað um. Fyrir liggja úrlausnir Hæstaréttar, þar sem endurgreiðslukröfu af hálfu þess, sem ranglega hefur greitt opinber gjöld til ríkissjóðs var hafnað, þar sem greiðslan hafi verið innt af hendi án fyrirvara. Þó að færa megi að því veigamikil rök að slík regla sé ekki eðlileg í skiptum ríkisins við greiðendur opinberra gjalda verður að ætla að for-dæmi þetta sé gildandi réttur nema honum verði breytt með lögum eða niðurstöðu dómstóla. Ég tel því ekki tilefni til að taka erindi yðar sem slíkt til frekari athugunar af minni hálfu. Ég hef hins vegar ákveðið að vekja athygli Alþingis og fjármálaráðherra á þessu máli í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

II.

Á 117. löggjafarþingi lagði efnahags- og viðskiptanefnd fram frumvarp til laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda (582. mál, þingskjal 901). Í frumvarpinu er m.a. fjallað um skyldu stjórnvalda til endurgreiðslu oftekins fjár, frumkvæði stjórnvalda um endurgreiðslu, vexti, fyrningu og fleira.

1. gr. frumvarpsins hljóðar svo:

„Stjórnvöld, sem innheimta skatta eða gjöld, skulu endurgreiða það fé sem oftekið reynist lögum samkvæmt.

Stjórnvöld skulu hafa frumkvæði að slíkum endurgreiðslum þegar þeim verður ljóst að ofgreitt hefur verið.

Ákvæði þessarar greinar gilda ekki þar sem lög mæla fyrir á annan veg.“

Frumvarpið komst ekki á dagskrá á 117. löggjafarþingi.

III.

Hinn 28. apríl 1994 var í Hæstarétti kveðinn upp dómur í máli nr. 105/1992, sem snerti m.a. rétt aðila til endurgreiðslu oftekins fjár. Aðili málsins hafði greitt skatt, sem ekki byggðist á lögmætri skattlagningarheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Við greiðsluna hafði aðili málsins ekki gert fyrirvara um endurgreiðslu. Í dómi Hæstaréttar segir m.a. svo:

„Þar sem skattlagning þessi var ólögmæt þykir áfrýjandi ekki hafa glatað rétti sínum til endurheimtu þess hluta gjaldsins, sem hann þegar hafði greitt, þótt hann hafi engan fyrirvara gert um greiðsluna.“

19.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

19.1.

Dómstólar.

Innheimta opinberra gjalda. Gjaldþrotabeiðni. Öflun sönnunargagna. (Mál nr. 643/1992)

A kvartaði yfir því, að Gjaldheimtan í Reykjavík hefði farið fram á gjaldþrotaskipti á búi hans, þótt starfsmaður stofnunarinnar hefði áður veitt vilyrði fyrir því, að slík ósk yrði ekki borin fram, enda héldi A áfram að greiða inn á skuld sína með ákveðnum hætti. Umboðsmaður tók fram, að óumdeilt væri, að Gjaldheimtan í Reykjavík væri bær að lögum til að innheimta opinber gjöld A og hefði jafnframt verið heimilt að semja svo um, að ekki yrði krafist gjaldþrotaskipta á búi hans, greiddi hann vanskil sín samkvæmt nánara samkomulagi. Slíkt samkomulag væri að lögum bindandi, hefði til þess verið stofnað. Í málinu væri um það deilt, hvort þess háttar samkomulag hefði komist á er málið var fyrir skiptarétti. Umboðsmaður gerði grein fyrir því, hvað upplýst væri í gögnum málsins um slíkt samkomulag, og tók fram, að skýrslur starfsmanns gjaldheimtunnar og umboðsmanns A stöngudust á um þetta. Það var niðurstaða umboðsmanns, að nauðsynlegt væri að taka skýrslur af vitnum og aðilum og meta síðan sönnunargildi skýrslunnanna, til að unnt væri að leysa úr málinu. Þar sem málið væri svo vaxið, skæri hann ekki úr því.

Höfundaréttur. (Mál nr. 901/1993)

A leitaði til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að klæða Fjórðungssjúkrahúsið X með plötum, þrátt fyrir mótmæli A sem arkitekts hússins.

Svofellt ákvæði er í 1. mgr. 13. gr. höfundalaga nr. 73/1972:

„Nú nýtur mannvirki verndar eftir reglum um byggingarlist, og er eiganda þó allt að einu heimilt að breyta því án samþykkis höfundar, að því leyti sem það verður talið nauðsynlegt vegna afnota þess eða af tæknilegum ástæðum.“

Í bréfi mínu til A, dags. 18. nóvember 1993, sagði m.a. svo:

„Ágreining þann, sem kvörtun yðar er að rekja til, verður að leysa á grundvelli ofangreindra fyrirmæla höfundalaga og reynir þar ekki á reglur stjórnsýsluréttar. Auk þess reynir við slíka úrlausn á tæknileg og listræn sjónarmið. Að mínum dómi er hér um að ræða réttarágreining, sem eðlilegt er að dómstólar leysi úr, enda eiga dómstólar lögsögu um slíkt efni. Það er því niðurstaða mín, að ekki sé rétt að ég fjalli frekar um kvörtun yðar, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Ég tek fram, að ég tek ekki neina afstöðu til þess, hver séu líkleg úrslit málsóknar, ef af henni verður.“

**Skráning lögheimilis.
(Mál nr. 890/1993)**

A leitaði til mín og kvartaði yfir því að lögheimili hans væri ekki rétt skráð. Í bréfi mínu til A, dags. 7. október 1993, benti ég honum á, að í 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili segði svo:

„Leiki vafi á um lögheimili manns samkvæmt lögum þessum skal leita úrskurðar dómara.

Rétt er Þjóðskránni, aðila sjálfum, svo og sveitarfélagi er málið varðar, að beiðast rannsóknar og úrskurðar um lögheimili en dómari fer með málið að hætti opinberra mála. Hann skal að jafnaði leita umsagnar og upplýsinga hjá öllum framangreindum aðilum áður en úrskurður gengur.“

Ég greindi A frá því, að það væri skoðun mín, að með mál það, er kvörtun hans lyti að, ætti að fara eftir ofangreindum ákvæðum 11. gr. laga nr. 21/1990. Samkvæmt 5. tölulíð 3. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis næði starfssvið umboðsmanns ekki til ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, sem bera skyldi undir dómstóla samkvæmt beinum lagafyrirmælum. Niðurstaða mín var því sú að lagaskilyrði brýsti til þess, að ég gæti fjallað frekar um kvörtun hans.

19.2.

Málskot til æðra stjórnvalds.

Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni.

Jafnræðisreglan.

(Mál nr. 879/1993)

Bifreiðastöðin A leitaði til mín. Í kvörtuninni greindi A svo frá, að í kjölfar almenns útboðs á vegum Innkaupastofnunar ríkisins á akstri leigubíla fyrir ríkisspítala hefði í maímánuði 1992 verið gerður samningur til tveggja ára við bifreiðastöðina X. Í framhaldi þessa hefði X ein bifreiðastöðva fengið að setja upp og nota „beinlínusamband“ í anddyri aðalinngangs Landspítala. Í útboðsgögnum hafi í engu verið getið að viðsemjandi nyti slíkrar sérstöðu, enda verði ekki séð að slíkt komi við rekstri spítalans. Bifreiðastöðin A hefði ítrekað óskað eftir að fá að setja upp „beinlínusamband“ á sama stað fyrir sína viðskiptavinum, en engin svör fengið. Í kvörtun A segir síðan, að stjórn A telji viðskiptavinum sínum verulega misboðið að fá ekki notið sömu aðstöðu og þjónustu og viðskiptavinir X njóti nú.

Kvörtun A fylgdi afrit af útboði nr. 3815/2 vegna leigubílaaksturs fyrir ríkisspítala. Í því kemur fram, að verktökum, sem samið yrði við um akstur, yrðu látnir í té símar í anddyrum helstu sjúkrastofnana þeim að kostnaðarlausu, þ.e. sími í aðalanddyri Landspítalans, Kleppsspítalans og geðdeildar Landspítalans. Auk þess væri sérstakur sími við sameiginlegt símaskiptiborð stofnana á Landspítalalóð. Símar þessir væru sérstaklega ætlaðir fyrir beinar línur til afgreiðslu eða skrifstofu verktaka. Verktaki greiddi gjald af línunum til Pósts og síma, eftir þeim töxtum, sem þar um gildi. Í útboðinu er ekki vikið að því, að verktaki hafi einn heimild til að setja upp „beinlínusíma“ í anddyrum greindra spítala. Þá fylgdi einnig kvörtun A afrit bréfa, dags. 11. júní 1992 og 12. janúar 1993, til stjórnarnefndar ríkisspítala, þar sem A óskaði heimildar til að setja upp og reka „beinlínusíma“ í helstu stofnunum ríkisspítala, m.a. Landspítala. Í fyrrgreindu bréfi kemur fram, að samningurinn við X sé bundinn við starfsfólk og annað, er við komi rekstri ríkisspítala, og það sé mat A, að gestir eigi að hafa val og á engan hátt megi einoka aðstöðu eins aðila.

Í bréfi mínu til A, dags. 5. nóvember 1993, sagði m.a. svo:

„Í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir, að hlutverk samkeppnisráðs sé að gæta þess, að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, og að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisadila að markaði. Í 17. gr. segir síðan, að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum, sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Íhlutunin geti falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

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 máli, ef því verður skotið til æðra stjórnvalds. Samkeppnisráð og áfrýjunarnefnd samkeppnismála eru sérstök stjórnvöld, sem hafa m.a. það lögboðna hlutverk að vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum. Tel ég því rétt, eins og hér stendur á og með vísan til meginreglu þeirrar, sem 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 er byggð á, að þér berið málið undir samkeppnisráð. Ef þér teljið niðurstöðu samkeppnisráðs ekki viðunandi, bendi ég yður á að kæra málið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 8/1993. Að fengnum úrskurði áfrýjunarnefndar, er unnt að kvarta til mín, ef þér teljið fyrirtæki yðar enn beitt rangindum.“

19.3.

Ársfrestur.

Veiðileyfi bundið skilyrðum. (Mál nr. 829/1993)

A bar fram kvörtun vegna meðferðar sjávarútvegsráðuneytisins á máli, er snerti kaup A á nýju skipi, X, í stað Y, er sökk 14. júlí 1988.

Með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 11. apríl 1991 var A tilkynnt, að ráðuneytið hefði ákveðið að veita X veiðileyfi til 15. júlí 1991, með nánar tilgreindum skilyrðum, og yrði þeim ekki fullnægt fyrir þann tíma, félli veiðileyfi X niður. Af gögnum með kvörtun A varð ekki annað ráðið en að sjávarútvegsráðuneytið hefði í óverulegu vikið frá skilyrðunum, þrátt fyrir óskir A um slíkt sumarið 1991. Þegar A bar fram kvörtun sína voru liðin rétt um tvö ár frá því að framangreind atvik áttu sér stað. Í bréfi mínu til A, dags. 26. júlí 1993, benti ég á, að samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis skyldi kvörtun borin fram við umboðsmann innan árs frá því að „stjórnsýslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur“. Þar skipti ekki máli, þótt A hefði með bréfi 17. desember 1992 óskað eftir skýringum sjávarútvegsráðuneytisins á meðferð þess á málinu og ráðuneytið hefði gefið sínar skýringar með bréfi 14. janúar 1993. Yrði að telja, að mál það, er kvörtun A lyti að, hefði í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 verið til lykta leitt á árinu 1991. Í bréfi mínu til A greindi ég A frá því, að skilyrði brýsti til þess, að ég gæti tekið kvörtun A til frekari athugunar.

19.4.

Ágreiningur milli stjórnvalda.

Deila um skipun fulltrúa í stjórn félags. (Mál nr. 796/1993)

A, sem sæti átti í ferðamálaráði, leitaði til mín og kvartaði yfir ákvörðun samgönguráðherra, sem beint var til ferðamálaráðs og varðaði Ráðstefnuskrifstofu Íslands.

Í bréfi mínu til A, dags. 18. júní 1993, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er það hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins, svo og að gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við vandaða stjórnsluhætti.

Samkvæmt gögnum málsins virðist höfuðdeila málsins standa á milli samgönguráðherra annars vegar og ferðamálaráðs hins vegar um skipun fulltrúa í stjórn Ráðstefnuskrifstofu Íslands. Þar sem hér er því að meginstefnu um að ræða deilu milli opinberra aðila, fellur hún utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. 2. og 5. gr. laga nr. 13/1987, en samkvæmt þeim verður kvörtun aðeins höfð uppi af einstaklingum og samtökum þeirra. Þá er einnig á það að líta, að af gögnum málsins verður ráðið, að Ráðstefnuskrifstofa Íslands sé einkaréttarlegur aðili, en ákvarðanir og athafnir slíkra aðila falla almennt utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis.

Af framansögðu athuguðu tel ég vandkvæðum bundið að taka kvörtun [A] til meðferðar, þar sem hún varðar að verulegu leyti athafnir, sem falla utan starfssviðs umboðsmanns. Af þessum sökum tel ég ekki rétt að fjalla frekar um málið.“

Ágreiningur um framkvæmd laga um dýravernd. (Mál nr. 764/1993)

A, formaður dýraverndarnefndar leitaði til mín. Í erindi hans kom fram, að ágreiningur væri á milli dýraverndarnefndar og sýslumannsins í Grindavík um það meðal annars, hvort staðið hafi verið að málum í samræmi við IV. kafla laga nr. 21/1957 um dýravernd, þegar upp kom grunur um illa meðferð á fiski í fiskeldisstöðinni X.

Í bréfi mínu til A, dags. 2. mars 1993, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er það hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins og gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Í 1. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis er hlutverk hans nánar skilgreint svo, að hann skuli gæta þess, að stjórnvöld virði rétt einstaklinga og samtaka þeirra.

Ég tel 2. og 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gefa til kynna, að kvörtun verði aðeins höfð uppi af einstaklingum eða samtökum þeirra. Hins vegar geti aðilar, sem hafa á hendi stjórnslu 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).

Samkvæmt framansögðu tel ég, að dýraverndarnefnd, sem hefur stjórnslu með höndum, sbr. 17. gr. laga nr. 21/1957 um dýravernd, með síðari breytingum, geti ekki kvartað yfir ágreiningi um framkvæmd laga nr. 21/1957 um dýravernd, sem er á milli dýraverndarnefndar og annarra stjórnvalda, sem annast framkvæmd laganna.“

20.0. Stjórnarsýslunefndir.

20.1. Skipan samkeppnisráðs. Almenn hæfisskilyrði. (Mál nr. 806/1993)

Samtökin A kvörtuðu yfir því, að þeir, sem skipaðir höfðu verið í samkeppnisráð, uppfylltu ekki allir það almenna hæfisskilyrði 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum, sem löggin taka til. Umboðsmaður tók fram, að í umræddu lagaákvæði kæmi ekkert nánar fram um það, hvaða hagsmunir og tengsl leiddu til þess, að maður teldist háður fyrirtæki eða samtökum, sem löggin taka til. Af greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga væri ljóst, að menn þyrftu að vera hlutlausir og óháðir hagsmunum atvinnulífsins til að uppfylla þetta hæfisskilyrði. Líta yrði svo á, að menn teldust fyrst og fremst háðir fyrirtækjum og samtökum í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 8/1993, ef þeir vegna starfa sinna í þágu slíkra aðila eða eignar í þeim ættu verulegra fjárhagslegra hagsmuna að gæta eða væru í fyrirsvari fyrir aðila, sem svo væri ástatt um, þótt fleiri atriði gætu komið til álitu. Umboðsmaður fjallaði um markmið með umræddu hæfisskilyrði, er væri í samræmi við þau meginsjónarmið, sem lögju til grundvallar almennum hæfisskilyrðum af þessu tagi. Í senn væri reynt að tryggja, að ómálefnaleg sjónarmið hefðu ekki áhrif á ákvarðanir og að almenningur og málsaðilar gætu treyst því, að samkeppnisráð leysti úr málum á hlutlausan hátt. Þar sem hæfisskilyrðið væri mjög rúmt orðað, yrði að gæta þess við túlkun hæfisreglunnar, að hún útilokaði ekki frá setu í samkeppnisráði alla þá, sem uppfylltu það lagaskilyrði að hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum.

Umboðsmaður kannaði sérstaklega, hvort aðalmennirnir fimm í samkeppnisráði uppfylltu umrætt hæfisskilyrði og athugaði stöðu hvers og eins í því sambandi. Komst hann að þeirri niðurstöðu, að þrír þeirra uppfylltu ekki hæfisskilyrði þetta. Hann taldi C, sem var framkvæmdastjóri launþegasamtaka, ekki uppfylla hæfisskilyrðið á þeim forsendum, að hann væri í stjórn félaga, sem ættu hlutabréf í fjölmörgum hlutafélögum, sem samkeppnislögin tækju til. Umboðsmaður áleit, að D, framkvæmdastjóri Vinnuveitendasambands Íslands, uppfyllti ekki hæfisskilyrðið bæði vegna tengsla aðalstarfs hans við félög, sem samkeppnislögin tækju til, og þeirra stjórnarstarfa í félögum, sem hann gegndi. Umboðsmaður taldi, að E, héraðsdómslögmaður, sem rak lögmannsstofu í formi sameignarfélags ásamt tveimur öðrum lögmonnum, uppfyllti ekki hæfisskilyrðið sökum þess, að lögmannsstarfið og fyrirtækið féllu undir gildissvið samkeppnislaga, og jafnframt yrði til þess að líta, að trúnaðarskyldur samfara lögmannsstörfum í þágu fyrirtækja, sem undir löggin féllu, gætu leitt til hagsmunaáreksturs í störfum hjá samkeppnisráði. Voru það tilmæli umboðsmanns til viðskiptaráðherra, að hann kæmi skipan samkeppnisráðs að þessu leyti í lögmeitt horf.

Umboðsmaður rakti forsögu þessa hæfisskilyrðis og tilurð gildandi hæfisreglu. Tók hann fram, að túlkun og beiting svo víðtæks og matskennds ákvæðis hlyti jafnan að vera erfið og ákvæðið því til þess fallið að valda deilum við skipun manna í samkeppnisráð. Taldi umboðsmaður því rétt að beina því til viðskiptaráðherra, að hann tæki til athugunar, hvort leggja bæri til við Alþingi að endurskoða orðalag umræddrar hæfisreglu í því skyni að gera það markvissara.

I.

Hinn 5. apríl 1993 bar B fram þá kvörtun fyrir hönd A, en hann er formaður þeirra, að þeir, sem skipaðir höfðu verið í samkeppnisráð, uppfylltu ekki allir það almenna hæfis-

skilyrði, að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum, sem samkeppnislög nr. 8/1993 taka til, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna.

II.

Hinn 14. apríl 1993 ritaði ég viðskiptaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn, er málið snertu. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að í fyrsta lagi yrði gerð grein fyrir því, hvort þeir, sem skipaðir höfðu verið í samkeppnisráð, væru í stjórn eða störfuðu hjá fyrirtækjum og samtökum, er samkeppnislög nr. 8/1993 tækju til, sbr. 2. gr. laganna, og í öðru lagi hvort þeir, sem skipaðir voru í samkeppnisráð, ættu sjálfir í fyrirtæki eða væru í fyrirsvari fyrir lögaðila, er ættu í fyrirtæki eða samtökum, sem samkeppnislög nr. 8/1993 tækju til, sbr. 2. gr. laganna.

Svar viðskiptaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 3. maí 1993. Þar segir meðal annars:

„Viðhorf ráðuneytisins komu skýrt fram í ummælum ráðherra í umræðum á Alþingi í tilefni af fyrirspurn [. . .] alþm. um skipan Samkeppnisráðs, en endurrit af þeim umræðum fylgir hjálagn.“

Skipun þeirra einstaklinga sem áður voru fulltrúar Alþýðusambands Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands í Verðlagsráði byggist á langri reynslu þeirra af meðferð þess málaflokks sem Samkeppnisráð mun fjalla um og almennt hæfni þeirra sem einstaklinga. Það er almennt viðhorf ráðuneytisins að starf þeirra hjá hagsmunasamtökum launþega og vinnuveitenda geri þá ekki óhæfa til setu í Samkeppnisráði, þar eð samtökin eru fjöldasamtök sem ekki geta eðli sínu samkvæmt tekið afstöðu með einum samkeppnisaðila gegn öðrum. Bæði samtökin hafa hins vegar í umsögnum um frumvarp til samkeppnislaga lýst sig samþykkt þeirri megin stefnu sem í lögnum felst.

Það er því viðhorf ráðuneytisins að allir þeir sem skipaðir voru í Samkeppnisráð hafi almennt hæfi til umfjöllunar þeirra mála sem þar koma fyrir. Í einstökum tilvikum kunna ráðsmenn að vera persónulega vanhæfir og gilda um það ákvæði 2. mgr. 50. gr. laganna svo og ákvæði nýsamþykkrá stjórnsýslulaga.

Ákvæði laganna um áfrýjunarnefnd sbr. 9. gr. tryggja það auk þess enn frekar að réttar reglur um málsmeðferð séu viðhafðar hjá Samkeppnisráði.

Ráðuneytið hefur aflað þeirra upplýsinga sem beðið var um í bréfi yðar og fylgja þær hjálagn.“

Í umræðum, sem fram fóru um skipan samkeppnisráðs á Alþingi hinn 1. apríl 1993, svaraði viðskiptaráðherra fyrirspurn, um skipan samkeppnisráðs. Í svarinu segir:

„Hæstv. forseti. Hv. fyrirspyrjandi spyr hverjar séu helstu ástæður þess að ég hafi kosið að skipa framkvæmdastjóra Vinnuveitendasambands Íslands, [D] lögfræðing, einn fimm aðalmanna í samkeppnisráði. Einnig er spurt hvort ráðherra óttist ekki að álitamál kunni að rísa um hæfi framkvæmdastjórans, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna þess efnis að ráðsmenn skulu vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til.“

Því er fyrst til að svara að við skipun hins nýja samkeppnisráðs var að sjálfsögðu reynt að finna til starfa í því einstaklinga sem eru til þess fallnir að marka hinu nýja ráði virðingu og áhrif í okkar samfélagi um leið og þeir væru óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til. [D] er án alls efa slíkur maður. Hann sat í verðlagsráði og hefur átt mikinn þátt í þeirri jákvæðu þróun sem orðið hefur í starfsemi þess á síðustu árum með aukinni áherslu á eftirlit með samkeppnisþættinum í stað beinna verðlagsafskipta en hin nýja skipan samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar er einmitt rökrétt framhald af þeirri þróun.

Ég legg áherslu á það að [D] er ekki fulltrúi þeirra samtaka sem hann starfar hjá í samkeppnisráði. Ég bendi líka á fortakslaus ákvæði 2. gr. laganna þess efnis að samkeppnislögin fjalla ekki um laun eða starfskjör launþega samkvæmt kjarasamningum sem er helsta verkefni Vinnuveitendasambandsins ásamt viðsemjendum þess. Því hefur verið haldið fram að störf [D] fyrir Vinnuveitendasambandið geri hann vanhæfan til setu í samkeppnisráði. Ég fellst alls ekki á þá skoðun. VSÍ er í forsvari í launasamningum fyrir nánast öll einkafyrirtæki á landinu með beinum eða óbeinum hætti. Þessi fyrirtæki eiga að sjálfsögðu í margvíslegri samkeppni sín á milli og samtökin gætu því ekki tekið afstöðu með einu fyrirtæki fremur en öðru án þess að gera þar upp á milli félagsmanna sinna eða aðila og lenda því í erfiðri aðstöðu gagnvart hluta þeirra. Ég nefni líka að VSÍ tók eindregna afstöðu með nýju samkeppnislögunum sem vafalaust eiga eftir að auka skilvirkni í okkar atvinnulífi og þar með styrk þeirra fyrirtækja sem samtökin gera kjarasamninga fyrir. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið veitir einnig hérlendum samkeppnisyfirvöldum möguleika til að vinna gegn erlendum samkeppnishömlum sem bitna á íslensku atvinnulífi. Framkvæmdastjórnastaðan gerir [D] alls ekki vanhæfan til setu í ráðinu og ég fellst ekki á þær röksemdir sem ég hef heyrt þar að lútandi. Það hefur m.a. verið vísað til nýuppkveðins dóms Hæstaréttar um vanhæfi fulltrúa heilbr.- og trmrn. í ákvörðun um lyfjaverð sem er til þess fallin að lækka kostnað ríkissjóðs á lyfjakaupum. Það er mjög erfitt að hugsa sér sambærilega afstöðu sem gæti komið upp í þessu tilfelli.

Vinnuveitendasamband Íslands er ekki í samkeppni um sölu á vöru eða þjónustu nema þá að hér kæmi upp nýtt vinnuveitendasamband sem reyndi að laða til sín umþjóðendur með lægri félagsgjöldum og betri þjónustu. Komi slík dæmi upp verður að sjálfsögðu að fjalla um það. Ef samkeppnisráð þyrfti að fjalla um slíka samkeppni eða málefni fyrirtækis þar sem einhverjir ráðsmanna eða honum nákominn aðili ætti mikilla hagsmuna að gæta, þá væri að sjálfsögðu sá ráðsmaður vanhæfur í því sérstaka máli og mundi þá víkja sæti í því.

Ég vil að lokum nefna það, hæstv. forseti, að eitt af verkefnum samkeppnisráðsins er einmitt að fylgjast með samkeppnishömlum sem felast í ýmiss konar sérlöggjöf eða stjórnarfyrimælum og vekja athygli á þeim. Ég tel að sú einokun og samkeppnishömlur sem hér er um að ræða geti ekki síður verið skaðlegar einstaklingum og fyrirtækjum en þær samkeppnishömlur sem venjulega er fjallað um á opinberum vettvangi. Ég hafði þetta m.a. í huga við val á [D] í samkeppnisráðið að hann væri réttur maður til að vera þar á varðbergi. Við val manna í samkeppnisráð reyndi ég að finna kraftmikla einstaklinga með þekkingu og reynslu, einstaklinga sem munu móta starf ráðsins á grundvelli hinna nýju laga, nýrra viðhorfa og tilkomu sameiginlegs markaðar EES sem Ísland verður brátt aðili að. Hver þessara einstaklinga var valinn með það í huga að hann sé líklegur til þess að leggja sig fram í starfi og leggja þar fram sína sérþekkingu og reynslu. Ég tel að það hafi tekist vel og veit að starf ráðsins mun verða til farsældar og vinna að framgangi bættra samkeppnishátta á Íslandi.“

Síðar við sömu umræðu kom eftirfarandi fram í ræðu viðskiptaráðherra:

„Hæstv. forseti. Fyrst vil ég taka það fram að sú breyting sem gerð var í hv. efn.- og viðskn. á frv. til samkeppnislaga á 6. gr. frv. sem síðar varð 6. gr. laganna var gerð í góðu samkomulagi og reyndar að hluta til með tillögum frá viðskrn. Þannig að þar er enginn meiningarmunur. Við erum mjög sáttir við það og ánægðir með þá niðurstöðu sem þar fékkst.

Ég vil líka leggja á það mjög ríka áherslu að sá maður sem hér hefur komið til umræðu sem einn ráðsmanna er ekki fulltrúi sinna samtaka í þessu ráði, hann er þar

skipaður í krafti verðleika, hann eins og allir ráðsmennirnir fimm og varamenn þeirra uppfyllir þá kröfu sem gerð er í 6. gr. að þeir hafi sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og séu óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til, eins og orðrétt segir í 6. gr., en að sjálfsögðu verður að lesa þá grein við hlið 2. gr. laganna þar sem segir fortakslaust, með leyfi hæstv. forseta:

„Lögin taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.“

Það eru þessar tvær greinar laganna sem þarf að lesa saman þegar menn meta það sem hér er rætt.

Ég vil að endingu segja það að hér er í raun og veru verið að efna til umræðu að ástæðulausu. Þessi ágæti ráðsmaður uppfyllir öll skilyrði laganna eins og hinir fjórir gera og varamenn þeirra.“

Með bréfi, dags. 3. maí 1993, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 25. maí 1993.

III.

1. mgr. 6. gr. frumvarps til samkeppnislaga hljóðaði svo, er frumvarpið var lagt fram á Alþingi:

„Í samkeppnisráði eru fimm menn. Skipar ráðherra þrjá þeirra, þ.e. formann ráðsins án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu Alþýðusambands Íslands og einn samkvæmt tilnefningu Vinnuveitendasambands Íslands. Hæstiréttur Íslands skipar tvo menn í ráðið sem skulu hafa þekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til.“ (Alþt. 1992, A–deild, bls. 349.)

Í athugasemdum við 6. gr. í greinargerð frumvarpsins sagði m.a. svo:

„Í frumvarpinu er mælt fyrir um skipun og tilnefningu í samkeppnisráð. Lagt er til að viðskiptaráðherra skipi formann samkeppnisráðs án tilnefningar en Alþýðusamband Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands tilnefni hvort sinn fulltrúa. Hlutlaus aðild að samkeppnisráði er reynt að tryggja með því að fela Hæstarétti Íslands að skipa tvo menn og með því að krefjast þess að þeir skuli vera óháðir hagsmunum atvinnulífsins. Þeir eiga að hafa alhliða þekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum. Jafnmargir varamenn séu skipaðir á sama hátt og aðalmenn.“ (Alþt. 1992, A–deild, bls. 371.)

Efnahags- og viðskiptanefnd flutti breytingartillögur við frumvarpið, þ. á m. við 6. gr. frumvarpsins. Í nefndarálitinu segir svo um breytingartillögu við 6. gr. frumvarpsins:

„5. Lögð er til breyting á ákvæði um skipan samkeppnisráðs í 6. gr. en hún hefur sætt nokkurri gagnrýni, m.a. að óeðlilegt sé að Hæstiréttur skipi tvo menn í samkeppnisráð en ráðherra skipi áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. 9. gr. Í ljósi þessa er lagt til að allir ráðsmenn samkeppnisráðs verði skipaðir af ráðherra og skulu þeir hafa sérþekkingu eða reynslu á sviði viðskipta og samkeppnismála. Nefndarmenn áfrýjunarnefndar samkeppnismála verði aftur á móti skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar. Lagt er og til að fellt verði niður það ákvæði 6. gr. að ráðherra geti við ríkisstjórnarskipti fellt niður skipan formanns og varamanns hans og skipað nýja menn í þeirra stað. Telur nefndin farsælast að sem mestur stöðugleiki ríki um skipan ráðsins. Þá er lagt til að bætt verði við ákvæðið reglum um vanhæfi.“ (Alþt. 1992, A–deild, bls. 2368.)

Í ræðu framsögumanns efnahags- og viðskiptanefndar sagði svo um breytingartillögur, er snertu 6. gr. frumvarpsins:

„Við skipan ráðsins eru gerðar tillögur um breytingar. Nefndin telur rétt að ráðherra skipi í samkeppnisráð fimm menn og jafnmarga til vara en það verði ekki háð tilnefningu utanaðkomandi aðila, svo sem hagsmunasamtaka eins og Vinnuveitendasambandsins og Alþýðusambandsins, en frv. gekk út á það. Síðan er gert ráð fyrir því að skipunartími samkeppnisráðs verði fjögur ár í senn og að það sé ekki skipt um formann jafnvel þótt ríkisstjórnarskipti verði, eins og gert var ráð fyrir í frv. heldur verði skipunartími fjögur ár. Það telur nefndin rétt með tilliti til þess að meiri festa verði í meðferð mála hjá samkeppnisráði.“ (Alþt. 1992, B–deild, dálk. 3478–3479.)

Breytingartillaga efnahags- og viðskiptanefndar var samþykkt og hljóðar 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 svo:

„Ráðherra skipar fimm menn í samkeppnisráð og jafnmarga til vara. Skulu þeir hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til. Ráðherra skipar formann og varaformann ráðsins.“

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 30. ágúst 1993, var svohljóðandi:

„1.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er hlutverk samkeppnisráðs eftirfarandi:

- „a. að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og leyfa undanþágur samkvæmt þeim,
- b. að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja og óréttmætum viðskiptaháttum,
- c. að stuðla að auknu gagnsæi markaðarins,
- d. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 skipar ráðherra fimm menn í samkeppnisráð og jafnmarga til vara. Í samkeppnislögum eru sett bæði almenn og sérstök hæfisskilyrði, sem aðalmenn og varamenn í samkeppnisráði verða að uppfylla.

Í 2. mgr. 50. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er mælt fyrir um hin sérstöku hæfisskilyrði, en samkvæmt þeim mega þeir, sem sæti eiga í samkeppnisráði, ekki taka þátt í úrlausn máls, er lögin taka til, ef þeir eiga persónulegra hagsmuna að gæta.

Í 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga eru hins vegar sett almenn hæfisskilyrði. Samkvæmt þeim verða þeir, sem sæti eiga í samkeppnisráði, að hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum, sem lögin taka til.

Í kvörtun A er því ekki haldið fram, að ómálefnalega sjónarmiða hafi gætt í störfum samkeppnisráðs við úrlausn ákveðinna mála. Engin vísbending um slíkt kemur heldur fram í gögnum málsins. Þá er í kvörtuninni heldur ekki dregið í efa, að þeir, sem sæti eiga í samkeppnisráði, uppfylli það skilyrði að hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum. Eins og mál þetta er vaxið, kemur hér einungis til athugunar, hvort þeir, sem sæti eiga í samkeppnisráði, uppfylli það almenna hæfisskilyrði laganna, að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum, sem lögin taka til.

2.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, sem áður giltu, áttu níu menn sæti í verðlagsráði. Sex þessara manna átti að skipa samkvæmt tilnefningu tiltekinna samtaka, en Hæstiréttur Íslands skyldi skipa tvo menn. Þeir tveir menn, sem Hæstiréttur skipaði, skyldu meðal annars fullnægja því skilyrði að vera óháðir fyrirtækjum og samtökum þeirra, sem lögin tækju til.

Þegar lög gera beinlínis ráð fyrir því, að fulltrúar tiltekinna hagsmunasamtaka eigi sæti í stjórnarsýslunefnd, er þar með gengið út frá því, að þeir hagsmunir, sem félagar slíkra samtaka hafa almennt að gæta, leiði ekki einir út af fyrir sig til vanhæfis nefndarmanna.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að í 3. gr. laga nr. 56/1978 giltu mismunandi hæfisskilyrði um þá menn, sem sæti áttu í verðlagsráði, allt eftir því, hvort þeir voru tilnefndir af tilgreindum samtökum eða voru tilnefndir af Hæstarétti.

Með samkeppnislögum nr. 8/1993 kom samkeppnisráð í stað verðlagsráðs. Eins og áður hefur verið rakið, var í frv. til þeirra laga upphaflega haldið sömu skipan og verið hafði í lögum nr. 56/1978, að einungis þeir menn, sem Hæstiréttur skipaði í ráðið, skyldu fullnægja því skilyrði, að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum, sem lögin tækju til. Svo sem einnig hefur verið lýst hér að framan, var þessari skipan hins vegar breytt í meðferð Alþingis. Samkvæmt skýlausu orðalagi 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 skulu *allir* þeir menn, sem samkeppnisráð skipa, „vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem lögin taka til“.

Í 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 kemur ekkert nánar fram um það, hvaða hagsmunir og tengsl leiði til þess að maður teljist háður fyrirtæki eða samtökum, sem lög-in taka til.

Í athugasemdum við 6. gr. í greinargerð frumvarpsins, eins og það hljóðaði, þegar það var lagt fram á Alþingi, sagði svo um þetta hæfisskilyrði:

„Lagt er til að viðskiptaráðherra skipi formann samkeppnisráðs án tilnefningar en Alþýðusamband Íslands og Vinnuveitendasamband Íslands tilnefni hvort sinn fulltrúa. Hlutlausu aðild að samkeppnisráði er reynt að tryggja með því að fela Hæstarétti Íslands að skipa tvo menn og með því að krefjast þess að þeir skuli vera óháðir hagsmunum atvinnulífsins.“ (Alþt. 1992, A–deild, bls. 371.)

Af greinargerðinni er því ljóst, að til þess að uppfylla umrætt hæfisskilyrði, þurfa menn að vera hlutlausir og óháðir hagsmunum atvinnulífsins.

Líta verður svo á, að menn teljist fyrst og fremst háðir fyrirtækjum og samtökum, þannig að þeir fullnægi ekki hæfisskilyrðum 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, ef þeir vegna starfa sinna í þágu slíkra aðila eða eignar í þeim, eiga verulegra fjárhagslegra hagsmuna að gæta eða eru í fyrirsvari fyrir aðila, sem svo er ástatt um. Fleiri atriði geta komið til álita, svo sem sérstakar starfsskyldur við aðila, sem undir lögin falla, eða samtök þeirra.

Umrætt hæfisskilyrði 6. gr. laga nr. 8/1993 hlýtur að eiga að koma í veg fyrir, að í samkeppnisráði sitji menn, sem geti haft verulegra hagsmuna að gæta við ákvarðanir samkeppnisráðs eða séu í fyrirsvari slíkra aðila eða í öðrum nánnum tengslum við þá. Er það í samræmi við þau meginsjónarmið, sem liggja til grundvallar almennum hæfisskilyrðum af þessu tagi. Með þessu er í senn reynt að tryggja, að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir og að almenningur svo og þeir, sem hlut eiga að máli, geti treyst því, að samkeppnisráð leysi úr málum á hlutlausan hátt. Verður að skýra ákvæðið með hliðsjón af þessu markmiði. Einnig verður að skýra ákvæðið með hliðsjón af þeirri ólögfestu grundvallarreglu um almennt hæfi í opinberri stjórnarsýslu, „að fyrirfram beri að girða fyrir það að borgararnir hafi réttmæta ástæðu til að efast um að mál þeirra hljóti lögþæta og hlut-

læga meðferð á öllum úrskurðarstigum“, sbr. dóm Hæstaréttar frá 19. mars 1993. Á hinn bóginn verður að hafa í huga, að orðalag umræddrar hæfisreglu 6. gr. er mjög rúmt orðað, þar sem aðal- og varamenn í samkeppnisráði mega ekki vera háðir fyrirtækjum eða samtökum, sem lögin taka til, en skv. 1. mgr. 2. gr. laganna taka lögin til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Við túlkun hæfisreglunnar verður því að gæta þess, að reglan útiloki ekki frá setu í ráðinu alla þá, sem uppfylla það lagaskilyrði, að hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum.

Eins og nánar greinir í II. kafla, óskaði ég í bréfi, dags. 14. apríl 1993, eftir upplýsingum frá viðskiptaráðuneytinu um það:

- 1) hvort þeir, sem skipaðir voru í samkeppnisráð, væru í stjórn eða störfuðu hjá fyrirtækjum og samtökum, er samkeppnislög nr. 8/1993 tækju til, sbr. 2. gr. laganna, og
- 2) hvort þeir, sem skipaðir voru í samkeppnisráð, ættu sjálfir í fyrirtæki eða væru í fyrirsvari fyrir lögaðila, er ættu í fyrirtæki eða samtökum, sem samkeppnislög nr. 8/1993 tækju til, sbr. 2. gr. laganna.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 3. maí 1993, bárust mér umbeðin gögn.

3.

F er formaður samkeppnisráðs. Hann er prófessor við Háskóla Íslands að aðalstarfi. Samkvæmt gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, á F hlutafé í þremur hlutafélögum, sem lögin taka til. Hlutur F í tveimur af þessum fyrirtækjum er innan við 0,02% af hlutafé fyrirtækjanna. Með tilliti til fjárhæðar hlutanna verður að telja, að hér sé um svo óverulega hagsmuni að ræða, að ekki hafi þýðingu samkvæmt 2. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. F er hins vegar formaður stjórnar í hlutafélagi, þar sem hann á um 11,8% hlutfjár. Með tilliti til þess að hér er um að ræða lítið hlutafélag, en hlutafé fyrirtækisins er nokkuð innan við eina milljón króna, og að umfang rekstrar þess er takmarkaður, verður að mínum dómi naumast talið að F geti talist „háður“ umræddu hlutafélagi í merkingu 2. mgr. 6. gr. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við skipun F í samkeppnisráð.

G er varaformaður samkeppnisráðs, en hann er skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu. Fram kemur í þeim gögnum, sem fyrir liggja, að hann situr ekki í stjórn fyrirtækis eða samtaka, sem samkeppnislög nr. 8/1993 taka til, né á eign í slíku fyrirtæki. Af gögnum máls verður ekki annað séð en að hann sé óháður fyrirtækjum og samtökum, sem lögin taka til. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við skipun G í samkeppnisráð.

C á einnig sæti í samkeppnisráði, en hann er framkvæmdastjóri Rafiðnaðarsambands Íslands. C á jafnframt sæti í stjórn Lífeyrissjóðs rafiðnaðarmanna. Sjóðurinn á hlutabréf í 14 hlutafélögum. Um síðustu áramót var nafnverð þessara hlutabréfa samtals að fjárhæð rúmlega 76 milljónir króna. Þá er C stjórnarmaður í Eignarhaldsfélagi Alþýðubankans h.f. Til síðustu áramóta var félagið eingöngu eignarhaldsfélag um hlut þess í Íslandsbanka h.f., en frá síðustu áramótum var félaginu mörkuð ákveðin stefna um fjárfestingu í hlutabréfum í fleiri félögum. Samkvæmt gögnum málsins er hlutafé Eignarhaldsfélags Alþýðubankans h.f. u.þ.b. 700 milljónir króna. C á hlut í eignarhaldsfélaginu að nafnvirði u.þ.b. 2,6 milljóna króna. Þá situr C í bankaráði Íslandsbanka hf., en hlutafé bankans var um síðustu áramót rúmlega 3,8 milljarðir króna. Íslandsbanki hf. á fjögur dótturfyrirtæki og á auk þess hlut í a.m.k. 10 öðrum félögum. Loks situr C í miðstjórn Alþýðusambands Íslands, sem á hlutabréf í þremur hlutafélögum.

Ekki verður annað séð en að öll hlutafélögin, sem hér að framan hefur verið getið, falli undir samkeppnislögin, sbr. 2. gr. laga nr. 8/1993. Telja verður að stjórnarstörf C í félögum, sem eiga í fjölmörgum hlutafélögum, er samkeppnislögin taka til, valdi því, að hann verði ekki talin uppfylla það almenna hæfiskilyrði fyrir setu í samkeppnisráði, að vera óháður fyrirtækjum og samtökum, sem samkeppnislögin taka til. Í þessu sambandi

verður að hafa í huga, að þær trúnaðarskyldur, sem fylgja stjórnarstörfum í félögum, geta hæglega verið ósamrýmanlegar starfi hans í samkeppnisráði.

Þá situr D í samkeppnisráði, en hann er framkvæmdastjóri Vinnuveitendasambands Íslands. Þar sem samkeppnislög nr. 8/1993 taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum, er ljóst að það meginviðfangsefni Vinnuveitendasambands Íslands, að koma fram fyrir hönd aðildarfyrirtækja við gerð kjarasamninga, fellur utan gildissviðs samkeppnislaganna, sbr. 2. mgr. 2. gr. Samkvæmt 2. gr. laga Vinnuveitendasambands Íslands er það hins vegar einnig tilgangur sambandsins, að vera í forsvari fyrir vinnuveitendur gagnvart almenningi og hinu opinbera, svo og að móta og koma á framfæri stefnu í málum, sem snerta atvinnurekstur. Í þeim málum, sem komið geta til kasta samkeppnisráðs, getur því komið til þess að D verði ekki talinn óháður fyrirtækjum, sem samkeppnislögin taka til, vegna aðalstarfa síns sem framkvæmdastjóri Vinnuveitendasambands Íslands.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, þá á D óverulegan hlut í tveimur hlutafélögum. Hann er einnig stjórnarformaður hlutafélags, þar sem hlutafé fyrirtækisins er um 11 milljónir. Samkvæmt gögnum málsins situr D í stjórn Próunarfélags Íslands, en fyrirtækinu er ætlað með fjárfestingum í atvinnulífnum að stuðla að framförum og þróun atvinnufæra með beinni þátttöku í stofnun og rekstri fyrirtækja í ýmsum greinum. Próunarfélagið á hlut í yfir 15 hlutafélögum og var nafnverð hlutanna um síðustu áramót yfir 113 milljónir. Þá er D framkvæmdastjóri Vinnudeilusjóðs Vinnuveitendasambands Íslands skv. 69. gr. laga Vinnuveitendasambands Íslands. Sjóðurinn á hlutabréf í 7 hlutafélögum samtals að nafnvirði u.þ.b. 11 milljónir króna.

Aðalstarfi D fylgja þannig óhjákvæmilega tengsl við félög, sem samkeppnislögin taka til. Með tilliti til þessara tengsla svo og þeirra stjórnarstarfa, sem hann gegnir, verður að telja, að hann uppfylli ekki það almenna hæfisskilyrði fyrir setu í samkeppnisráði, að vera óháður fyrirtækjum og samtökum, sem samkeppnislög nr. 8/1993 taka til, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna.

Loks situr E, héraðsdómslögmaður, í samkeppnisráði, en hún á og rekur lögmannsstofu í formi sameignarfélags, ásamt tveimur öðrum lögmönnum. Starf hennar og nefnt fyrirtæki, sem hún ber ótakmarkaða ábyrgð á, falla undir gildissvið samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Verður því þegar af þeirri ástæðu að telja, að hún geti ekki talist óháð fyrirtæki, sem samkeppnislögin taka til í skilningi 1. mgr. 6. gr. laganna. Þess ber einnig að geta, eins og fram kemur í bréfi E, dags. 19. apríl 1993, að hún gætir sem lögmaður hagsmuna einstaklinga og fyrirtækja í einstökum málum. Þær trúnaðarskyldur, sem fylgja lögmannsstörfum í þágu fyrirtækja, er undir lögin falla, geta leitt til hagsmunarékesturs í störfum hjá samkeppnisráði.

4.

Almennar hæfisreglur, sem settar eru til þess að draga úr líkum á hagsmunaaárekstrum, geta verið mjög áhrifaríkar og stuðlað að auknu réttaröryggi. Hins vegar verður að gæta þess, að sú hætta getur fylgt mjög ströngum hæfisskilyrðum, að þeir, sem mesta þekkingu og reynslu hafa á hlutaðeigandi sviði, verði útilokaðir frá því að gegna opinberu starfi.

Orðalag 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 um það hæfisskilyrði, að þeir, sem sæti eiga í samkeppnisráði, skuli vera *óháðir* fyrirtækjum eða samtökum, sem lögin taka til, er rúmt og þar er ekki að finna sérstakar vísbendingar um, hvað leiði til þess að viðkomandi teljist vera háður fyrirtæki eða samtökum í merkingu ákvæðisins. Sú athugasemd í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga, að þeir, sem skipaðir eru skuli vera „óháðir hagsmunum atvinnulífsins“ afmarkar ekki nánar áðurgreint hæfisskilyrði, en bendir til rýmri túlkunar en orðalag ákvæðisins gefur eitt út af fyrir sig til kynna. Túlkun

og beiting svo víðtæks og matskennds ákvæðis hlýtur jafnan að vera erfið og er ákvæðið því til þess fallið að valda deilum við skipun manna í samkeppnisráð. Miklu skiptir hins vegar fyrir störf samkeppnisráðs að reglur um hæfi ráðsmanna leiði ekki til deilna um skipan þeirra og störf. Ég tel því rétt að beina því til viðskiptaráðherra að hann taki það til athugunar, hvort leggja beri til við Alþingi að endurskoða orðalag áðurgreindrar hæfisreglu með það fyrir augum að gera það markvissara, m.a. með því að tilgreina skýrar þau tengsl og hagsmuni, er leiði til vanhæfis manna til setu í samkeppnisráði. Slíkt mætti t.d. gera með því að nefna þar dæmi, en ljóst er að erfitt er að orða slíka hæfisreglu, þannig að ekki reyni með einhverjum hætti á mat á aðstæðum hverju sinni, og hefur til dæmis sú orðið niðurstaðan við orðun hæfisreglna í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og í dönsku samkeppnislögum. Það skal tekið fram, að þessi sjónarmið um hugsanlegar breytingar á orðalagi ákvæðisins hafa ekki áhrif á þær niðurstöður, sem komist hefur verið að hér að framan, um hæfi þeirra, sem nú sitja í samkeppnisráði.

5.

Eins og nánar er rakið hér að framan, er það niðurstaða mín, að C, D og E uppfylli ekki það almenna skilyrði 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, að vera óháð fyrirtækjum og samtökum, sem löginn taka til. Af þessum sökum eru það tilmæli mín, að viðskiptaráðherra komi skipan samkeppnisráðs að þessu leyti í lögmaett horf.

Ég tel rétt að taka fram, að í máli þessu hefur engin afstaða verið tekin til almenns hæfis varamanna í samkeppnisráði, en um þá gilda sömu sjónarmið.“

V.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá viðskiptaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitinu mínu. Svar viðskiptaráðuneytisins er dagsett 9. nóvember 1993. Með bréfi, dags. 30. maí 1994, gerði ráðuneytið mér nánari grein fyrir þeim ráðstöfunum sem gripið hefði verið til í framhaldi af álitinu mínu. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Í framhaldi af bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 30. ágúst 1993, þar sem fram kom að 3 fulltrúar í Samkeppnisráði uppfylltu ekki allir það almenna hæfisskilyrði Samkeppnislaga nr. 8/1993 að vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum sem löginn taka til, rituðu þau [. . .] bréf hinn 2. september 1993 þar sem þau óskuðu eftir lausn frá störfum í Samkeppnisráði. Þann sama dag leysti viðskiptaráðherra þessa 3 fulltrúa frá störfum í Samkeppnisráði en skipaði í þeirra stað hinn 10. september 1993 [. . .]. Fyrir voru [F], formaður og [G], varaformaður.

Í tilefni af álitinu umboðsmanns Alþingis lagði viðskiptaráðherra fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á Samkeppnislögum og voru helstu breytingartillögur eftirfarandi:

- 1) Ekki var gerð krafa um að allir ráðsmenn skyldu vera óháðir fyrirtækjum eða samtökum þeirra. Það ætti einungis við um formann og varaformann ráðsins.
- 2) Þá var lagt til að í 9. gr. Samkeppnislaganna yrði settur 4 vikna kærufrestur á ákvarðanir Samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar.
- 3) Lagt var til að ákvæði 2. mgr. 23. gr. Samkeppnislaga yrði breytt þannig að þýðingarskyldan næði einungis til þeirra sem bjóða neytendum þjónustu sína hér á landi.
- 4) Í fjórða lagi var lagt til að þær sérstöku hæfisreglur sem mælt var fyrir um í 2. mgr. 50. gr. laganna yrðu felldar brott þar sem þær eru vægari en þær hæfisreglur sem mælt er fyrir um í 2. kafla Stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Petta frumvarp um breytingu á Samkeppnislögum varð að lögum nr. 8/25. febrúar 1994. Í ákvæði til bráðabirgða með þessum lögum var gert ráð fyrir að skipunartíma starfandi Samkeppnisráðs lyki við gildistöku laganna og var því skipað nýtt Samkeppnisráð hinn 1. maí 1994 til fjögurra ára [. . .].

Með ofangreindum breytingum á Samkeppnislögum væntir ráðuneytið þess að ábendingar sem komu fram í bréfi Umboðsmanns Alþingis frá 30. ágúst 1993 hafi verið teknar til greina.“

20.2. Sérstakt hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd skv. lögum nr. 76/1970. Lax- og silungsveiði. (Mál nr. 865/1993)

A og B kvörtuðu yfir úrskurði yfirmatsnefndar samkvæmt lögum nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, en þar var hafnað kröfu þeirra um, að nefndarmennirnir C og D vikju sæti við arðskrármat fyrir veiðifélagið X. Töldu A og B nefndarmenn þessa vanhæfa til þátttöku í yfirmati, þar sem þeir hefðu áður metið arðskrá X og tekið þar afstöðu til sömu eða sambærilegra sjónarmiða og fyrirsjáanlega myndi reyna á við yfirmatið.

Umboðsmaður tók fram, að í lögum nr. 76/1970 væru ekki ákvæði um sérstakt hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd. Stjórnsýslulög nr. 37/1993, sem m.a. fjölluðu um sérstakt hæfi nefndarmanna í stjórnsýslunefndum, tækju ekki gildi fyrr en 1. janúar 1994 og giltu því ekki um ágreiningsefnið. Í réttarframkvæmd hefði verið gengið út frá þeirri óskráðu meginreglu, að starfsmaður væri vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar í því, ef það varðaði hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt, að almennt mætti ætla, að haft gæti áhrif á afstöðu hans til úrlausnarefnisins. Umboðsmaður vísaði til þess, að umrædd yfirmatsnefnd væri sjálfstæður úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi og að í matsgerðum nefndarinnar væri iðulega fjallað um verulega fjárhagslega hagsmuni. Af þeim ástæðum taldi umboðsmaður rétt að líta til lagaákvæða um sérstakt hæfi dómara við túlkun fyrrnefndrar meginreglu um sérstakt hæfi við stjórnsýslustörf. Umboðsmaður gat þess, að starfsmaður, sem fjallað hefði áður um sama mál í annarri stöðu en hann gegndi, yrði ekki vanhæfur af þeirri ástæðu einni, nema starfanum fylgdi eftirlit eða endurskoðun með fyrra starfi, einkum í þágu réttaröryggis. Ekki hefði verið litið svo á í stjórnsýslurétti, að starfsmaður væri vanhæfur til meðferðar máls sökum þess eins, að það hefði áður komið til kasta hans í sama starfi, svo sem vegna endurupptöku máls til nýrrar meðferðar. Aðrar vanhæfisástæður yrðu að liggja fyrir, svo sem óvild í garð málsaðila við fyrri meðferð málsins. Umboðsmaður tók fram, að ekki yrði séð, að þeir C og D hefðu á annan hátt en í eldri yfirmatsgerð látið afstöðu sína í ljós til álitaefna, sem á gat reynt við hið fyrirhugaða mat. Niðurstaða umboðsmanns var því sú, að þeir væru ekki vanhæfir til að annast fyrirhugað arðskrármat fyrir veiðifélagið X.

I.

Hinn 23. ágúst 1993 bar Ö, héraðsdómslögmaður, fram kvörtun f.h. A og B, yfir úrskurði yfirmatsnefndar skv. lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði, dags. 16. júní 1993, en þar var hafnað kröfu þeirra um að nefndarmennirnir C og D vikju sæti við arðskrármat fyrir Veiðifélag X.

Í kvörtuninni er gerð svofelld grein fyrir ástæðum þeim, sem þar voru taldar leiða til vanhæfis umræddra nefndarmanna:

„Hinn 17.1.1984 skilaði yfirmatsnefnd vegna arðskrár Veiðifélags [X] yfirmati. Sæti í yfirmatsnefnd áttu: . . . [C] og [D].“

Í því mati var einkum tekist á um hagsmuni varðandi kröfu eigenda jarða við [Y] að færðar yrðu einingar frá [Z]- og [P]- jörðum og til [Y-jarðanna]. Ein meginmálsástæða [Y-bænda] var sú að gamlar hefðir og óréttmæt tregða væru til staðar, þar sem [Z-jarðir] og [P-jarðir] væru með einingar í engu samræmi við lög nr. [70/1976].

Vísast í því sambandi til greinargerðar minnar fyrir undirmats og yfirmatsnefnd þá . . .

Í síðasta yfirmati fékkst nokkur leiðrétting á því ólögmeta misræmi sem [Y-bændur] töldu að væri til staðar. Því fer fjarri að [Y-bændur] hafi allir sett sig við hvernig yfirmatsnefnd tók þá á þessum ágreiningi.

Það er því skoðun umbjóðenda minna að ofangreindir yfirmatsmenn hafi með yfirmatsgerð sinni þá tekið afstöðu til þeirra sjónarmiða sem þá voru sett á oddinn. Þeir séu því samkvæmt meginreglum laga ekki lengur óvilhallir í væntanlegu yfirmati og beri að víkja sæti

Í því sambandi leyfi ég mér að vísa til dóms Hæstaréttar frá 1964 bls. 179.“

II.

Með bréfi, dags. 19. maí 1993, hafði Ö, héraðsdómslögmaður, borið fram kröfu f.h. A og B um að nefndarmennirnir C og D vikju sæti við arðskrámat fyrir Veidifélag X og Y. Með úrskurði, dags. 16. júní 1993, hafnaði yfirmatsnefnd skv. lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði kröfu þeirra. Í forsendum úrskurðarins segir svo:

„Svo sem að framan er rakið hefur undirmati á arðskrá fyrir [X og Y] verið skotið til yfirmats skv. 2. sbr. 3. tl. 94. gr. laga nr. 70/1976 um lax- og silungsveiði. Í 50. gr. laganna er mælt fyrir um gerð arðskrár og í 1. tl. eru nefnd atriði sem löggjafinn mælir sérstaklega fyrir um að tekið skuli tillit til við gerð hennar. Í 3. tl. greinarinnar er mælt fyrir um að heimilt sé að krefjast endurskoðunar fyrstu arðskrár veiðifélags fimm árum eftir setningu hennar, en síðar á átta ára fresti. Í 3. tl. 94. gr. laganna er mælt fyrir um hvernig yfirmatsnefndin skuli skipuð. Þar er ekki kveðið á um skipunartíma nefndarmanna. Eðli málsins samkvæmt kann því svo að fara að mati á arðskrá veiðifélags sé skotið til yfirmatsnefndar oftast en einu sinni á starfstíma nefndarmanns. Ekki eru fyrirmæli í lögnum um að við þær aðstæður skuli nefndarmaður víkja sæti við meðferð máls og verður að ætla samkvæmt þessu að það hafi ekki verið ætlun löggjafans. Samkvæmt þessu er ekki grundvöllur til þess að yfirmatsnefndarmenn víki sæti við meðferð máls þótt þeir hafi áður fjallað um arðskrá fyrir veiðifélag sömu ár. Eru og fjölmörg dæmi um nýjar matsgerðir nefndarmanna að lögboðnum fresti milli matsgerða. Ekkert hefur komið fram um að gætt hafi ólögmetra sjónarmiða við yfirmat á arðskrá fyrir Veidifélag [X] og [Y] 17. janúar 1984.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er hafnað kröfu um að nefndarmennirnir [C] og [D] víki sæti við meðferð yfirmatsnefndar samkvæmt 94. gr. laga nr. 70/1976 um lax- og silungsveiði á arðskrármati því fyrir Veidifélag [X og Y] sem skotið hefur verið til hennar.“

III.

Hinn 5. október 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að yfirmatsnefnd skv. 94. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og B.

Svör nefndarinnar bárust mér með bréfi, dags. 28. október 1993, og segir þar m.a. svo:

„Svo sem fram kemur í bréfi héraðsdómslögmannsins til yðar, tóku yfirmatsnefndarmenn hinn 16. júní sl. skriflega afstöðu til kröfu hans um að tveir nefndar-

manna víki sæti við meðferð yfirmats á arðskrá fyrir Veiðifélag [X] og [Y]. Bréf nefndarinnar til lögmansins fylgdi skjölum þeim, sem hann sendi yður.

Afstaða nefndarinnar mótast meðal annars af þeirri vitneskju að með lögum nr. 112/1941, 84. gr. var horfið frá því fyrirkomulagi sem 83. gr. 3. mgr. laga 61/1932 mælti fyrir um.

Samkvæmt lögum nr. 61/1932 gátu ýmsir komið að verki sem dómkvaddir yfirmatsmenn.

Með lögum nr. 112/1941 er horfið að því að skipa yfirmatsmenn, sem fjalli um öll erindi sem áður hafa verið fyrir undirmati sbr. XIII. kafla nefndra laga.

Með hinu breytta fyrirkomulagi má þess vænta að samræmis sé gætt við hin ýmsu mót, eftir því sem við getur átt.

Ekki þykja efni til, eins og máli þessu er háttað, að yfirmatsnefndin tjái sig frekar um erindi [Ö] héraðsdómslögmans til yðar.“

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, gaf ég lögmanni A og B færi á að skýra málið frekar. Í bréfi, dags. 10. nóvember 1993, gerði hann nánar grein fyrir viðhorfum umbjóðenda sinna til málsins.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 28. desember 1993, var svohljóðandi:

„Mat samkvæmt lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði skal framkvæmt af tveimur mönnum, dómkvöddum af héraðsdómara, sbr. 2. mgr. 94. gr. laganna. Mati má skjóta til yfirmats, áður en liðnir eru tveir mánuðir frá birtingu mats. Í yfirmati eiga sæti 3 menn, er ráðherra skipar, einn meðal dómara Hæstaréttar, en annan eftir tillögu veiðimálanefndar, sbr. 3. mgr. 94. gr. laganna.

Í lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði eru ekki ákvæði um hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd til meðferðar máls. Í II. kafla stjórnslulaga nr. 37/1993 er m.a. fjallað um hæfi nefndarmanna stjórnslunefnda til meðferðar máls. Stjórnslulögin taka aftur á móti ekki gildi fyrr enn 1. janúar 1994, sbr. 35. gr. laganna, og gilda þau því ekki um það ágreiningsefni, sem hér er til úrlausnar.

Í réttarframkvæmd hefur verið gengið út frá þeirri óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi við stjórnslustörf, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar tiltekins máls og ákvörðunar í því, ef það varðar hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt, að almennt megi ætla að haft geti áhrif á afstöðu hans til úrlausnarefnisins. Hafa ber í huga, að þessi regla miðar ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir í stjórnslunni, heldur einnig að koma í veg fyrir að almenningur eða þeir, sem hlut eiga að máli, geti haft réttmæta ástæðu til að ætla að svo geti verið.

Eins og hér að framan greinir, er yfirmatsnefnd skv. 94. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði sjálfstæður úrskurðaraðili á æðra stjórnslustigi, þar sem hægt er að bera mat skv. 2. mgr. 94. gr. undir yfirmatsnefnd. Þá er í matsgerðum yfirmatsnefndar iðulega fjallað um verulega fjárhagslega hagsmuni og oft ræður mat miklu um niðurstöðu. Af þessum ástæðum er rétt að líta til ákvæða um hæfi dómara til meðferðar máls, sem fram koma í 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála í héraði, við túlkun nefndrar óskráðrar meginreglu um sérstakt hæfi við stjórnslustörf.

Í kvörtun þeirra A og B kemur fram, að þau telja þá C og D vanhæfa til þess að taka þátt í væntanlegu yfirmati, þar sem þeir hafi áður metið arðskrá Veiðifélags X og Y og tekið þar afstöðu til sömu eða sambærilegra sjónarmiða og reyna muni fyrirsjáanlega á við væntanlegt yfirmat. Því er ekki haldið fram, að umræddir nefndarmenn hafi tjáð sig um úrlausnarefni málsins á opinberum vettvangi, sbr. tilvitnaðan dóm í dómasafni Hæsta-

réttar árið 1964, bls. 179. Þá er því heldur ekki borið við, að framganga þeirra við fyrri mót hafi verið með þeim hætti að ástæða sé til að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Einungis er byggt á þeirri málsástæðu, eins og áður segir, að umræddir nefndarmenn hafi látið afstöðu sína í ljós í eldri yfirmatsgerð um sömu eða sambærileg sjónarmið og reyna muni fyrirsjá-anlega á við væntanlegt yfirmat.

Starfsmaður, sem fjallað hefur áður um sama mál í annarri stöðu en hann gegnir, verður ekki vanhæfur af þeirri ástæðu einni, nema undir starf hans falli að hafa eftirlit eða endurskoðun með fyrri starfi, einkum í þágu réttaröryggis. Aftur á móti hefur ekki verið litið svo á í stjórnslurétti, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls vegna þess að það hefur áður komið til kasta hans í *sama starfi*, svo sem þegar mál hefur verið endurupptekið til nýrrar meðferðar. Starfsmaður verður því ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls við slíkar aðstæður, nema aðrar vanhæfisástæður liggi fyrir, til dæmis að starfsmaður hafi við fyrri meðferð málsins gerst ber að óvild í garð málsaðila. Í þessu sambandi má einnig minna á það, að yfirleitt telst héraðsdómari ekki vanhæfur til meðferðar máls, þó að hann hafi áður dæmt annað mál á hendur sama aðila, þar sem reynt hefur á sömu eða sambærilegar málsástæður, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í dómasafni Hæstaréttar árið 1958, bls. 466.

Þar sem ekki verður séð, að C og D hafi á annan hátt látið afstöðu sína í ljós til þeirra álitafna, sem reyna kann á við hið fyrirhugaða mat, en í eldri yfirmatsgerð, verður samkvæmt framansögðu ekki talið, að þeir séu vanhæfir til þess að annast fyrirhugað mat á arðskrá fyrir Veðifélag X og Y.

V.

Niðurstaða mín í máli þessu er samkvæmt framansögðu sú, að ekki liggi neitt fyrir í gögnum þeim, sem fyrir mig hafa verið lögð, er leitt geti til þess, að C og D séu vanhæfir til þess að annast fyrirhugað mat á arðskrá fyrir Veðifélag X og Y vegna þeirra ástæðna, er greindar eru í kvörtun þeirri, sem hér er fjallað um.“

21.0. Stjórnun fiskveiða.

21.1. Ákvörðun meðalafhlutdeildar báts eftir stækkun hans. (Mál nr. 677/1992)

A kvartaði yfir ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins um aflahlutdeild báts, sem hann hafði keypt sem flak, eftir bruna, og endurgert. Fyrri eigandi seldi endurnýjunarrétt bátsins, en A taldi sig hafa fengið þær upplýsingar hjá ráðuneytinu að báturinn myndi halda veiðiréttindum sínum. Eftir endurbætur var báturinn mældur 9,62 brl. í stað 8,59 brl. áður. Kvartaði A yfir því að bátnum hefði verið úthlutað meðalafhlutdeild báta af stærðinni 8 til 9 brl. en ekki 9 til 10 brl. Umboðsmaður tók fram að bátur A hefði fengið úthlutað aflahlutdeild, án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri og taldi umboðsmaður ekki aðra skýringu komna fram á því, en að sjávarútvegsráðuneytið hefði talið rétt að veita bátnum áfram veiðileyfi, eins og sérstaklega stóð á. Umboðsmaður féllst á það með sjávarútvegsráðuneytinu að í ákvörðun um að veita veiðileyfi hefði ekki falist að báturinn ætti kost á rýmri aflaheimildum en hann hafði haft áður en hann brann. Varð því ekki séð að réttur hefði verið brotinn á A með þeirri ákvörðun, og var ekki talið skipta máli, þótt úthlutun á árinu 1990 hefði verið miðuð við 9 til 10 brl., þar sem miða bar við skráningu bátsins eins og hún var 22. janúar 1988, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 587/1989 um veiðar smábáta 1990.

21.2. Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða. Rannsóknarregla. (Mál nr. 659/1992)

Hlutafélagið A kvartaði yfir synjun sjávarútvegsráðuneytisins á því að gefa út leyfi til hörpudiskveiða í firðinum Y fyrir bátinn P. Báturinn hafði haft leyfi til hörpudiskveiða árið 1989, en árið 1990 var leyfi ekki úthlutað til bátsins, öndvert við aðra báta í Y. Umsókn um veiðileyfi, sem A kvaðst hafa sent með símskeyti 9. nóvember 1990, og ítrekunum í janúar og mars 1991, var synjað af sjávarútvegsráðuneytinu 8. apríl 1991. Byggðist synjunin á því að bát A hefði ekki verið veitt veiðileyfi fyrir árið 1990 og ætti því, samkvæmt IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, ekki rétt á leyfi til hörpudiskveiða árið 1991. Í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að ekki hefði verið tekin afstaða til umsóknar A um veiðileyfi fyrir árið 1990 fyrir árslok það ár, líklega vegna þess að umsókn A hefði misfarist. Hefðu ítrekanir A verið afgreiddar sem umsóknir vegna ársins 1991. Þá kom fram að á árinu 1990 hefðu legið fyrir ráðuneytinu upplýsingar um sölu P til annars útgerðaraðila, og hefði því ekki komið til að P ætti rétt á veiðileyfi árið 1990, þar sem hann uppfyllti ekki það skilyrði fyrir veitingu slíkra leyfa, að vera skráður á C og gerður út frá C.

Í álitum umboðsmanns kom fram að skilyrði um skráningu, útgerð og lögheimili eigenda hefðu verið sett á grundvelli 6. gr. reglugerðar nr. 78/1978 um skelfiskveiðar og 12. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Taldi umboðsmaður að ekki yrði séð að skilyrðin hefðu gengið lengra en lög eða efni stóðu til. Ganga yrði út frá því, að A hefði sótt um veiðileyfið í nóvember 1990. Af umsókninni yrði á hinn bóginn ekki ráðið, hvort hún hefði fullnægt skilyrðunum. Þrátt fyrir það hefði sjávarútvegsráðuneytinu borið að taka afstöðu til umsóknarinnar, að undangenginni öflun nauðsynlegra gagna. Mæltist umboðsmaður til þess að ráðuneytið tæki málið upp að nýju, yrði eftir því leitað af hálfu A. Yrði þá aflað tiltækra gagna og afstaða tekin á

ný til réttar A til umrædds veiðileyfis og um slíkt leyfi fyrir síðari veiðitímabil, eftir því sem efni stæðu til.

I.

Hinn 24. ágúst 1992 bar B, hæstaréttarlögmaður, fram kvörtun fyrir hönd A h.f., til heimilis að C, í tilefni af synjun sjávarútvegsráðuneytisins frá 2. október 1991 um útgáfu leyfis til hörpudiskveiða í Y-firði, fyrir bátinn P.

Í bréfi A h.f. 19. ágúst 1992, til lögmansins, er málavöxtum lýst á þann veg, að bátur félagsins P hafi í mörg ár verið gerður út á rækju- og hörpudiskveiðar í Y-firði. Á árinu 1989 hafi báturinn verið annar af tveimur bátum, er stunduðu hörpudiskveiðar í firðinum. Sumarið 1990 hefði báturinn verið gerður út á línuveiðar frá X-firði, en vegna bilunar í spili hans ekki reynst unnt að hefja hörpudiskveiðarnar í upphafi vertíðar, en fyrirhugað hafi verið að hefja þær strax að loknum viðgerðum. Síðan segir svo bréfi A h.f.:

„Hörpudiskveiðar byrjuðu í september þetta haust. Engir bátar frá [C] sóttu um veiðileyfi til ráðuneytisins, en 9 bátar fengu óbeðið póstsend hörpudiskveiðileyfi. Af einhverjum dularfullum ástæðum fékk v/s [P] hins vegar ekki sent hörpudiskveiðileyfi.

Þegar spilviðgerðinni var lokið og farið að síga á seinni hluta hörpudiskvertíðarinnar í byrjun nóvember 1990, var formlega óskað eftir veiðileyfi með skeyti til sjávarútvegsráðuneytisins þann 9/11 1990. Mikilvægt var að fá veiðileyfi útgefið á árinu 1990 vegna lagaákvæða um leyfaútgáfu eftir 1/1 1991, sem byggjast átti á leyfaútgáfu ársins á undan. Enda þótt hörpudiskveiðum hinna bátanna lyki í byrjun nóvember 1990, þegar þeir hættu veiðum löngu áður en hörpudiskkvótanum væri náð, var ætlunin að v/s [P] veiddi sinn kvóta eftir að leyfi hefði borist.

Þetta haust stunduðu aðeins 7 bátar hörpudiskveiðar í [Y]-firði og veiddu 262 tonn af 400 tonna kvóta.

Allir 9 bátarnir, sem fengu óbeðið send hörpudiskveiðileyfi haustið 1990, fengu sína hörpudiskveiðikvóta í [Y]-firði árið 1991, enda þótt aðeins 7 þeirra hefðu stundað veiðar í september–nóvember 1990. Aðeins v/s [P] fékk ekki sitt veiðileyfi útgefið á árinu 1990 og því ekki heldur hörpudiskveiðikvóta í [Y]-firði 1991 né síðan.

Reynt var að fá hörpudiskveiðileyfið útgefið með munnlegum ítrekunum í desember 1990 en án árangurs.

Enn var beiðnin ítrekuð með bréfum 21. janúar og 27. mars 1991. Með skriflegu svari dags. 8/4 1991 var synjað um leyfisútgáfu á þeim forsendum, að skipinu hefði aldrei verið veitt leyfi til hörpudiskveiða á [Y]-firði almanaksárið 1990.

Loks var reynt til þrautar að fá sjávarútvegsráðuneytið til að leiðrétta handvömm sína með bréfi 11/7 1991.

Þeirri málaleitan svaraði ráðuneytið 2/10 1991 og hafnaði leiðréttingu.“

II.

Hinn 24. október 1989 gaf sjávarútvegsráðuneytið út leyfi til skipstjórans á P til hörpudiskveiða í Y-firði 1989. Í leyfinu er vísað til 3. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og til reglugerðar nr. 78/1978 um skelfiskveiðar. Tekið er fram, að leyfið gildi frá útgáfudegi þar til því aflahámarki hafi verið náð, sem ráðuneytið kynni að ákveða, „en þó ekki lengur en til 31. desember 1989“.

Með símskeyti 9. nóvember 1990 óskaði A h.f. eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið sendi félaginu „leyfi til rækju og skelveiða á [Y]-firði 1990–1991“ fyrir bát félagsins P. A h.f. ítrekaði umsókn sína með bréfi 21. janúar 1991 og aftur með bréfi 27. mars 1991. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins 8. apríl 1991, sagði svo:

„Með vísan til bréfa yðar dags. 21. janúar 1991 og 27. mars 1991 vill ráðuneytið taka fram að við úthlutun aflahlutdeildar til hörpudisksbáta var byggt á ákvæði til bráðabirgða IV í lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 þar sem segir að úthlutað skuli í samræmi við hlutdeild viðkomandi skips í heildarúthlutun á viðkomandi veiðisvæði á því tímabili, sem síðast lauk áður en lögin komu til framkvæmda.

M.b. [P] var aldrei veitt leyfi til hörpudiskveiða á [Y]-firði almanaksárið 1990, sem er það veiðitímabil sem síðast lauk áður en tilvitnuð lög komu til framkvæmda. Af þeim ástæðum eignaðist báturinn aldrei hlut í heildarúthlutun á hörpudiski veiddum í [Y]-firði.

Af þeirri ástæðu synjar ráðuneytið erindi yðar.“

Með bréfi 11. júlí 1991 mótmælti A h.f. synjun sjávarútvegsráðuneytisins og óskaði eftir því á ný, að P yrði veitt leyfi til veiða í Y-firði. Í bréfi A h.f. segir meðal annars:

„3. Vertíðir í [Y]-firði hafa yfirleitt verið frá hausti til vors. Á síðustu hörpudiskvertíð 1989–1990 stunduðu aðeins tveir bátar hörpudiskveiðar í [Y]-firði, þeir [P] og [S]. Reyndar er veiðileyfi þeirra haustið 1989 aðeins til áramóta, þar sem rækjuvertíð tók þá við af hörpudiskvertíðinni um haustið, en áður fyrr var oft haldið áfram hörpudiskveiðum í janúar. Og rækjuvertíð er frá hausti til vors nú sem fyrr.

4. Ef fylgt hefði verið réttum reglum ættu aðeins þessir tveir bátar að hafa hörpudiskveiðirétt í [Y]-firði.

5. Synjun ráðuneytisins á útgáfu hörpudiskveiðileyfis fyrir v/s [P] í [Y]-firði virðist byggð á þeirri handvömm ráðuneytisins sjálfs að gefa ekki út hörpudiskveiðileyfi strax að móttekinni umsókn 9/11 1990.

[. . .]

Væntum við þess að ráðuneytið leiðrétti strax þessi mistök og gefi nú þegar út hörpudiskveiðileyfi fyrir skipið.“

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 2. október 1991 sagði:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 11. f.m., varðandi hörpudiskveiðiheimildir í [Y]-firði fyrir v/s [P].

Í tilefni af bréfinu vill ráðuneytið taka fram að veiðitímabil við hörpudiskveiðar miðuðust fram að gildistöku l. nr. 38/1990 ávallt við almanaksárið. Fiskveiðiráðgjöf var miðuð við það tímabil sem og ákvarðanir um heildarafla og voru leyfisbréf til þeirra veiða ávallt gefin út með gildistíma miðað við áramót. Fullyrðingar í bréfi fyrirtækisins um að veiðitímabil hafi verið miðuð við aðrar dagsetningar eru því úr lausu lofti gripnar. Það veiðitímabil sem síðast lauk áður en l. nr. 38/1990 komu til framkvæmda í skilningi IV. ákvæðis til bráðabirgða í þeim lögum var því almanaksárið 1990.

Á almanaksárinu 1990 var [P] ekki veitt leyfi til hörpudiskveiða á [Y]-firði eins og rakið er í bréfi ráðuneytisins, dags. 8. apríl s.l. Haustið 1990 var til afgreiðslu í ráðuneytinu beiðni [P], um framsal rækjukvóta skipsins til [. . .] og vitneskja lá fyrir í ráðuneytinu um að báturinn var gerður út á línu frá [X] af [P] h.f. fram yfir mánaðamótin október/nóvember 1990. Veiðum á hörpudisk í [Y]-firði lauk í nóvemberbyrjun og mun síðasti löndunardagur bátanna hafa verið 2. nóvember. Á því tímabili sem hörpudiskveiðar voru í raun stundaðar í [Y]-firði árið 1990 hafði útgerð bátsins því ekki þau tengsl við [C] sem jafnan hafa verið forsenda fyrir útgáfu veiðileyfa til rækju og hörpudiskveiða í [Y]-firði sbr. 12. gr. l. nr. 3/1988.

Þegar umsókn um veiðileyfi, dags. 9. nóvember 1990, barst ráðuneytinu var kom-

ið nærri áramótum og hörpuðiskveiðum í raun lokið í [Y]–firði sem og móttöku hörpuðisks hjá [A] h.f. og því ekki tilefni til að verða við beiðninni.

Með vísan til framanritaðs ítrekar ráðuneytið þá afstöðu sem fram kom í bréfi þess til [A] h.f., dags. 8. apríl s.l.“

III.

Með bréfi 22. september 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A h.f. og léti mér í té gögn málsins. Í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins 4. nóvember 1992 sagði meðal annars:

„Samkvæmt 2. mgr. ákvæðis IV til bráðabirgða við lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, bar að útluta á árinu 1991 aflahlutdeild í hörpuskelfiski í samræmi við hlutdeild skips í heildarúthlutun á viðkomandi veiðisvæði, á því veiðitímabili sem síðast lauk áður en löggin komu til framkvæmda. Löggin komu til framkvæmda 1. janúar 1991 sbr. 23. gr. laganna, en síðasta veiðitímabil í skelveiðum í [Y]–firði, áður en löggin komu til framkvæmda, lauk 2. nóvember 1990 er [A] h.f. hætti móttöku á skel til vinnslu. [A] hf., [C], hefur eitt fyrirtækja heimild til vinnslu á hörpuskel úr [Y]–firði.

Á skelveiðitímabili því, sem lauk 2. nóvember 1990, fékk m/b [P] ekki leyfi til skelveiða í [Y]–firði og var ráðuneytinu því óheimilt að veita bátnum rækjuveiðileyfi og þar með aflahlutdeild í skelveiðum á [Y]–firði á árinu 1991, skv. 2. mgr. ákvæðis IV til bráðabirgða við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.“

Með bréfi 16. nóvember 1992 gaf ég lögmanni A h.f. kost á að senda mér athugasemdir sínar við framangreint bréf sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir lögmannsins bárust mér með bréfi hans 27. nóvember 1992 og kom þar meðal annars fram:

„Í tilefni af bréfi ráðuneytisins leyfi ég mér að vekja athygli yðar á, að þar er talið að síðasta veiðitímabili í skelveiðum á [Y]–firði, áður en lög nr. 38/1990 komu til framkvæmda, hafi lokið 2. nóvember 1990, „er [A] hf. hætti móttöku á skel til vinnslu“. Hér virðist vera á ferðinni ný afstaða um þetta af hálfu ráðuneytisins. Þannig sagði í bréfi þess 8. apríl 1991, að almanaksárið 1990 hafi verið það veiðitímabil, sem síðast hafi lokið, áður en l. nr. 38/1990 hafi komið til framkvæmda. Og í bréfi ráðuneytisins 2. október 1991 segir svo: „Það veiðitímabil sem síðast lauk áður en l. nr. 38/1990 komu til framkvæmda í skilningi IV. ákvæðis til bráðabirgða í þeim lögum var því almanaksárið 1990.“

Vitaskuld er það rétt, að þetta veiðitímabil stóð til ársloka. Skal tekið fram að [A] hf. (kærandi) hefði tekið á móti skel til vinnslu úr báti sínum mb [P] allan þann tíma.

Athygli vekur að í bréfi ráðuneytisins er ekki vikið einu orði að því, hvers vegna mb. [P] fékk ekki sent hörpuðiskveiðileyfi haustið 1990 eins og 9 aðrir bátar. Þar var um að ræða handvömm ráðuneytisins rétt eins og það var handvömm að afgreiða ekki umbeiði veiðileyfi þegar í stað við móttöku skeytisins 9. nóvember 1990. Þessi réttarbrott geta aldrei réttlætt synjun á útgáfu veiðileyfis til bátsins 1991 og síðar.“

IV.

Hinn 26. janúar 1993 ritaði ég sjávarútvegsráðuneytinu á ný bréf, þar sem ég tók meðal annars fram, að ég liti svo á, að kvörtun A h.f. lyti fyrst og fremst að því, hvort A h.f. hafi átt rétt á leyfi til hörpuðiskveiða í Y–firði fyrir bátinn P í samræmi við umsókn félagsins 9. nóvember 1990. Vísaði ég því til 7. gr. laga nr. 13/1987 og óskaði upplýsinga um eftirtalin atriði:

- „1) Hvaða reglur eða skilyrði sjávarútvegsráðuneytið hafi sett um veitingu leyfa til hörpudiskveiða í [Y]-firði á árunum 1989 og 1990 og hvernig hafi verið staðið að útgáfu veiðileyfanna.
- 2) Hvernig tímabil hörpudiskveiða í [Y]-firði hafi verið ákveðin. Óska ég eftir því, að mér verði látin í té í ljósriti öll leyfisbréf, er gefin voru út til hörpudiskveiða í [Y]-firði árin 1989 og 1990.
- 3) Hvort framangreindar reglur eða skilyrði og veiðitímabil, sem vísað er til í 1) og 2) hér á undan, hafi verið auglýst eða tilkynnt hlutaðeigendum með einhverjum hætti.“

Með bréfi mínu til ráðuneytisins fylgdu í ljósriti athugasemdir lögmanns A h.f. við bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 4. nóvember 1992. Óskaði ég eftir því, að ráðuneytið sendi mér þær athugasemdir, sem það teldi ástæðu til að gera í tilefni af bréfi lögmannsins. Umbeðnar upplýsingar og athugasemdir bárust mér síðan með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 16. mars 1993. Í bréfi ráðuneytisins sagði:

„Í bréfi yðar óskið þér eftir að ráðuneytið veiti upplýsingar um tilgreind atriði er lúta að veitingu leyfa til hörpudiskveiða í [Y]-firði og verður leitast við að svara þeim hér á eftir:

1. Á árunum 1989 og 1990 voru skilyrði fyrir veitingu leyfa til skelveiða í [Y]-firði þessi:
 - A. Hlutaðeigandi bátur væri skráður frá [C] og gerður út frá þeirri verstöð.
 - B. Eigandi bátsins ætti lögheimili við [Y]-fjörð væri um einstakling að ræða. Væri félag skráð sem eigandi bátsins var það skilyrði, að meirihluti eignar væri í höndum aðila með lögheimili við [Y]-fjörð og félagið skráð við [Y]-fjörð.

Ofangreindar reglur hafa verið óbreyttar um langt árabil en auk þeirra skilyrða sem tilgreind eru hér að ofan skal þess getið að ákveðnar reglur hafa verið um stærðir þeirra báta sem veiðileyfi fá til innfjarðaveiða. Þær reglur hafa hins vegar tekið breytingum en þar sem þessar reglur skipta ekki máli varðandi mál þetta verða þær ekki raktar hér nánar.

2. Varðandi veiðitímabil í hörpudiski á [Y]-firði skal það haft í huga að aðeins einn vinnsluaðili, [A] hf., hefur einkarétt á vinnslu, bæði á rækju og hörpudiski úr [Y]-firði. Ennfremur að yfirleitt eru það sömu bátarnir sem stunda veiðar á hörpudiski og rækju. Vegna þessa fara veiðar á rækju og hörpudiski ekki fram á sama tíma. Hörpudiskveiðar hafa verið stundaðar óreglulega og í raun fallið að mestu niður sum ár ef verð á hörpudiski er lágt, t.d. 1989. Rækjuveiðarnar eru miklu þýðingarmeiri, bæði fyrir veiðar og vinnslu. Rækjuvertíð hefst venjulega á haustin og upp úr miðjum október eða í byrjun nóvember og stendur fram í apríl. Veiðar á hörpudiski hafa helst farið fram fyrir rækjuvertíð á haustin eða eftir vertíð á vorin. Á árunum 1989 og 1990 fóru hörpudiskveiðarnar eingöngu fram á haustin fyrir rækjuvertíð.

Til ársloka 1990 miðaðist fiskveiðiráðgjöf almennt við almanaksárið og ákvarðanir um heildarafla í hörpudiski sömuleiðis. Leyfi til hörpudiskveiða voru hins vegar á þessum árum gefin út þegar bátarnir sóttu um þau og oft hafði áður verið staðfest af hálfu vinnsluaðila að vinnsla stæði til. Hins vegar er varla hægt að segja að nein föst regla hafi verið á framkvæmd við leyfisútgáfu. Þegar leyfi til hörpudiskveiða hafa verið gefin út hefur gildistími þeirra að jafnaði verið til

næstu áramóta eða uns því aflamarki er náð sem tilgreint er í leyfinu væri það fyrr. Þá getur skelvertíð í raun lokið fyrr, t.d. ef bátar hætta veiðum eða fyrirtækið hættir móttöku á hörpudiski til vinnslu t.d. vegna þess að það hyggst snúa sér að vinnslu á rækju. Hjálögð eru ljósrít af leyfum þeim sem gefin voru út á árunum 1989 og 1990 [. .].

Varðandi veiðar og vinnslu á skel og rækju úr [Y]-firði er rétt að það komi fram, að allmikill ágreiningur hefur tíðum verið milli vinnsluleyfishafa og sjómanna á [C], einkum varðandi veiðitímabil á skel og rækju. Hefur iðulega komið upp sú staða, að sjómenn hafa viljað fara til rækjuveiða en vinnsluaðilar aftur á móti ekki viljað hefja vinnslu strax eða viljað fá skel til vinnslu. Ráðuneytið hefur forðast að hafa afskipti af þessum ágreiningi og gefið út leyfi, bæði til veiða á rækju og skel þegar umsækjandi fullnægir settum skilyrðum enda hafi Hafrannsóknastofnun lagt til að veiðar megi hefjast.

3. Reglur um úthlutun veiðileyfa til hörpudiskveiða á [Y]-firði sbr. lið 1. hafa verið óbreyttar um nokkurt árabil. Ekki hafa þær verið auglýstar eða kynntar hlutaðeigandi með formlegum hætti.

Hér er um að ræða efnislega sömu reglur, sem giltu um úthlutun leyfa til allra innfjarðaveiða á skel og rækju þ.m.t. á [Y]-firði til ársloka 1990. Hafa þessar reglur verið í gildi lengi og voru þær á sínum tíma ákveðnar í samræmi við hagsmunaaðila við hlutaðeigandi veiðisvæði. Má segja, að allar þessar reglur séu fyrst og fremst til komnar vegna krafna sjómanna og útgerðarmanna við viðkomandi veiðisvæði og hafa þær verið öllum hlutaðeigandi kunnar.

Vegna umsóknar um veiðileyfi til hörpudiskveiða fyrir m/b [P], sem ráðuneytinu mun hafa verið sent í skeyti 9. nóvember 1990, vill ráðuneytið láta fram koma, að því höfðu borist upplýsingar um að [P] hf. á [X] hefði keypt m/b [P] og hafði ráðuneytinu m.a. borist kaupsamningur ásamt tilkynningu dags. 25.10.1990 þar sem [G] á [X] ráðstafaði veiðiheimildum af bátnum [. .]. Ennfremur var ljóst, að [G] sendi inn aflaskýrslur fyrir bátinn frá því í maí 1990 til ársloka 1990. Undirritaði ýmist [G] eða [H] aflaskýrslurnar sem skipstjóri eða útgerðarmaður bátsins [. .]. Jafnframt kemur fram á aflaskýrslum, að útgerðarstaður bátsins er [X]. Þessar breytingar í rekstri bátsins hefðu einar út af fyrir sig nægt til þess að bátnum hefði verið synjað um veiðileyfi til hörpudiskveiða þar sem báturinn var ekki gerður út frá [C].

Á þetta atriði reyndi hins vegar ekki þar sem ekki var tekin afstaða til umsóknarinnar um skelveiðileyfi frá 9. nóvember 1990 fyrir árslok það ár. Ekki er mögulegt að segja með fullri vissu af hvaða orsökum það var ekki gert, en trúlegasta skýringin er sú, að umsóknin hafi misfarist og ekki komist í réttar hendur. Því til stuðnings vill ráðuneytið benda á að í byrjun árs 1991 sendi [A] hf. ráðuneytinu ljósrít af umsókninni frá 9. nóvember. [A] ítrekaði ekki umsókn sína fyrr en með bréfi dags. 21. janúar 1991 [. .] og þá beindist umsóknin að veiðileyfi fyrir árið 1991. Þeirri umsókn var síðan hafnað eftir aðra ítrekun frá [A] dags. 27. mars 1991 [. .] með bréfi ráðuneytisins dags. 8. apríl 1991 [. .]. Enn sendi [A] hf. bréf varðandi þetta mál dags. 11. júlí 1991 [. .] sem ráðuneytið svaraði með bréfi dags. 2. október 1991 [. .]. Þann drátt sem varð á svörum ráðuneytisins við afgreiðslu þessa máls vill ráðuneytið skýra þannig að jafnhliða bréfaskiftunum fóru fram á tímabilinu tíðar viðræður milli aðila vegna þessa máls.

Eins og áður hefur verið rakið fóru veiðar á hörpudiski á árinu 1990 fram um haustið og voru leyfi til veiða öll gefin út 12. september, að einu undanskildu, sem gefið var út 2. nóvember, sem var síðasti dagurinn sem [A] hf. tók á móti skel til vinnslu það ár.

Leyfi til rækjuveiða voru síðan gefin út 26. október 1990 og þá send umsækjendum frá [C], sem fullnægðu settum skilyrðum til veitingar rækjuveiðileyfis [. . .]. Samkvæmt framansögðu taldi ráðuneyti að m/b [P] fullnægði ekki settum skilyrðum til þess að fá rækjuveiðileyfi þar sem báturinn væri gerður út frá [X] og eigandi hans búsettur þar samanber það sem áður er rakið. [A] hf. hélt því hins vegar fram að sala bátsins hefði gengið til baka og báturinn væri aftur kominn í eigu [A] hf. Félldst ráðuneytið á að veita bátnum rækjuveiðileyfi 19. desember 1990 [. . .].

Varðandi umsókn um leyfi til hörpuðiskveiða fyrir m/b [P] frá 9. nóvember vill ráðuneytið árétta að engin gögn eru í ráðuneytinu um þá umsókn. Umsóknin er fyrst ítrekuð með bréfi dags. 21. janúar 1991 og er því ljóst að þá verður bátnum ekki veitt leyfi til hörpuðiskveiða á árinu 1990. Ráðuneytið varð því að taka afstöðu til þess bréfs eins og um umsókn um leyfi til veiða á árinu 1991 væri að ræða.

Samkvæmt 2. mgr. ákvæðis IV. til bráðabirgða við lög nr. 38/1990 var aðeins heimilt að veita þeim bátum aflahlutdeild í hörpuðiski á [Y]-firði sem aflahlutdeild höfðu á því veiðisvæði á því tímabili sem síðast lauk áður en lögin komu til framkvæmda 1. janúar 1991.

Enda þótt formlegur gildistími leyfa til skelveiða útgefnum á árinu 1990 hafi verið til 31. desember 1990 verður að líta svo á að skelvertíð á árinu 1990 hafi í raun lokið 2. nóvember 1990. En það sem hér skiptir fyrst og fremst máli er, að samkvæmt þeim reglum, sem í gildi voru á þessum tíma átti báturinn ekki kost á leyfi. Ráðuneytið hefði synjað m/b [P] um leyfi til skelveiða á [Y]-firði á árinu 1990 hefði afstaða verið tekin til umsóknarinnar frá 9. nóvember 1990. Sú afstaða ráðuneytisins hefði mótast af því fyrst og fremst að báturinn var ekki gerður út frá [C] á því tímabili, sem skelveiðar voru stundaðar á [Y]-firði, sbr. aflaskýrslu fyrir bátinn fyrir október og nóvember 1990. Ennfremur hefði ráðuneytið synjað bátnum um leyfi til skelveiða þar sem umsókn barst eftir að þeim veiðum var lokið og sýnt að þær yrðu ekki stundaðar til áramóta þar sem móttöku á skel til vinnslu hjá [A] hf. var lokið.

Ráðuneytið gat ekki litið öðruvísi á en að ítrekunin frá 21. janúar beindist að leyfi til skelveiða á árinu 1991. Þar sem m.b. [P] hafði ekki fengið leyfi til skelveiða á árinu 1990 og ekki átt rétt á slíku leyfi hafnaði ráðuneytið beiðninni, sbr. IV. ákvæði til bráðabirgða í l. nr. 38/1990. Jafnframt vill ráðuneytið árétta, að umsóknin frá 9. nóvember 1990 er ekki ítrekuð fyrr en 21. janúar 1991 þrátt fyrir að á sama tíma hafi aðilar átt í viðræðum vegna rækjuveiðileyfis fyrir sama bát.“

Með bréfi 17. mars 1993 gaf ég lögmanni A h.f. kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Í svarbréfi lögmannsins 29. apríl 1993 vísaði hann til athugasemda A h.f. í bréfi félagsins frá 20. apríl 1993 og yfirlýsingar frá P h.f. 5. apríl 1993 um að ekkert hefði orðið úr áformuðum viðskiptum á árinu 1990 um kaup á P og rækjuveiðiheimildum bátsins.

Með bréfi, dags. 25. júní 1993, óskaði ég, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum frá Póst- og símamálastofnuninni um reglur þær, sem giltu um varðveislu símskeyta og kvittana fyrir móttöku þeirra. Lét ég fylgja ljósrit af símskeyti því, sem fylgdi kvörtun A h.f. og sent var sjávarútvegsráðuneytinu 9. nóvember 1990. Óskaði ég eftir því, að mér yrðu sérstaklega látin í té þau gögn, sem stofnunin kynni að hafa um sendingu og móttöku þess.

Í svari Póst- og símamálastofnunarinnar frá 5. júlí s.l. kom fram að ekki væri hægt að verða við þessari beiðni, þar sem þegar væri búíð að brenna umrædd gögn, en bréfinu fylgdi ljósrit af ákvæðum Póst- og símamálastjórnar um ritsíma og talsímaafgreiðslu.

V.

Niðurstaða álots míns, dags. 30. ágúst 1993, var svohljóðandi:

„Samkvæmt 2. mgr. IV. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem komu til framkvæmda 1. janúar 1991, skal úthluta aflahlutdeild í svæðisbundnum veiðum hörpuskelfisks í samræmi við hlutdeild viðkomandi skips í heildarúthlutun á því veiðisvæði, sem í hlut á, á því veiðitímabili, sem síðast lauk, áður en löggin komu til framkvæmda. Réttur A h.f. til að halda bátnum P til hörpudiskveiða á Y-firði, eftir að lög nr. 38/1990 komu til framkvæmda, réðst þannig af því, hvort bátnum fylgdi aflahlutdeild í þessum veiðum á árinu 1990.

Miðað við þau leyfi, sem gefin voru út til hörpudiskveiða á Y-firði á árinu 1990, skyldu leyfin gilda „frá 3. september þar til samanlagður aflí úr Y-firði hefur náð 400 lestum en þó ekki lengur en til 31. desember 1990“. Samkvæmt upplýsingum sjávarútvegsráðuneytisins voru þau skilyrði sett fyrir veitingu slíkra veiðileyfa á árinu 1990, að hlutaðeigandi bátur væri skráður frá C og væri gerður út þaðan. Auk þess voru gerðar ákveðnar kröfur um lögheimili eiganda. Skilyrði þessi voru sett á grundvelli 6. gr. reglugerðar nr. 78/1978 um skelfiskveiðar og 12. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Verður ekki séð, að þessi skilyrði hafi gengið lengra en lög eða efni stóðu til.

Miðað við þau gögn, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður að ganga út frá því, að 9. nóvember 1990 hafi A h.f. sótt til sjávarútvegsráðuneytisins um leyfi til hörpudiskveiða á Y-firði, en ekki verður séð að sú umsókn hafi verið studd fullnægjandi gögnum, að því er tekur til skilyrða þeirra, sem þá giltu og áður er lýst. Engu að síður bar sjávarútvegsráðuneytinu að taka afstöðu til þessarar umsóknar, að undangenginni öflun nauðsynlegra gagna. Liggja enn ekki fyrir í málinu óræk gögn um það, hvort báturinn uppfyllti umrædd skilyrði, þegar um leyfið var sótt.

Ætla má, að enn sé unnt að afla gagna um það, hvort fullnægt var áðurnefndum skilyrðum um veitingu leyfis til slíkra veiða, þegar umsókn um það barst. Tel ég því rétt að mælast til þess, að sjávarútvegsráðuneytið taki málið upp að nýju, ef eftir því verður leitað af hálfu A h.f. Verði aflað tiltækra gagna um þetta efni og afstaða tekin á ný til réttar A h.f. til leyfis til handa P til veiða á Y-firði 1990. Í framhaldi af því taki ráðuneytið ákvörðun um slíkt leyfi fyrir síðari veiðitímabil, eftir því sem efni standa til.“

VI.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum frá sjávarútvegsráðherra um það, hvort ósk hefði komið fram frá A h.f. um það, að sjávarútvegsráðuneytið tæki mál sitt til meðferðar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 10. nóvember 1993, vísaði ráðuneytið til bréfaskipta, sem hefðu átt sér stað í framhaldi af framangreindu álit. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til A h.f. 1. nóvember 1993, kom fram sú afstaða ráðuneytisins, að A h.f. teldist hafa haft rétt til leyfis til handa P til hörpudiskveiða á Y-firði 1990 og var bátnum úthlutað fastri aflahlutdeild í hörpudiskveiðunum á Y-firði samkvæmt 2. mgr. IV. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990.

21.3.

**Undanþágur frá skilyrði um haffærisskírteini.
Jafnræðisregla.
(Mál nr. 622/1992)**

A taldi að sjávarútvegsráðuneytið og Siglingamálastofnun ríkisins hefðu brotið á sér, er báti hans R var synjað um veiðileyfi á þeim grundvelli að báturinn hefði ekki haft haffærisskírteini 18. ágúst 1990 eins og áskilið var um nýja báta undir 6 brl. samkvæmt

1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Byggði A á því, að brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu við veitingu veiðileyfa, þar sem aðrir bátar, sambærilegir við R, hefðu fengið veiðileyfi, án þess að þeir hefðu fengið haffærisskírteini fyrir tilskilinn tíma. Fram kom að allmargir nýsmíðaðir bátar höfðu ekki fengið fullnaðarúttekt Siglingamálastofnunar og haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990. Á grundvelli umsagnar frá Siglingamálastofnun fjallaði sjávarútvegsráðuneytið sérstaklega um málefni 21 báts. Gerði ráðuneytið greinarmun á fjórum flokkum þessara báta: A. bátar, sem voru fullsmíðaðir og skoðaðir fyrir 18. ágúst, en ekki hafði unnist tími til að yfirfara gögn um lokaúttekt og stöðugleika fyrir greint tímamark; B. bátar, sem voru fullsmíðaðir og skoðaðir fyrir greint tímamark, en öryggisbúnaður ekki kominn um borð; C. bátar sem ekki voru fullsmíðaðir fyrir 18. ágúst og lokaskoðun hafði ekki farið fram og loks D. bátar sem ekki voru fullsmíðaðir fyrir 18. ágúst, stærri en 6 brl. og höfðu ekki sérstakt smíðaleyfi. Var bátum í flokki A og B veitt veiðileyfi til jafns við þá báta sem veiðileyfi hlutu fyrir 18. ágúst 1990. Batur A, R, var settur í flokk C. Umboðsmaður tók fram að með þessari ákvörðun hefði sjávarútvegsráðuneytið skýrt rúmt skilyrði 5. gr. laga nr. 38/1990. Gerði umboðsmaður ekki athugasemdir við þá lögskýringu, en samkvæmt þeim upplýsingum sem lágu fyrir umboðsmanni um ástand báta, sem skipað var í B-flokk, var það niðurstaða hans að regluna um jafnræði og samræmi í ákvörðunum hefði ekki verið gætt er synjað var um veiðileyfi fyrir R. Virtist vafasamt að frágangi báta í B-flokki hefði verið lengra komið en R hinn 18. ágúst 1990, þegar lagðar voru til grundvallar upphaflegar skoðunarskýrslur Siglingamálastofnunar um bátana. Yrði því ráðið, að ófullkomnar upplýsingar hefðu verið lagðar til grundvallar ákvörðun ráðuneytisins. Mæltist umboðsmaður til þess, að sjávarútvegsráðuneytið tæki til athugunar á ný hvort veita ætti A leyfi til veiða fyrir R á grundvelli lokamálsliðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990.

I.

Hinn 26. júní 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því að samgönguráðuneytið og Siglingamálastofnun ríkisins hefðu synjað vélbáti hans R um haffærisskírteini 18. ágúst 1990. Hefði þessi niðurstaða leitt til þess, að sjávarútvegsráðuneytið gerði það að skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis, á árinu 1990, að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri. Í kvörtun sinni heldur A því fram, að með afgreiðslu samgönguráðuneytisins og Siglingamálastofnunar ríkisins hafi verið brotinn á honum réttur, þar sem sambærilegir bátar, sem ekki voru fullbúnir 18. ágúst 1990, hafi fengið haffærisskírteini til skamms tíma og þar með verið veittur frestur til þess að ljúka frágangi þeirra.

Kvörtun A beinist ennfremur að þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja umsókn hans um veiðileyfi fyrir R. Telur hann, að bátar, sambærilegir við R, hafi á grundvelli laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða fengið veiðileyfi, án þess að sambærilegir bátar hafi horfið úr rekstri í þeirra stað, þó svo að þeir hafi ekki haft haffærisskírteini 18. ágúst 1990. Til samanburðar bendir A sérstaklega á bátana L, S og P auk bátanna E, R og K.

II.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 skyldi gefa nýjum bátum undir 6 brl. kost á veiðileyfi, ef smíði þeirra hefði hafist fyrir gildistöku laganna, þ.e. 18. maí 1990, og haffærisskírteini verið gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma, þ.e. fyrir 18. ágúst 1990.

Bátinn R, 5,72 brl. að stærð, eignaðist A með afsali 21. desember 1989. Með skriflegri beiðni 21. maí 1990 var óskað eftir skráningu bátsins á aðalskipaskrá. Samkvæmt skoðunarskýrslu Siglingamálastofnunar ríkisins var R skoðað 18. ágúst 1990. Siglingamálastofnun ríkisins tilkynnti A 24. ágúst 1990, að ekki hefði verið talið fært að gefa út haffærisskírteini fyrir bátinn 18. ágúst 1990, „ . . . í ljósi þess að vélbúnaður var ekki að öllu leyti fullfrá-

genginn og nokkrir hlutir í öryggisbúnaði ófáanlegir og þeir ekki um borð“. Haffæris-skírteini fyrir R var síðan gefið út 16. október 1990 með gildistíma til 1. desember 1990. Samkvæmt gögnum málsins leitaði A til sjávarútvegsráðuneytisins og óskaði eftir því, að litið yrði til sérstakra aðstæðna hans á framangreindum tíma. Í bréfi A til ráðuneytisins 24. ágúst 1990 segir:

„Meðfylgjandi vottorð sanna þá staðreynd að ég gat ekki fullklárað bát minn [R] á tímabilinu 18. maí til 18. ágúst.

Ég pantaði vél í bátinn 12. maí en vegna sumarleyfa kom hún ekki í mínar hendur fyrr en 13. ágúst. Þá kom í ljós að vegna mistaka hafði skrúfubúnaður orðið eftir úti. Skrúfubúnaðurinn kom í mínar hendur föstudaginn 24. ágúst. Vöntun á raf-lagnaefni tafði mig í 3 vikur, sinaskeiðabólga af völdum of mikillar vinnu tafði mig í 5 daga.“

Með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 19. febrúar 1991 var A tilkynnt, að báti hans yrði veitt veiðileyfi með því skilyrði, að úreltur yrði bátur er væri sambærilegur báti hans og haft hefði haffæris-skírteini eftir 15. maí 1990.

III.

Í bréfi til A 18. nóvember 1991, gerði ég honum grein fyrir athugunum mínum í tilefni af kvörtun hans yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að setja það skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis fyrir R, að úreltur yrði bátur með haffæris-skírteini. Við þá athugun mína hafði mér borist bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 21. júní 1991. Þar sagði meðal annars:

„Samkvæmt upplýsingum Siglingamálastofnunar ríkisins fékk vélbáturinn [R] ekki útgefið haffæris-skírteini fyrir en 16. 10. 1990 [. . .] og uppfyllti því ekki skilyrði áð-urgreindra ákvæða laga og reglugerðar um veitingu veiðileyfa [1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 og 4. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni].

Með hliðsjón af þessu var [A] tjáð að v.b. [R] fengi ekki veiðileyfi í atvinnuskyni nema sambærilegur bátur, sem veiðileyfi hefði, hyrfi varanlega úr rekstri sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.“

Í bréfi mínu til A tók ég fram, að afgreiðsla sjávarútvegsráðuneytisins á máli hans hefði verið í samræmi við skilyrði 3. ml. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, þegar litið hafi verið til þess, að R hefði ekki fengið haffæris-skírteini fyrir en 16. október 1990. Síðan sagði í bréfi mínu:

„Þér haldið því hins vegar jafnframt fram, að Siglingamálastofnun ríkisins hafi verið skylt að veita [R] haffæris-skírteini fyrir 18. ágúst 1990, meðal annars með hlið-sjón af veitingu haffæris-skírteina í öðrum tilvikum. Að mínum dómi eru kröfur yðar um veiðileyfi þannig undir því komnar, hvort þér eigið rétt á leiðréttingu mála yðar varðandi útgáfu haffæris-skírteinis. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 51/1987 um eftirlit með skipum, annast Siglingamálastofnun eftirlit með því að fullnægt sé ákvæðum gildandi laga og reglugerða um öryggi skipa. Í 1. gr. laga nr. 19/1986 um Siglingamálastofnun ríkisins segir að stofnunin starfi undir yfirstjórn samgönguráðherra. Að framansögðu athuguðu er það álit mitt, að unnt sé að skjóta ákvörðunum Siglingamálastofnunar til samgönguráðuneytisins til úrskurðar.“

Ég greindi A því frá þeirri niðurstöðu minni, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis brýsti skilyrði til þess, að unnt væri að fjalla um þennan þátt máls hans, þar sem synjun um útgáfu haffærisskírteinis til R hefði ekki verið skotið til samgönguráðuneytisins.

IV.

Með bréfi 7. janúar 1992 óskaði A eftir því, að samgönguráðuneytið úrskurðaði, að Siglingamálastofnun ríkisins hefði verið „. . . skylt að veita vélbátum [R] haffærisskírteini eftir skoðun hinn 18. ágúst 1990, í ljósi þess í hvaða ástandi báturinn var réttilega og sannanlega í, og miðað við sannanlegt ástand annarra báta er slíkt skírteini fengu“. Ennfremur óskaði A eftir því, að samgönguráðuneytið felldi úrskurð sinn um það, hvort honum hefði ekki borið „. . . samskonar undanþága frá tímamörkum, og aðrir bátaeigendur sannanlega fengu, sbr. það sem fram kemur í meðsendum gögnum um vélbátinn [L], og etv. fleiri“. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins 4. maí 1992 segir meðal annars:

„Í V. kafla laga um eftirlit með skipum nr. 51/1987 er að finna fyrirmæli um gerð og búnað skipa. Eru þar talin upp ýmis skilyrði sem skip þarf að fullnægja m.a. hvað varðar bol, reiði og vélar, björgunar- og öryggisbúnað og eldvarnir. Samkvæmt 18. gr. laganna setur ráðherra nánari reglur um gerð og búnað skipa. Í samræmi við greint lagaákvæði hafa m.a. verið settar reglur um smíði og búnað íslenskra skipa nr. 521/1984, sbr. nr. 48/1986, og reglur um björgunar- og öryggisbúnað íslenskra skipa nr. 325/1985, með síðari breytingum.

Í 4. gr. laganna er að finna ákvæði um, hvenær skip skuli telja óhaffært. Er það m.a. í þeim tilvikum er bol þess, búnaði, vélum eða tækjum er áfátt.

Í gögnum málsins kemur fram, að umrætt skip fullnægði hinn 18. ágúst 1990 ekki skilyrðum framangreindra laga og reglna um gerð og búnað skipa. Þannig liggur m.a. fyrir, að aðalvél skipsins og skrúfubúnaður voru ófrágengin, og að skipið var ekki búðið björgunarvestum eins og kveðið er á um í 4.1. gr. reglna nr. 325/1985. Eins og fram kemur í bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins til umboðsmanns Alþingis dags. 4. september 1991, sem fylgdi bréfi yðar til ráðuneytisins, er ekki talið verjandi að gefa út haffærisskírteini í þeim tilvikum er vél eða skrúfubúnaður er ófrágenginn. Sama gildir um björgunarvesti. Hvert og eitt þessara atriða nægir til þess að ekki má gefa út haffærisskírteini fyrir skipið, hvorki til bráðabirgða né eins árs.

Þessi skilyrði fyrir útgáfu haffærisskírteinis eru afdráttarlaus. Er því ljóst, að skipið hefði ekki fengið útgefið haffærisskírteini 18. ágúst 1990 enda þótt öðrum skilyrðum fyrir útgáfu haffærisskírteinis væri fullnægt.

Af gefnu tilefni vill ráðuneytið benda á, að í athugasemdum Siglingamálastofnunar um ástand skipsins 18. ágúst 1990 kemur fram, að björgunarbátur hafi verið ófrágenginn við skoðun þann dag, en staðfest hefur verið að hann hafi verið kominn á smíðastað skipsins umræddan dag.

Hvað varðar fullyrðingar í bréfi yðar um misræmi hjá Siglingamálastofnun ríkisins við veitingu haffærisskírteina vill ráðuneytið taka fram, að þó svo að mistök kunni að hafa orðið eða ósamræmis gætt hjá stofnuninni í einhverjum tilvikum við útgáfu á haffærisskírteinum, breytir það ekki þeirri niðurstöðu, að [R] uppfyllti ekki nauðsynleg skilyrði laga og reglna til þess að teljast haffært 18. ágúst 1990. Ráðuneytið mun þó að sjálfsögðu taka þessar fullyrðingar til nánari athugunar.

Með vísun til framanritaðs getur ráðuneytið ekki fallist á að fella úr gildi ákvörðun Siglingamálastofnunar ríkisins um að veita ekki umræddu skipi haffærisskírteini hinn 18. ágúst 1990.“

V.

Með bréfi 3. júlí 1992, óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að samgönguráðuneytið léti mér í té gögn málsins. Ennfremur óskaði ég eftir upplýsingum um, hvaða nýir bátar, sem ekki var lokið smíði á fyrir 18. ágúst 1990, hefðu fengið frest með endurbætur, og þar með tímabundið haffærissskírteini, og hvert hafi verið ástand þeirra. Gögn málsins bárust mér með bréfi samgönguráðuneytisins 20. júlí 1992. Meðal þeirra gagna var bréf Siglingamálastofnunar ríkisins frá 15. júlí 1992 ásamt skoðunarskýrslum um 12 skip, sem fengið höfðu haffærissskírteini síðustu dagana fyrir 18. ágúst 1990, og einnig um 11 skip, er skoðuð höfðu verið, en ekki fengið haffærissskírteini fyrr en eftir 18. ágúst 1990. Síðan sagði svo í bréfi stofnunarinnar:

„Til viðbótar þeim skipum sem að framan greinir, voru mörg sem ekki fengu haffærissskírteini voru á misjöfnu byggingarstigi og má þar nefna:

[B] fékk haffærissskírteini 31.08.1990

[K] fékk haffærissskírteini 20.08.1990

[S] fékk haffærissskírteini 18.11.1990

[S] fékk haffærissskírteini 02.04.1991

Nokkuð á annað hundrað skip undir 10 brl. voru til skoðunar og skráningar í júlí og ágúst 1990 og meirihluti þeirra fékk haffæri fyrir þann 18. ágúst.“

Hinn 13. október 1992 ritaði ég Siglingamálastofnun bréf, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, að mér yrðu látn í té eftirfarandi gögn og upplýsingar:

- „1) Skoðunarskýrslu fyrir [R], ásamt fylgigögnum, þar sem niðurstöður heimila útgáfu haffærissskírteinis með dagsetningu 16. október 1990 og gildistíma til 1. desember 1990.
- 2) Í niðurlagi skoðunarskýrslna Siglingamálastofnunar ríkisins er gert ráð fyrir því, að fram komi, hvenær „búnaðarskoðun, vélskoðun og bolskoðun“ hafi farið fram og til hvers tíma þær gildi. Af þessu tilefni [óska ég] upplýsinga um, hvar komi fram á skoðunarskýrslu, að útgáfa haffærissskírteinis sé heimil og hver skuli vera gildistími þess. Loks [óska ég] upplýsinga um, hvaða þýðingu það hafi, ef ekki er um það getið, hvenær umræddar skoðanir hafi farið fram eða til hvers tíma þær gildi.“

Upplýsingar Siglingamálastofnunar ríkisins bárust mér með bréfi stofnunarinnar 20. október 1992. Þar segir:

„Með bréfi þessu fylgir ljósrit af skýrslu vegna skoðana á vélbátnum [R], á tímabilinu 26. ágúst til 15. október 1990.

Hvað varðar útgáfu haffærissskírteina, ákveða umdæmisstjórar stofnunarinnar hvenær þau skuli gefin út og til hve langs tíma haffærissskírteinin skuli gilda hverju sinni. Við ákvörðun sína leggja umdæmisstjórnarnir skýrslur skoðunarmanna til grundvallar og þá einkum tillögur þeirra í lok skýrslunnar, þar sem ætlast er til að skoðunarmennirnir tilgreini dagsetningu síðustu skoðunar á öryggisbúnaði, vélbúnaði og bol, ásamt gildistíma hvernar skoðunar. Þó er skoðunarmönnum heimilt að gefa út haffærissskírteini fyrir báta styttri en 8 metrar.

Tilgreini skoðunarmenn ekki gildistíma skoðunar í lok skýrslu sinnar, bendir það til þess að þeir hafi ekki talið búnaðinn/bolinn uppfylla ákvæði reglna. Ef búnaði eða bol er mikið áfátt við skoðun, geta skoðunarmenn litið svo á að skoðun sé ekki lokið

og tilgreina þar af leiðandi aðeins dagsetningu skoðunarinnar á fyrstu síðu skoðunar-eyðublaðsins.

Hjálagt er ljósrit af haffærissskírteini til handa [R] fyrir umrætt tímabil sem gefið var út af skoðunarmanni umdæmisstjóra á grundvelli skýrslu skoðunarmanns.“

VI.

Hinn 29. desember 1992 ritaði ég Siglingamálastofnun ríkisins á ný bréf. Í bréfi mínu vísaði ég til þess, að með bréfi samgönguráðuneytisins 20. júlí 1992 hefðu mér meðal annars borist gögn um 12 tilgreinda báta, er fengið hefðu haffærissskírteini fyrir 18. ágúst 1990. Hefðu sex þeirra verið smíðaðir af Selfa Båt í Noregi og skoðaðir þar 13. og 14. ágúst 1990. Yrði ráðið, að athugasemdir hefðu verið gerðar við alla bátana. Í skýrslum skoðunarmanns 17. ágúst 1990 hefði verið tekið fram, að bátarnir hefðu „ . . . endanlega verið [teknir] út af skoðunarmanni Det norske Veritas í Prándheimi. Sjá athugasemdalista“. Á listanum, dags. 14. ágúst 1990, væri merkt með „Ok“ og dagsetningunni „17.08.90.“ Tók ég fram í bréfi mínu, að gögn þessi bæru ekki með sér staðfestingu af hálfu Det norske Veritas, að bætt hafi verið úr göllunum. Síðan sagði svo í bréfi mínu til Siglingamálastofnunar ríkisins:

„Því næst eru gögn um fjóra báta, sem skoðaðir voru 10.–12. ágúst 1990 hjá Sortland Boat A/S í Noregi. Ýmsar athugasemdir eru gerðar við báta þessa, án þess að séð verði, hvort úr þeim hafi verið bætt fyrir útgáfu haffærissskírteinis fyrir 18. ágúst 1990.

Loks eru gögn um tvo báta, sem smíðaðir voru hér á landi, v/b [K] og v/b [L]. Í athugasemdum skoðunarmanns við fyrrnefnda bátinn kemur fram: „Skoða talstöðvantar varahluti.“ Í skýrslu skoðunarmannsins er þess ekki getið, að báturinn hafi björgunarbát eða eldvarnir í vélarrúmi og vistarverum. Fram kemur að búnaðarskoðun er dagsett 14. ágúst 1990 og gildi til 30. september 1990. Um síðari bátinn er tekið fram í skýrslu um rafmagnsskoðun, dags. 15. ágúst 1990, að allmikið sé „eftir við frágang á rafkerfi“. Í skýrslu vegna aðalskoðunar bátsins, dags. 14. ágúst 1990, segir einnig að vanti skálkbúnað á lúgur, björgunarstiga, loftræstingu fyrir lúkar og brunaviðvörðunarkerfi í bátinn.

Af því, sem rakið hefur verið hér að framan, verður ráðið, að fyrstnefndum 6 bátum hafi verið veitt haffærissskírteini með gildistíma frá 17. ágúst til 15. september 1990, næstu fjórum bátum með gildistíma frá 12. ágúst til 12. september 1990 og síðastnefndum tveimur bátum með gildistíma 14. ágúst til 30. september 1990.

Með tilvísun til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er þess óskað, að Siglingamálastofnun ríkisins láti mér í té nánari upplýsingar og gögn um skoðun framangreindra báta. Ég óska sérstaklega eftirfarandi upplýsinga:

- 1) Hvort Siglingamálastofnun ríkisins hafi sett sér vinnureglur um skoðun nýrra smábáta fyrir 18. ágúst 1990. Ef svo er, óska ég eftir að fá þær reglur.
- 2) Hverjar hafi verið ástæður til þess, að gildistími haffærissskírteina fyrir umrædda báta var einungis einn til einn og hálfur mánuður.
- 3) Hvort líta beri svo á, að framangreindir bátar, einkum [L] og [K], hafi fengið frest til 30. september 1990 til þess að ljúka smíði á bátum sínum.
- 4) Hvort umræddir 12 bátar hafi uppfyllt skilyrði laga nr. 51/1987 um eftirlit með skipum og reglna samkvæmt þeim lögum til þess að fá útgefin haffærissskírteini á þeim tíma, sem hér um ræðir.
- 5) Hvort [A] hafi óskað eftir því að fá útgefið haffærissskírteini til skamms tíma, til þess að ljúka smíði [R], og jafnframt hvort [A] hafi átt rétt á haffærissskírteini með gildistíma í einn mánuð.

Mér hafa borist upplýsingar frá sjávarútvegsráðuneytinu um það, að Siglinga-

málastofnun ríkisins hafi sent ráðuneytinu greinargerð varðandi þá báta, sem ekki fengu fullnaðarskoðun og haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990, en alls mun þar hafa verið um 22 báta að ræða. Ég óska eftir því, að mér verði látin í té þessi greinargerð og bréf stofnunarinnar til ráðuneytisins frá 17.–24. október 1990. Loks óska ég enn fremur eftir því, að mér verði láttnar í té skoðunarskýrslur um nefnda 22 báta, sem ég hef ekki þegar fengið.“

Umbeðnar upplýsingar bárust mér síðan með bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins 12. janúar 1993. Þar kom meðal annars fram:

„Með vísun til fyrirspurnar yðar í bréfi 29. desember 1992 vegna vélbátsins [R], sendi ég með bréfi þessu lista yfir báta sem skoðaðir voru á síðustu dögum fyrir 18. ágúst 1990, en fengu ekki haffærisskírteini fyrir umræddan dag. Einnig fylgja ljósrit af skýrslum um skoðun á þeim bátum listans sem þér hafið ekki þegar fengið, það er skýrslur um báta með skráningarnúmerin [. . .]

Hvað varðar þá báta sem skoðaðir voru í Noregi, fylgir bréfi þessu ljósrit af símbréfi frá Det norske Veritas dagsett 18. ágúst 1990, sem fylgdi athugasemdalistum um bátana sem skoðaðir voru hjá Selfa Båt A.S í Þrándheimi. Listana skrifaði [M], skoðunarmaður Det norske Veritas, upp eftir [Ó], skoðunarmanni Siglingamálastofnunarinnar, sem var þar til skoðunar á bátunum 13. og 14. ágúst 1990. [. . .]

Í Sortland hins vegar hefur Det norske Veritas enga starfsmenn. Þar af leiðandi var engin leið að fá skoðunarmann frá hlutlausri stofnun til að taka út þær athugasemdir, sem gerðar voru við ástand bátanna til að sigla mætti þeim til Íslands.

Með tilliti til eðlis athugasemdanna, það er að um sjálfsgöða hluti var að ræða fyrir báta sem til stóð að sigla frá Noregi til Íslands, var framkvæmdastjóra bátasmíðastöðvarinnar, [P], falið að geyma haffærisskírteinin í trausti þess, að þau yrðu ekki afhent eigendum bátanna fyrr en bátarnir uppfylltu þær kröfur sem gerðar voru til heimsiglingar. [. . .]

Varðandi aðrar fyrirspurnir yðar eru eftirfarandi upplýsingar númeraðar með hliðsjón af númerum fyrirspurnanna:

1. Þegar drögin að lögunum um stjórn fiskveiða voru til umræðu, bárust Siglingamálastofnun fjöldi tilkynninga um nýsmíði báta og varð fljótt ljóst að margir myndu verða seinir fyrir við að fullgera báta sína, einkum þegar í ljós kom hve stuttur tími var til stefnu. Þar af leiðandi setti þáverandi siglingamálastjóri upp leiðbeiningar fyrir umdæmisstjóra stofnunarinnar, fyrst og fremst til að samræma störf skoðunarmanna. [. . .]

Algennt er að skipum sé veitt haffærisskírteini í stuttan tíma þó bol eða búnáði sé í einhverju áfátt. 3. mgr. 13. [gr.] laga um eftirlit með skipum, nr. 51/1987, hefur verið túlkuð þannig að siglingamálastjóra sé heimilt að veita frest með lagfæringar, að því tilskildu að skipin séu talin haffær og skipverjum ekki stefnt í hættu.

2. Ástæður þess að haffærisskírteini voru aðeins veitt í einn til einn og hálfan mánuð voru vegna athugasemda við ástand bátanna, sem voru þess eðlis að mati umdæmisstjóra stofnunarinnar að nota mætti bátana til sjósóknar, án þess að skipverjar væru í hættu. Enda var eigendum bátanna gerð grein fyrir í hverju ástand bátanna væri áfátt.
3. Eiganda [K], var veittur frestur til 30. september 1990 til að útvega varahluti fyrir vél og láta skoða talstöð, en talstöðvar í skipum eru skoðaðar af skoðunarmönnum Pósts og síma, jafnvel þó skoðunarmenn Siglingamálastofnunarinnar geti fullvissað sig um að talstöðvarnar virki.

[K] er styttri en 8 metrar og þarf þar af leiðandi ekki að hafa gúmbjörgunar-bát á tímabilinu 1. apríl til 30. september. Í bátnum er enginn hitari eða eldavél þannig að engin þörf er á eldvörnum í vistarverum. Báturinn er opinn bátur, eins og skráningarnúmerið gefur til kynna, og vélarúmið aðeins kassi í opnu rými og því ekki merkt við spurninguna um eldvarnir í vélarúmi.

Eiganda [L], var einnig veittur frestur til 30. september 1990 til að bæta úr þeim athugasemdum sem fram koma á skoðunarskýrslunni vegna skoðunar á bátnum 14. ágúst 1990.

Hvað varðar athugasemdir við rafkerfi bátsins var það rafbúnaður „neyslu“ sem var ófrágenginn, það er lýsing og þess háttar, en rafbúnaður vélar sem varðar siglingu bátsins var talinn fullnægjandi til að veita mætti haffærisskírteini til septemberloka. [. . .]

4. Með hlíðsjón af þeirri túlkun á lögnum um eftirlit með skipum, sem frá segir í svari við fyrstu fyrirspurn hér að framan, er það mat stofnunarinnar að umræddir bátar hafi uppfyllt ákvæði laganna, þó þeir hafi ekki að öllu leyti uppfyllt ákvæði reglna, sem kveða nánar á um smíði og búnað skipa en lögin.
5. [A] óskaði ekki eftir haffærisskírteini til skamms tíma til að ljúka smíði [R], enda athugasemdir við ástand bátsins það margar og þess eðlis að hann gerði sér fulla grein fyrir því að báturinn var ekki í því ástandi að nota mætti hann til sjósóknar.

Eins og sjá má á skýrslu um skoðun á bátunum 18. ágúst 1990, [. . .], var aðalvél ónothæf, vélin stóð aftur í lest, skrúfubúnaður ófrágenginn, sem eðlilegt er þar sem vélin var ekki komin á sinn stað því undirstöður vantaði, stýrisbúnaður ófrágenginn, m.a. var stýrisblaðið ekki á bátnum vegna þess að skrúfubúnað vantaði, og botn- og síðulokar ófrágengnir, þannig að útilokað var að sjósetja bátinn því þá hefði hann sokkið. Hver og ein þessara athugasemda nægir til að báturinn geti ekki talist haffær.

Þessu til viðbótar vantaði austurop á bátinn, brunaviðvörunarkerfi, halon slökkvikerfi, handslökkvitæki, björgunarbelti, varpakkeri, leiðréttingu á áttavita og loftrás í lúkar, auk þess sem vélarúmið var ekki vatnspétt aðskilið frá lestinni vegna þess að vélbúnaður var ófrágenginn. Þessi atriði gera einnig að báturinn uppfyllir ekki ákvæði reglna, þó sjálfsagt hefði verið fallist á að veita frest með endurbætur á einhverjum þessara hluta, ef ekki hefði annað komið til. Til dæmis voru fyrimæli siglingamálastjóra á þann veg að óheimilt væri að veita haffærisskírteini ef björgunarbelti og/eða handslökkvitæki vantaði. [. . .]

Aðeins tvö bréf er að finna frá Siglingamálastofnuninni til sjávarútvegsráðuneytisins á tímabilinu 17. til 24. október 1990 í skjalasafni stofnunarinnar og fylgja ljósrit af þeim bréfi þessu, [. . .]. Yfirlitið sem nefnt er í bréfinu sem dagsett er 17. október fylgir einnig.“

Þær leiðbeiningar, sem vísað er til í bréfi Siglingamálastofnunar að siglingamálastjóri hafi gefið umdæmisstjórum stofnunarinnar, koma fram í bréfi stofnunarinnar frá 5. apríl 1990, en þar segir meðal annars:

- „1. *Ekki skal gefa út haffærisskírteini* við eftirfarandi aðstæður:
- Leiki vafi á stöðugleika skipsins til þeirra sjóferða sem ætlað er, svo sem vegna nýsmíði eða breytinga.
- Einhvern eftirtalinn björgunar- eða öryggisbúnað vanti um borð skv. reglum, gúmmíbjörgunarbáta, björgunarvesti, björgunarbúninga, neyðarblys, flugelda, handslökkvitæki eða talstöð.

- Vanti öryggisbúnað við vindur og spil skv. reglum.
- 2. *Ekki skal gefa út haffærisskírteini til lengri tíma en þriggja mánaða, ef athugasemdir, aðrar en þær sem taldar eru upp í lið 1, er fram koma við aðalskoðun búnaðar skv. skoðunarskýrslum eru fjórar eða fleiri. Áður en haffærisskírteini er framlengt á ný skal skoðunarmaður fullvissa sig um að lagfæringar hafi verið gerðar skv. veittum fresti.*
- 3. *Haffærisskírteini er heimilt að gefa út til 12 mánaða séu athugasemdir við aðalskoðun búnaðar færri en fjórar og ekki séu önnur atriði svo sem framkvæmd bolskoðunar eða vélskoðunar sem takmarka haffæri skipsins frekar.“*

Á ódagsettu minnisblaði, sem stimplað er af Siglingamálastofnun ríkisins, segir ennremur:

„VEGNA AFGREIÐSLU HAFFÆRISSKÍRTEINA VEGNA NÝSMÍÐI BÁTA
FYRIR 18. ÁGÚST 1990

1. Fullbúin, þ.e. öryggisbúnaður, vélbúnaður, rafmagn, hallaprófun, profusigling, mælingabréf, skráningarbeiðni + eignarheimild, (skráning) haffærisskírteini (12 mán.)
2. Fullbúin, þ.e. öryggisbúnaður, vélbúnaður, rafmagn, hallaprófun frá systurskipi. Eftir er að gera profusiglingu og lokaúttekt á rafmagni. Mælingabréf, skráningarbeiðni + eignarheimild (skráning) Báturinn má vera á landi en í þessu ástandi. Haffærisskírteini í einn mánuð.“

Með bréfi 13. janúar 1993 gaf ég A kost á senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins frá 12. janúar 1993. Athugasemdir A bárust mér með bréfum hans 14. og 26. janúar 1993.

VII.

Í VI. kafla hér að framan er rakið bréf Siglingamálastofnunar ríkisins frá 12. janúar 1993. Með því fylgdi meðal annars yfirlit, dags. 29. september 1990, yfir 22 báta, er ekki höfðu fengið haffærisskírteini 18. ágúst 1990. Kemur fram á yfirlitinu, að 29. september 1990 hafi verið búið að gefa út haffærisskírteini til 14 af þessum 22 bátum. Með bréfi stofnunarinnar til sjávarútvegsráðuneytisins 17. október 1990 fylgdi yfirlit yfir nýja báta, er fengið höfðu haffærisskírteini „síðustu daga“. Kemur þar fram, að þann dag hafi framangreindir 22 bátar verið búnir að fá haffærisskírteini.

Siglingamálastofnun ríkisins ritaði sjávarútvegsráðuneytinu bréf 24. október 1990. Í bréfinu eru sjö af ofangreindum 22 bátum tilgreindir. Þar segir:

„Hér staðfestist að eftirtalin skip

[. .]	[B]
[. .]	[S]
[. .]	[K]
[. .]	[S]
[. .]	[Ó]
[. .]	[S]
[. .]	[F]

voru skoðuð og úttekin sem fullsmíðuð fyrir og þann 18. ágúst 1990. Ástæða þess að þeim var ekki gefið haffærisskírteini þá var að ekki hafði unnist tími til að yfirfara innkomin gögn um lokaúttekt og stöðugleika.

Að yfirferð gagna lokinni var þessum skipum gefið haffærisskírteini án breytinga á skipi eða búnaði þeirra.“

Í gögnum málsins er ennfremur bréf Siglingamálastofnunar ríkisins frá 25. október 1990 til samgönguráðuneytisins, þar sem tilgreindir voru fjórir bátar til viðbótar áður greindum 22 bátum. Er bréfið svohljóðandi:

„Hér staðfestist að skipin

[. .]	[J]
[. .]	[P]
[. .]	[J]

voru skoðuð í G-Dansk í Póllandi 14. ágúst 1990. Voru skipin þá að fullu frágengin nema að í þau vantaði hluta búnaðar (gúmmibát, talstöð, aðvörunkark.) sem eigendur höfðu sýnt að þeir ættu fyrir þann tíma í Reykjavík og var það sett í skipin við komu þangað.

Báturinn „[P]“ var úttekinn með öllum búnaði fyrir þann 18 ágúst 1990 nema að beðið var eftir „flans“ sem tengir vél og skrúfubúnað, þurfti að fá það tengi frá verksmiðju.“

Í bréfi, er Siglingamálastofnun ríkisins ritaði sjávarútvegsráðuneytinu 25. október 1990 um ástand R, segir:

„Með vísun til fyrirspurnar um ástand á ofangreindum báti þann 18. ágúst s.l., í ljósi þess að haffærisskírteini hafði ekki verið gefið út fyrir bátinn þann dag, voru ástæður þess þær sem hér greinir:

- Öryggisbúnaður var ekki að öllu leyti kominn um borð.
- Brunaboða og halon-slökkvikerfi vantaði.
- Vinna við austurbúnað var ekki að fullu lokið.
- Vél- og skrúfubúnaður ófrágenginn.

...“

Með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 2. desember 1992, fylgdi meðal annars minnisblað starfsmanns ráðuneytisins frá 25. október 1990, er bar yfirskriftina: „Smábátar sem ekki hlutu haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990.“ Í minnisblaðinu segir:

„Nú er lokið greinargerð Siglingamálastofnunar ríkisins varðandi þá báta sem ekki hlutu fullnaðarúttekt stofnunarinnar og haffærisskírteini fyrir þann 18. ágúst s.l. Alls voru það 22 bátar sem ekki fengu fullnaðarafgreiðslu stofnunarinnar. Staða hvers báts á lokadegi þann 18. ágúst var ærið misjöfn og má flokka á eftirfarandi hátt eftir þeirri umsögn sem Siglingamálastofnun hefur gefið:

A. Bátar skoðaðir og fullsmíðaðir fyrir þann 18. ágúst 1990.

Í þessum flokki eru bátar sem að öllu leyti voru fullfrágengnir þann 18. ágúst en ekki hafði unnist tími til að yfirfara innkomin gögn um lokaúttekt og stöðugleika. Engar breytingar þurfti að gera á bátunum eftir úttektina samkvæmt meðfylgjandi bréfi SR frá 24/10/1990 og hafa því verið fullbúnir þann 18. ágúst. Bátar þessir eru:

<i>Sk.skr.nr.</i>	<i>Nafn:</i>
[. .]	[B]
[. .]	[S]
[. . .]	

B. Bátar sem skoðaðir voru og fullsmíðaðir fyrir 18. ágúst en öryggisbúnaður ekki kominn um borð.

Í þessum flokki voru þrjár bátar sem skoðaðir voru í Póllandi og fullbúnir að því frátöldu að öryggisbúnaður og talstöðvar biðu þeirra hér. Að auki hefur S.R. talið einn bát í þessum flokki sem úttekinn var með öllum búnaði en eitt stykki sem tengir vél og skrófu ekki komið. Bátar þeir sem til þessa flokks teljast eru:

<i>Sk.skr.nr.</i>	<i>Nafn:</i>
[. .]	[J]
[. .]	[P]
[. .]	[J]
[. .]	[P]

C. Bátar sem ekki voru fullsmíðaðir þann 18. ágúst og lokaskoðun hafði ekki farið fram.

Í þessum flokki eru fyrst og fremst bátar sem ýmis frágangur við raf- og öryggisbúnað var eftir svo og ýmislegt annað einkum tengt frágangi á lúgum, austursopum og stýri, svo eitthvað sé nefnt. Í þessum flokki eru eftirtaldir bátar:

<i>Sk.skr.nr.</i>	<i>Nafn:</i>
[. .]	[H]
[. .]	[K]
[. .]	[R]
[. .]	[J]
[. .]	[Y]

Auk þessara báta geta talist eftirfarandi tveir bátar að auki til hans en þeir voru þó enn skemur á veg komnir en þessir fimm sem þegar eru taldir í þessum flokki. Bátarnir sem hér um ræðir eru:

...

D. Bátar sem ekki voru fullkláraðir þann 18. ágúst en auk þess yfir 6 brl. og höfðu ekki svokallað sérstakt smíðaleyfi.

...

Samtals eru þetta 21 bátur sem skiptast þannig

Flokkur A	7 bátar
Flokkur B	4 bátar
Flokkur C	5 bátar
Flokkur D	<u>5 bátar</u>
Samtals	21 bátur

Frá síðustu skýrslu Siglingamálastofnunar þann 17. október s.l. hefur þessum „framyfirbátum“ fækkað um einn. . . .

NIÐURSTÖÐUR:

Að þessari greinargerð lokinni virðist ljóst að hægt er að réttlæta með gildum rökum að bátar í flokki A og B fái veiðileyfi til jafns á við þá báta sem haffæris-skírteini hlutu fyrir þann 18. ágúst. Hinir bátarnir í flokkum C og D kom aðeins til greina gegn úrelldingu báta með veiðileyfi en gætu líklega fallið undir b-lið 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um veiðar í atvinnuskyni og þannig fengið úthlutað meðalaflamarki síns stærðarflokks að undangenginni úrelldingu sambærilegs báts sem veiðileyfi hefur nú.

Rétt er að vekja athygli á því að hugsanlegt er að þeir aðilar sem í þessum hópi eru og byggt hafa báta undir 6 brl. geti krafist veiðileyfis út þetta ár eða jafnvel hafið veiðar eftir banndagafyrirkomulaginu á grundvelli laganna frá 1988.

Meðfylgjandi þessu minnisblaði eru bréf Siglingamálastofnunar frá 17. og 24. október 1990.“

VIII.

Í bréfi, er ég ritaði Siglingamálastofnun ríkisins 29. apríl 1993, vísaði ég til þess að í bréfi stofnunarinnar frá 24. október 1990 til sjávarútvegsráðuneytisins kæmi meðal annars fram, að báturinn S hefði verið skoðaður og tekinn út sem fullsmíðaður 18. ágúst 1990 og að „ástæða þess að [bátinum] var ekki gefið haffæris-skírteini þá, var að ekki hafi unnist tími til að yfirfara innkomin gögn um lokaúttekt og stöðugleika“. Í lok bréfsins væri síðan tekið fram, að eftir að gögn hefðu verið yfirfarin, hefði S ásamt öðrum tilgreindum bátum verið „... gefið haffæris-skírteini án breytinga á skipi eða búnaði þeirra“. Tók ég fram, að ráðið yrði af skoðunarskýrslum stofnunarinnar fyrir S, sem hefðu borist mér með bréfi samgönguráðuneytisins 20. júlí 1992, að Siglingamálastofnun ríkisins hefði skoðað bátinn 12. september 1990 og þá hefðu verið gerðar sjö athugasemdir við ástand hans. Hinn 25. september 1990 hefði verið merkt við, að fjögur þessara atriða hefðu þá verið komin í lag. Síðan sagði svo í bréfi mínu:

„Með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óska ég eftir því, að Siglingamálastofnun ríkisins láti mér í té nánari skýringar á skoðun stofnunarinnar á bátinum [S]. Í því sambandi óska ég sérstaklega eftirfarandi skýringa:

1. Hvenær báturinn hafi fyrst verið skoðaður og hvenær hann hafi fengið haffæris-skírteini.
2. Hvernig hafi verið hagað skoðun stofnunarinnar á [S].
3. Á hvaða gögnum og upplýsingum sú niðurstaða stofnunarinnar hafi verið byggð, að [S] hafi verið skoðuð og tekinn út sem fullsmíðaður bátur fyrir 18. ágúst 1990.
4. Hvað nánar sé átt við með þeim orðum, er fram koma í áðurgreindu bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins 24. október 1990, að umrædd skip hafi verið „... skoðuð og úttekin sem full smíðuð fyrir þann 18. ágúst 1990.“

Með bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins 5. maí 1993 bárust mér síðan umbeðnar skýringar. Í bréfi stofnunarinnar segir:

„Hvað varðar skoðanir og útgáfu fyrsta haffæris-skírteinis til handa vélbátinum [S], er ljóst að mistök hafa átt sér stað þegar tekinn var saman listinn yfir báta sem skoðaðir höfðu verið 18.08.1990, en ekki fengið haffæris-skírteini fyrr en síðar, sbr. bréf okkar til sjávarútvegsráðuneytisins dagsett 24.10.1990. [S] átti ekki að vera á þeim lista.

Samþykkt á vélbátinum [S] gekk fyrir sig á þann veg sem hér greinir, og er númeraröð með hlidsjón af fyrirspurnum yðar í bréfi dagsettu 29.04. 1993:

1. Báturinn var fyrst skoðaður 17.07.1990, en ekki veitt haffærisskírteini fyrr en 25.09.1990.
2. Við fyrstu skoðunina þann 17.07.1990, voru gerðar ýmsar athugasemdir við smíði bátsins.
Næst var báturinn skoðaður 18.08.1990 og þá enn gerðar athugasemdir við ástand hans.
Báturinn er enn skoðaður 12.09.1990 án þess að hann teldist uppfylla kröfur, en við skoðun 25.09.1990 er talið fært að veita haffærisskírteini í stuttan tíma.
3. Eins og áður segir hafa orðið mistök þegar [S] var sett á lista yfir báta sem voru fullsmíðaðir 18.08.1990, en fengu ekki haffærisskírteini fyrr en síðar vegna anna hjá starfsmönnum Siglingamálastofnunar ríkisins.
4. Búið var að skoða bátana 18.08.1990, en ekki unnist tími til að yfirfara innsendar upplýsingar, einkum stöðugleikagögn, sem sýndu, þegar búið var að vinna úr upplýsingunum, að bátarnir höfðu uppfyllt ákvæði reglna við skoðun.“

IX.

Hinn 29. apríl 1993 ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf. Tók ég fram, að kvörtun A snerti skoðun Siglingamálastofnunar ríkisins á báti hans R, en ennfremur lyti kvörtun hans að þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja umsókn hans um veiðileyfi fyrir R. Í bréfi mínu sagði síðan:

„Fram kemur í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín 21. júní 1991, að ástæður synjunarinnar hafi verið þær, að báturinn hafi ekki haft gilt haffærisskírteini fyrr en 16. október 1990. Við athugun mína á kvörtun A hef ég meðal annars aflað gagna frá Siglingamálastofnun ríkisins, þ. á m. bréfa stofnunarinnar til sjávarútvegsráðuneytisins frá 17. október og 24. október 1990 ásamt fylgigögnum. Ennfremur bárust mér með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 2. desember 1992 gögn, sem snertu mál þetta, þ. á m. minnisblað [. .] til sjávarútvegsráðherra frá 25. október 1990. Í minnisblaðinu er fjallað um 22 báta, sem ekki höfðu fengið haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990 og er bátunum raðað í fjóra flokka. Í flokki B voru eftirtaldir bátar:

<i>Skipaskrárnúmer:</i>	<i>Nafn:</i>
[. .]	[J]
[. .]	[P]
[. .]	[J]
[. .]	[P]

Í minnisblaðinu segir, að framangreindir bátar hafi verið skoðaðir og fullsmíðaðir fyrir 18. ágúst 1990, en öryggisbúnaður hafi ekki verið kominn um borð. Í lok minnisblaðsins segir:

„Að þessi greinargerð lokinni virðist ljóst að hægt er að réttlæta með gildum gögnum, að bátar í flokki A og B fái veiðileyfi til jafns við þá báta sem haffærisskírteini hlutu fyrir þann 18. ágúst.“

Með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óska ég eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið láti mér í té skýringar á útgáfu veiðileyfa til framangreindra báta. Í því sambandi óska ég sérstaklega eftirfarandi skýringa og upplýsinga:

1. Á hvaða lagagrundvelli veiðileyfi til báta í flokkum A og B samkvæmt áðurgreindu minnisblaði hafi byggst, þótt þeir hafi ekki haft haffærisskírteini 18. ágúst 1990.
2. Nánari upplýsinga um, hvað hafi verið lagt til grundvallar við flokkun umræddra báta samkvæmt áðurgreindu minnisblaði.

3 Hvað hafi ráðið því, að [R] hafi ekki getað talist sambærilegt þeim bátum, sem settir voru í flokk B, og hvort ráðuneytið hafi þar byggt á skoðunarskýrslum frá Siglingamálastofnun ríkisins um ástand bátanna.

Með bréfi þessu fylgja í ljósriti skýrslur Siglingamálastofnunar ríkisins um skoðun ofangreindra báta.“

Umbeðnar skýringar og upplýsingar bárust mér með bréfi sjávarútvegsráðuneytisins 15. maí 1993. Þar sagði:

„Í erindi umboðsmanns er vitnað í minnisblað [. . .] til sjávarútvegsráðherra frá 25. október 1990 þar sem hann gerir ráðherra grein fyrir stöðu 22 nýrra báta sem ekki höfðu fengið útgefið haffærissskírteini fyrir þann 18. ágúst 1990. Í tilvitnaðri greinargerð [. . .] var bátunum skipt í fjóra flokka, A–D og var sú flokkun byggð á upplýsingum frá Siglingamálastofnun ríkisins.

Í flokki A voru sjö bátar voru að öllu leyti fullfrágengnir 18. ágúst 1990 en ekki hafði unnist tími til að yfirfara innkomin gögn varðandi bátana hjá Siglingamálastofnun ríkisins, sbr. meðfylgjandi bréf stofnunarinnar dags. 24. október 1990. . . .

Í flokk B voru fjórir bátar. Í þrjá þessara báta sem allir voru skoðaðir fyrir þann 18. ágúst 1990, erlendis þar sem þeir voru smíðaðir, vantaði öryggisbúnað. Eigendur þeirra höfðu hins vegar sýnt fram á að þeir ættu þennan búnað á Íslandi og var hann settur í skipin við komu þeirra til landsins. Hvað varðar fjórða bátinn þá mun hann hafa verið tilbúinn að öllu leyti þann 18. ágúst nema hvað „flans“ vantaði og beið eigandi bátsins eftir að fá hann frá verksmiðju. Varðandi þessa báta vísast til bréfs Siglingamálastofnunar ríkisins dags. 25. október 1990, . . .

Í flokk C og D voru alls 10 bátar sem ekki fengu útgefið haffærissskírteini fyrir þann 18. ágúst 1990. Hvað varðar bátinn [R] fylgja skýringar Siglingamálastofnunar í bréfi til ráðuneytisins dags. 25. október 1990, merkt sem fylgiskjal III. Fram kemur að auk öryggisbúnaðar var vinnu við austursbúnað ólokið og vél- og skrufubúnaður ófrágenginn.

Á grundvelli framangreindra upplýsinga frá Siglingamálastofnun ríkisins ákvað ráðuneytið að veita bátum í flokki A og B leyfi til veiða í atvinnuskyni í samræmi við 3. ml. 1. mgr. 5. gr. l. nr. 38/1990. Veiðileyfi til báta í flokki C og D voru hins vegar gefin út í grundvelli 2. mgr. 5. gr. l. nr. 38/1990.“

Með bréfi 19. maí 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af skýringum sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 23. maí 1993.

X.

Niðurstaða álits míns, dags. 5. október 1993, var svohljóðandi:

„Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 skyldi gefa nýjum bátum undir 6 brl. kost á veiðileyfi, ef smíði þeirra hefði hafist fyrir gildistöku laganna, þ.e. 18. maí 1990, og haffærissskírteini verið gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma, með öðrum orðum fyrir 18. ágúst 1990.

Eins og fram kemur í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 15. maí 1993, var ákveðið að veita veiðileyfi tilteknum bátum, sem ekki höfðu fengið útgefið haffærissskírteini fyrir 18. ágúst 1990, en höfðu verið skoðaðir og fullsmíðaðir fyrir þann tíma. Það sama gilti um ákveðna báta, sem höfðu verið skoðaðir og fullsmíðaðir fyrir 18. ágúst 1990, en öryggisbúnaður var ekki kominn um borð. Þessar leyfisveitingar voru byggðar á upplýsingum frá Siglingamálastofnun og minnisblaði starfsmanns sjávarútvegsráðuneytisins frá 25. október 1990. Á nefndu minnisblaði var þessum bátum skipað í tvo flokka, A og B–flokk, eins og

nánar hefur verið lýst í VII. kafla hér að framan. Því var hins vegar hafnað, að bátur A, R, ætti heima í öðrum hvorum þessara flokka.

Kvörtun A lýtur að því, að stjórnvöld, Siglingamálastofnun ríkisins og sjávarútvegsráðuneytið, hafi ekki við meðferð máls hans gætt þeirrar grundvallarreglu stjórnsluréttar, að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í úrlausnum sínum, þegar þau hafa til úrlausnar sambærileg mál. Í 1. mgr. 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 hefur þessi óskráða grundvallarregla verið tekin í sett lög, en lögin öðlast gildi 1. janúar 1994.

Við athugun á því, hvort jafnræðisreglna stjórnsluréttar hafi verið nægilega gætt af hálfu stjórnvalda í þessu tilviki, koma einkum til álitu til samanburðar þeir bátar, er samkvæmt framansögðu var skipað í A- og B-flokk á minnisblaði starfsmanns sjávarútvegsráðuneytisins og síðan var veitt veiðileyfi á grundvelli nefnds lagaákvæðis. Fyrir liggja skýrslur Siglingamálastofnunar ríkisins um skoðun þessara báta, en ekki verður séð að sjávarútvegsráðuneytið hafi haft þær undir höndum þegar umræddar ákvarðanir um veiðileyfi voru teknar.

Að því er tekur til þeirra báta, sem skipað var í A-flokk, þá verður ekki séð að hallað hafi verið á A miðað við ásigkomulag R á þeim tíma, sem hér skiptir máli. Þar er þó veiting veiðileyfis til bátsins S undantekning, en af hálfu Siglingamálastofnunar ríkisins hefur verið tekið fram, að um hrein mistök hafi verið að ræða.

Um báta þá, sem skipað var í B-flokk á nefndu minnisblaði og einnig fengu veiðileyfi samkvæmt umræddu lagaákvæði, liggja fyrir upplýsingar í nefndum skoðunarskýrslum Siglingamálastofnunar. Miðað við þær upplýsingar, sem skýrslur þessar geyma um ásigkomulag þessara báta 17. ágúst 1990, þá virðist mjög vafasamt að smíði og frágangi þessara báta hafi þá verið lengra komið en R.

Samkvæmt skýrslu Siglingamálastofnunar, dags. 17. ágúst 1990, var búnaði og frágangi P áfátt að því leyti, að gúmmíbjörgunarbat, bjargvesti, áttavita, hallonslökkvikerfi og brunaviðvörðunarkerfi vantaði. Þá var eftir að ganga frá austurs- og olíulögnum, stefnisröri og rafkerfi. Þess er þó að gæta, að bátur þessi var stærri en 6 brl.

Við athugun á skoðunarskýrslum bátanna þriggja, sem smíðaðir voru í Póllandi, kemur í ljós, að bátarnir voru misjafnlega langt komnir, þegar skýrslurnar voru samdar, en þær eru dagsettar 14. ágúst 1990. Samkvæmt skýrslu um skoðun J vantaði þannig gúmmíbát, talstöð og brunaaðvörðunarkerfi og ekki var búið að ganga frá vélbúnaði, vélarrúmshili eða rafkerfi.

Með ákvörðun sinni um að veita veiðileyfi þeim bátum, sem taldir voru í A- eða B-flokki á umræddu minnisblaði, skýrði sjávarútvegsráðuneytið rúmt það skilyrði 3. málsl. 5. gr. laga nr. 38/1990, að haffærisskrteini skyldi hafa verið gefið út fyrir 18. ágúst 1990, svo að bátur ætti kost á veiðileyfi. Hef ég ekki við þá lögskýringu að athuga. Á hinn bóginn verður ekki séð, að jafnræðis og samræmis hafi verið gætt, er synjað var um veiðileyfi fyrir R, þegar borið er saman annars vegar ásigkomulag þeirra báta, sem skipað var í B-flokk, samkvæmt lýsingu í fyrrgreindum skoðunarskýrslum Siglingamálastofnunar og hins vegar það ástand, sem R var í á sama tíma. Virðist bátum þeim, sem skipað var í B-flokk á nefndu minnisblaði, hafa verið mun meira áfátt en bréf Siglingamálastofnunar ríkisins til sjávarútvegsráðuneytisins gefur til kynna, en bréfið er dagsett 25. október 1990. Er svo að sjá, að ófullkomnar upplýsingar í síðastgreindu bréfi hafi verið lagðar til grundvallar ákvörðunum ráðuneytisins.

Með tilliti til þeirra atriða, sem að framan hafa verið rakin, tel ég ástæðu til að mælast til þess við sjávarútvegsráðuneytið, að það taki til athugunar á ný, hvort veita eigi A leyfi til veiða fyrir R á grundvelli lokamálsliðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990.

Ég tek fram, að ég tel ekki ástæðu til, á meðan ný ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins liggur ekki fyrir, að fjalla frekar um þá kvörtun A, sem beint er að Siglingamálastofnun ríkisins og samgönguráðuneytinu.“

XI.

Hinn 8. nóvember 1993 barst mér frá sjávarútvegsráðuneytinu afrit bréfs, er ráðuneytið hafði sent A í tilefni af álitinu mínu. Í bréfi sínu lýsir ráðuneytið þeim rannsóknnum, er það hafi látið framkvæma og að það hafi „ . . . ákveðið að taka fyrri ákvörðun til endurskoðunar og veita [R] leyfi til veiða í atvinnuskyni, skv. lokamálslið 1. mgr. 5. gr. 1. nr. 38/1990“. Með bréfum 10. nóvember 1993, gerði ég samgönguráðherra og Siglingamálastofnun ríkisins grein fyrir því að ég teldi, að A hefði fengið leiðréttingu á máli sínu hjá sjávarútvegsráðuneytinu og því hefði ég lokið máli hans. Jafnframt tilkynnti ég A sama dag, að ég teldi ekki ástæðu til að fjalla frekar um kvörtun hans, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

21.4.

**Dráttur á skoðun báts.
Skilyrði um skráningu á skipaskrá.
(Mál nr. 704/1992)**

A kvartaði yfir synjun sjávarútvegsráðuneytis á umsókn um leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990 skyldu bátar undir 6 brl. eiga kost á veiðileyfi hefði beiðni um skráningu þeirra á skipaskrá borist innan mánaðar frá gildistöku laganna þann 18. maí 1990. Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990 var það skilyrði síðan sett fyrir veitingu veiðileyfis að haffærisskírteini hefði verið gefið út fyrir 1. maí 1991. A hafði óskað eftir skráningu innan tilskilinna tímamarka, en haffærisskírteini fyrir bát hans, X, var fyrst gefið út þann 12. maí 1992. Niðurstaða umboðsmanns var að dráttur á útgáfu haffærisskírteinis fram yfir 1. maí 1991 hefði ekki gert að engu rétt A til veiðileyfis, enda hefði skoðun sú, sem var nauðsynlegt skilyrði skráningar, dregist vegna atvika sem vörðuðu Siglingamálastofnun ríkisins.

I.

Hinn 28. október 1992 bar A, fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja umsókn hans um leyfi fyrir bátinn X til fiskveiða í atvinnuskyni.

II.

Með skriflegri beiðni, sem rituð var á eyðublað Siglingamálastofnunar ríkisins og dagsett 15. júní 1990, óskaði A eftir skráningu X á aðalskipaskrá. Afhenti A beiðnina á umdæmisskrifstofu Siglingamálastofnunar ríkisins á R. Smíðalýsingu fyrir bátinn afhenti A stofnuninni á sérstöku eyðublaði, dagsettu 5. júlí 1990. Í bréfi, er Siglingamálastofnun ritaði A 30. júlí 1990, er vísað til umsóknar hans frá 15. júní 1990. Í bréfinu segir:

„Með vísun til umsóknar um samþykkt á báti þínum, er ekki hægt að leggja mat á smíði hans fyrr en þykktin á trefjaplasi í bolnum hefur verið mæld af skoðunarmanni Siglingamálastofnunarinnar.

Í ljósi þess er ekki ástæða til að fara nánar í kröfur um búnað að sinni, heldur láta hann bíða þar til skoðunarmaðurinn hefur litið á bátinn.

Hvað varðar skoðun á bátinum vísast til umdæmisskrifstofu okkar á [S].“

Vegna afskipta Siglingamálastofnunar ríkisins af skoðun X sendi skoðunarmaður umdæmis IV sjávarútvegsráðuneytinu yfirlýsingu, dagsetta 30. mars 1992. Þar segir:

„Það vottast hér með að [X], eigandi [A], var ekki hægt að þykktarmæla fyrr en 13.08.1991 þar sem þykktarmælir var bilaður á þeim tíma sem ferðir voru á þetta

svæði og ekki þótti fært að gera sérstaka ferð vegna mikils kostnaðar fyrir eiganda. Þá var einnig framkvæmd stærðarmæling á bátnum sem einhverra hluta vegna hefur ekki skilað sér þá. Vænti ég þess að tekið verði fullt tillit til þessa.“

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 2. apríl 1992 óskaði A eftir leyfi til línu- og handfæraveiða fyrir X. Í svarbréfi ráðuneytisins 23. júní 1992 segir meðal annars:

„Samkvæmt upplýsingum Siglingamálastofnunar ríkisins fékk [X] ekki útgefið haffærisskírteini fyrir en 12. maí 1992. Samkvæmt gildandi reglum sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni var aðeins heimilt að veita bátum undir 6 brl. veiðileyfi að þeir hefðu fengið útgefið haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991.

Með vísan til ofangreinds hafnar ráðuneytið að veita [X] veiðileyfi í atvinnuskyni.“

Í bréfi, sem Siglingamálastofnun ríkisins ritaði A 20. júlí 1992, er vísað til framangreindra málsatvika. Síðan segir í bréfinu:

„Síðarihluta árs 1990 var mikill fjöldi smábáta til skoðunar og þykktarmælingar. Eini þykktarmælirinn sem Siglingamálastofnun hefur fyrir plast, bilaði og var sendur til viðgerðar erlendis um 3 mánaða skeið. Greinargerð skoðunarmanns á [S] fór þykktarmæling ekki fram fyrir en 13.08.1991.

Síðar þurfti að fara til úttekta á bát og búnaði eftir að búið var að fara yfir þykktarmælingu og fl. sem var þess valdandi að báturinn var ekki skráður né gefið haffærisskírteini fyrir en 19.03.1992.

Hér er um einstakt tilfelli að ræða, og harmar Siglingamálastofnun þann drátt sem orðið hefur á afgreiðslu þessa máls.

Eigandi greiddi skráningargjöld og skoðun.“

Með bréfi 27. júlí 1992 óskaði A eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið tæki mál sitt til meðferðar á ný. Í bréfi A segir meðal annars:

„Eins og sjá má á meðfylgjandi gögnum, þá er það alfarið á ábyrgð Siglingamálastofnunar, að báturinn fékk ekki haffærisskírteini fyrir 1. maí '91 og að ekki var hægt að þykktarmæla hann fyrir en 13. ágúst '91.“

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins 4. september 1992 segir meðal annars:

„Svo virðist sem óeðlilegur dráttur hafi orðið á skráningu og úttekt á [X] af hálfu Siglingamálastofnunar ríkisins. Þrátt fyrir það getur ráðuneytið ekki vikið frá ótví-ræðu ákvæði reglugerðar nr. 465/1990, um að aðeins megi veita bátum undir 6 brl. veiðileyfi að þeir hafi fengið útgefið haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991.

Fyrir liggur staðfest af Siglingamálastofnun ríkisins að báturinn fékk ekki útgefið haffærisskírteini fyrir 12. maí 1992 sem er rétt um það bil einu ári of seint miðað við skilyrði reglugerðar nr. 465/1990 og er því umsókn yðar um krókaleyfi í atvinnuskyni hafnað.“

III.

Með bréfi 17. nóvember 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Siglingamálastofnun ríkisins léti mér í té tiltæk gögn um málið. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um ástæður þess, að ekki tókst að ljúka skoðun X fyrir 1.

maí 1991. Einnig óskaði ég eftir því, að upplýst yrði, hvort Siglingamálastofnun ríkisins hefði með einhverjum hætti gert sjávarútvegsráðuneytinu grein fyrir því, hvaða báta stofnunin hefði byrjað skoðun á, en ekki lokið 1. maí 1991, og hvort X hefði þá verið þar á meðal. Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi Siglingamálastofnunar 27. nóvember 1992. Þar segir:

„Með vísan til fyrirspurnar um samþykkt og skráningu á vélbátnum [X], voru afskipti starfsmanna Siglingamálastofnunarinnar af máli þessu sem hér segir:

1. [A] sækir um skráningu á bátnum 15.06.1990, en afsalið sem fylgir skráningarbeiðninni er ekki rétt útfyllt. Meðal annars vantar undirskrift [A] sem kaupanda. [A] fær sent eyðublað fyrir smíðalýsingu.
2. Smíðalýsing af bátnum undirrituð af [A] er dagsett 05.07.1990.
3. [A] er endursent afsalið 16.07.1990 og athygli hans vakin á því að ekki sé hægt að taka það gilt.
4. 30.07.1990 er [A] tilkynnt að mæla þurfi þykkt á bol bátsins, áður en hægt sé að taka afstöðu til samþykktar og honum vísað til umdæmisskrifstofu stofnunarinnar á [S] í því sambandi.
5. Skoðunarmenn Siglingamálastofnunar koma til að skoða bátinn 09.04.1991, en þá er báturinn á floti og auk þess nánast fullur af netum, þannig að engin leið var að skoða bol bátsins eða þykktarmæla. Fullgilt afsal hafði ekki enn borist Siglingamálastofnun. Í ljósi þessa var [X] ekki sett á lista yfir báta sem ekki náðist að skoða fyrir 01.05.1991.
6. Bolur bátsins er þykktarmældur 13.08.1991.
7. 16.08.1991 er [A] tilkynnt að stofnunin geti samþykkt bátinn í svokallaðan 98-flokk, það er bátar með takmarkað farsvið vegna ágalla. Einnig var ítrekuð ósk frá 16.07.1990 um afsal sem taka mætti gilt og vakin athygli á því að stærðarmælingu á bátnum vantaði.
8. Gilt afsal barst stofnuninni 10.10.1991 og var þá haft samband við skoðunarmann stofnunarinnar á [S] vegna stærðarmælingarinnar. Hann var þá búinn að mæla bátinn og senda niðurstöðuna til aðalskrifstofu í Reykjavík, en bréfið annað hvort ekki komist alla leið eða glatast eftir að barst. Skoðunarmaðurinn fann ekki heldur afrit hjá sér, þannig að mæla þurfti bátinn aftur.
9. Skoðunarmaðurinn fer síðan 03.02.1992 til að skoða bátinn og mæla. Um langan veg var að fara, 01.05.1991 löngu liðinn og því ekki talin ástæða að valda kostnaði með sérstakri ferð í bát [A].
10. Báturinn er skráður 19.03.1992 og skipaskoðunarvottorð gefið út 12.05.1992 með gildistíma til 30.09.1992. Báta í 98-flokki er aðeins heimilt að nota til sjósóknar á tímabilinu 01.04. til 30.09 að undangenginni skoðun hverju sinni.

Eins og kunnugt er var mikið álag á skoðunarmönnum Siglingamálastofnunar frá því að lögin um stjórn fiskveiða öðluðust gildi vorið 1990 og fram til 1. maí 1991, þegar allir fiskibátar áttu að vera komnir með haffærisskírteini, þó var álagið einkum mikið frá gildistöku laganna til 18. ágúst 1990.

[A] var einn af um 300 umsækjendum um samþykkt á gömlum bátum vítt og breitt um landið, sem skapaði mikla vinnu umfram venjubundin störf skoðunarmanna. Þar af leiðandi var í mörg horn að líta á þessu tímabili og ekki hægt að sinna öllum þegar þeim hentaði.“

Með bréfi 1. desember 1992 gaf ég fyrirvarsmanni A kost á að senda mér athuga-

semdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins. Þær athugasemdir bárust mér með bréfi 9. desember 1992. Þar segir meðal annars:

„Ég undirrituð hef eftirfarandi athugasemdir að gera við þá lýsingu, sem eru settar saman í samráði við þann sem málið varðar, [A].

Við 5. tölulið:

Það er rétt að skoðunarmenn Siglingamálastofnunar komu til að skoða bátinn 09.04.'91 og báturinn var á floti, þar sem grásleppuvertíð stóð yfir. [A] bauðst hins vegar til að kippa bátinum upp og sagði að það tæki engan tíma þar sem hann var með dráttarvél á staðnum. Skoðunarmennirnir sögðu að það væri mesti óþarfi þar sem að þeir mundu halda áfram að skoða báta og kæmu bara aftur.

Við 9. tölulið:

Þessi töluliður er réttur að því leyti að skoðunarmaðurinn kom 03.02.1992 til þess að skoða bátinn og mæla. Skýringin sem gefin er á því hvers vegna þetta var ekki gert fyrir er hins vegar óásættanleg. [A] var aldrei spurður um það hvort hann vildi leggja út í aukakostnað til þess að fá bátinn skoðaðan enda hefur hann aldrei sett fyrir sig kostnað í þessu sambandi.

Við 10. tölulið:

Það er rétt að skipaskoðunartorð er gefið út 12.05.1992. Það hefði hins vegar átt að vera gert eftir að skoðunarmaður skoðaði bátinn 03.02.1992, en gögn skoðunarmanns týndust. Þegar [A] fór að grennslast um málið snemma vors 1992 og spyrja símleiðis eftir því hvort skipaskoðunartorð hefði ekki verið gefið út fékk hann þau svör að gögnin hefðu „gleymsst“.

Það er fyrst eftir 12.05.1992 sem sjávarútvegsráðuneytið getur tekið málið fyrir. Þá er rétt að það komi fram, að fljótlega eftir að [A] keypti bátinn [X], sem var í nóv. '87 sótti hann um skráningu á bátinum. Hann hringdi fyrst í Siglingamálastofnun ríkisins. Þaðan var honum vísað á skráningarembættið í Reykjavík og þaðan á sýsluskrifstofuna á [. .].

Þar fékk hann þau svör að það ætti ekki að skrá báta undir 6 m. og að þeir kærdðu sig ekki um að skrá bátinn.“

IV.

Hinn 17. nóvember 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort sjávarútvegsráðuneytið hefði með einhverjum hætti aflað upplýsinga hjá Siglingamálastofnun ríkisins um þá báta, sem skoðun hafði verið hafin á en ekki lokið 1. maí 1991. Í skýringum ráðuneytisins, er mér bárust með bréfi þess 20. desember 1992, segir:

„Ráðuneytið vísar til erindis umboðsmanns dags. 17. nóvember sl. varðandi kvörtun [A] vegna synjunar sjávarútvegsráðuneytisins á beiðni hans um leyfi til veiða í atvinnuskyni fyrir bátinn [X]. Kvörtun [A] beinist að því að ekki hafi verið tekið tillit til þess að Siglingamálastofnun ríkisins hafi ekki komið við skoðun á bátinum vorið 1991, þar sem stofnunin hafði ekki haft yfir að ráða búnaði á þeim tíma til að mæla þykkt bátsins. Þessi vöntun á búnaði stofnunarinnar hefði síðan leitt til þess að báturinn var ekki skrásettur fyrir en í mars 1992 og haffærisskírteini gefið út þann 12. maí 1992 eða rúmu ári eftir að frestur til að gera bátinn haffæran rann út, sbr. ákvæði reglugerðar nr. 465/1990.

Í byrjun aprílmánaðar árið 1991 áttu fulltrúar sjávarútvegsráðuneytisins og Siglingamálastofnunar fund vegna framkvæmdar við útgáfu haffærisskírteina til báta

minni en 6 brl. í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 465/1990. Til fundarins var boðað þar sem ljóst þótti að fjölmargir eigendur slíkra báta myndu óska eftir úttekt á bátum sínum með skömmum fyrirvara fyrir þann frest sem settur var í umræddri reglugerð, þ.e.a.s. 1. maí 1991. Á fundinum var ákveðið að þeir bátar, sem óskað hafði verið eftir úttekt á fyrir 1. maí, en stofnunin kæmist ekki yfir að taka út fyrr en á fyrstu dögum maímánaðar, skyldu eiga kost á leyfi til veiða í atvinnuskyni, enda stæðust þeir fyrstu skoðun og sú skoðun færi fram fyrstu dagana í maí. Það var jafnframt skilyrði að hálfu ráðuneytisins að Siglingamálastofnun léti því í té lista yfir alla þá báta, sem óskað hafði verið eftir úttekt á fyrir 1. maí, en úttekt ekki við komið vegna anna Siglingamálastofnunar. Ráðuneytinu barst aldrei tilkynning, hvorki frá Siglingamálastofnun ríkisins né frá eiganda bátsins, að úttekt á [X] yrði ekki við komið í tæka tíð. Það er ekki fyrr en með bréfi, dags. 2. apríl 1992, sem ráðuneytinu verður kunnugt um málið eða næstum heilu ári síðar, en báturinn hefði þurft að öðlast fullgilt haf-færisskrteini til að fá útgefið leyfi til veiða í atvinnuskyni. Með hliðsjón af framan-sögðu er ljóst að ráðuneytið gat ekki orðið við beiðni um útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni til [X].“

Hinn 29. desember 1992 gaf ég umboðsmanni A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af ofangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Þær athugasemdir bárust mér með bréfi 8. janúar 1993. Þar segir meðal annars:

„Eins og fram kom í bréfi mínu frá 9. des. 1992, sem athugasemd við bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins, þá kom skoðunarmaður Siglingamálastofnunar á bryggju-una í [T], þar sem [X] var við bryggju 9. apríl 1991 og báturinn var á floti, þar sem grásleppuvertíð stóð yfir. [A] bauðst hins vegar til að kippa bátnum upp og sagði að það tæki engan tíma þar sem hann var með dráttarvél á staðnum. Skoðunarmennirnir afþökkuðu það og sögðust bara koma aftur.

[A] treystir sér ekki til þess að fullyrða neitt um það hvort skoðunarmennirnir voru með útbúnað til þess að skoða bátinn í þessari ferð.

Það er athyglisvert að þegar þetta gerist eru aðeins 3 vikur í það að frestur rennur út til skoðunar á bátnum.“

V.

Hinn 29. mars 1993 ritaði ég Siglingamálastofnun ríkisins bréf. Þar vísaði ég til bréfs Siglingamálastofnunar ríkisins frá 27. nóvember 1992, þar sem rakin væru afskipti starfsmanna stofnunarinnar af málinu. Ennfremur tók ég fram, að í yfirlýsingum skoðunarmanns í umdæmi VI frá 30. mars 1992 og í bréfi stofnunarinnar frá 20. júlí 1992 til sjávarútvegsráðuneytisins væri gerð nokkur grein fyrir ástæðum þessa dráttar, sem varð á skoðun bátsins. Með tilvísun til 9. gr. laga nr. 13/1987 taldi ég rétt, að Siglingamálastofnun ríkisins skýrði afstöðu sína til kvörtunar A yfir meðferð stofnunarinnar á málinu. Sérstaklega óskaði ég skýringa á eftirtöldum atriðum:

- „1. Rúmt ár leið frá því að Siglingamálastofnun ríkisins tilkynnti [A] 30. júlí 1990, að mæla þyrfti þykkt á bol bátsins, og þar til hann var mældur 13. ágúst 1991. Óska ég nánari skýringa á því, að ekki reyndist unnt að mæla bátinn og veita honum haffærisskrteini fyrir 1. maí 1991.
2. Af gögnum málsins verður ráðið, að skoðunarmenn Siglingamálastofnunar ríkisins hafi á tímabilinu 30. júlí 1990 til 1. maí 1991 ætlað að skoða [X]. Hinn 9. apríl 1991 hafi það ekki verið fært, þar sem báturinn hafi verið floti og fullur af netum. Ég óska eftir því að fram komi, hve oft á síðastgreindu tímabili skoðunarmenn

Siglingamálastofnunar ríkisins hafi skoðað báta á því svæði, sem hér um ræðir, og hvort hlutaðeigendum, þ. á m. [A], hafi áður verið tilkynnt um fyrirhugaða skoðun. Ennfremur óska ég eftir því að fram komi, hvort þeir skoðunarmenn Siglingamálastofnunar ríkisins, er hugðust skoða bát [A], hafi haft meðferðis nefndan þykktarmæli og hvað hafi þá verið því til fyrirstöðu, að báturinn yrði tekinn á land, eins og [A] kveðst hafa boðist til að gera og nánar kemur fram í athugasemdum umboðsmanns hans frá 9. desember 1992 við bréf Siglingamálastofnunar frá 27. nóvember 1992.

3. Hvort Siglingamálastofnun hafi á tímabilinu 30. júní 1990 til 1. maí 1991 átt viðræður við [A] um skoðun bátsins eða gert honum með einhverjum öðrum hætti grein fyrir því, að dráttur kynni að verða á skoðun bátsins og þá af hvaða ástæðum.“

Í lok bréfs míns óskaði ég upplýsinga og gagna um það, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, í hvaða tilvikum bátar hefðu verið settir á umræddan lista yfir þá báta, sem ekki náðist að skoða fyrir 1. maí 1991. Umbeðnar skýringar og upplýsingar bárust mér með bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins 6. apríl 1993. Þar segir:

„Hvað varðar samþykkt og skráningu á vélbátnum [X], var ekki hægt að meta bátinn til samþykktar fyrr en Siglingamálastofnuninni höfðu borist upplýsingar um smíði og búnað hans, né skrá bátinn fyrr en stærð hans hafði verið mæld og [A] staðfest með afsali að hann væri réttur eigandi að bátnum.

Þegar smíðalýsing hafði verið yfirfarin 30. júlí 1990 og ljóst var að skoða þyrfti bátinn, mæla stærð hans og þykkt á bol, mun [A] eiganda bátsins og [. . .] skoðunarmanni Siglingamálastofnunarinnar á [S] hafa komið saman um að [skoðunarmaðurinn] gerði sér ekki sérstaka ferð til skoðunar á bátnum og mælinga vegna kostnaðar, heldur notaði tækifærið þegar ferð gæfist annarra erinda á svæðið.

Þeir höfðu öðru hvoru samband í síma, en fáar ferðir eru almennt á umrætt svæði á þeim árstíma sem hér um ræðir og ekki ljóst hvort [skoðunarmaðurinn] gerði boð á undan sér, enda fyrirvari oft stuttur og í mörg horn að líta. Hins vegar var eini þykktarmælirinn, sem stofnunin hefur til mælinga á trefjaplasti, í viðgerð í Þýskalandi frá því í janúarlök þar til um miðjan apríl, en hann var leystur úr tolli 12. apríl 1991. [Skoðunarmaðurinn] gat að sjálfsögðu ekki gert ráð fyrir biluninni í mælinum, né vitað að viðgerð tæki jafn langan tíma og raun bar vitni, þannig að hann taldi sig hafa góðan tíma til stefnu þegar mælirinn bilaði.

Skoðunarmaðurinn sem skoðaði bátinn 9. apríl 1991 var ekki með þykktarmælinn, því eins og áður segir var hann ekki enn kominn til landsins þann dag. Ekki mældi skoðunarmaðurinn heldur stærð bátsins, þar sem ljóst var að fara þyrfti aðra ferð til að mæla þykkt á bol hvort sem var. Skoðunarmaður þessi var ekki frá umdæmisskrifstofu stofnunarinnar á [S], þó skoðunarmaðurinn þaðan væri með í för.

Listar þeir sem gerðir voru yfir báta sem ekki náðist að skoða fyrir 1. maí 1991 og umdæmisskrifstofu stofnunarinnar tóku saman hver fyrir sitt umdæmi, voru gerðir að ósk sjávarútvegráðuneytisins, þegar fyrirsjáanlegt var að skoðunarmenn Siglingamálastofnunarinnar myndu engan veginn komast yfir að skoða þann fjölda báta sem óskoðaður var fyrir umræddan dag. Auk þess voru bátar jafnvel enn undir snjó á þessum tíma og engin leið að skoða þá, eins og til dæmis norðarlega í Strandasýslu og víðar. Sennilega hefur bátur [A] ekki verið settur á listann sem tekinn var saman hjá umdæmisskrifstofunni á [S], þar sem hann hafði verið skoðaður 9. apríl og því ekki talist gjaldgengur, þó sjálfsagt megi deila um það ef bilunin á þykktarmælinum er höfð í huga.

Að lokum er rétt að geta þess að ekki var talin ástæða að flýta afgreiðslu báta eftir 1. maí 1991, vegna ákvæða í 3. mgr. 1. gr. reglugerðar um veiðar í atvinnuskyni nr. 465/1990, þar sem veiðileyfi var háð haffærisskírteini eigi síðar en þann dag.“

Með bréfi 15. apríl 1993 gaf ég talsmanni A kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum í tilefni af ofangreindu bréfi. Athugasemdirnar bárust mér með bréfi 19. maí 1993. Þar segir:

„Það mikilvægasta, sem kemur fram í bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins er að þar er það staðfest að eini þykktarmælirinn, sem stofnunin hefur til mælinga á trefjaplasti var í viðgerð í Þýskalandi frá því í janúarlok þar til um miðjan apríl 1991, en hann var leystur úr tolli 12. apríl 1991.

Það er því ljóst að þegar skoðunarmenn Siglingamálastofnunar komu „til að skoða bátinn“ 9. apríl 1991 voru þeir ekki með margnefndan þykktarmæli í farteskinu. Þær skýringar sem Siglingamálastofnun gefur í bréfi sínu frá 27. nóv. 1992, á því hvers vegna báturinn var ekki skoðaður í þessari ferð skoðunarmanna eru því rangar. Það var sem sagt ekki vegna þess að „báturinn var á floti og auk þess nánast fullur af netum“ eins og segir í áðurnefndu bréfi, heldur vegna þess að það var enginn þykktarmælir til staðar.

Vakin er athygli á því að skoðunarmenn Siglingamálastofnunar höfðu tímann frá 12. apríl 1991 til 1. maí 1991 til þess að þykktarmæla bátinn en það var ekki gert. Þrátt fyrir það er báturinn ekki settur á lista yfir þá báta, sem óskað hafði verið eftir úttekt á fyrir 1. maí 1991 en úttekt ekki verið við komið vegna anna Siglingamálastofnunar.

Siglingamálastofnun ber því við að [X] hafi ekki verið sett á áðurnefndan lista vegna þess að „báturinn hafi verið skoðaður 9. apríl og því ekki talist gjaldgengur, þó sjálfsagt megi deila um það ef bilunin á þykktarmælinum er höfð í huga“

Fyrir í sama bréfi (frá 06.04.1993) kemur hins vegar fram að skoðunarmaður hafi í þeirri ferð „ekki heldur mælt stærð bátsins, þar sem ljóst var að fara þyrfti aðra ferð til að mæla þykkt á bol hvort sem var“.

Það fór því engin skoðun fram þann 9. apríl 1991.

Að síðustu er rétt að það komi fram að [A] kannast ekki við að hafa gert neitt samkomulag við [. . .] skoðunarmann um það „að hann gerði sér ekki sérstaka ferð til skoðunar á bátnum og mælinga vegna kostnaðar, heldur notaði hann tækifærið þegar ferð gæfist annarra erinda á svæðið“.

VI.

Hinn 4. júní 1993 ritaði ég sjávarútvegsráðuneytinu bréf. Í bréfi mínu gerði ég ráðuneytinu grein fyrir bréfaskiptum mínum við Siglingamálastofnun ríkisins og athugasemdum umboðsmanns A í ofangreindu bréfi frá 19. maí 1993. Óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að ráðuneytið tæki afstöðu til þess, hvort upplýsingar í bréfi Siglingamálastofnunar ríkisins frá 6. apríl 1993 gæfu tilefni til að endurskoða synjun sjávarútvegsráðuneytisins um veiðileyfi fyrir bátinn X. Skýringar sjávarútvegsráðuneytisins bárust mér með bréfi þess 29. júní 1993. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfs umboðsmanns, dags. 4. júní sl., vegna kvörtunar [A] yfir því að ráðuneytið hafi synjað beiðni hans um leyfi til veiða í atvinnuskyni fyrir [X].

Þann 15. júní árið 1990 óskaði [A] eftir skráningu á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins fyrir 18 ára gamlan bát, sem hann hafði fest kaup á frá Noregi. Þann 5.

júlí sama ár sendi hann stofnuninni smíðalýsingu fyrir bátinn. Í lok sama mánaðar tilkynnti Siglingamálastofnun [A] að það þyrfti að þykktarmæla bátinn. Ekkert virðist gerast í málinu síðari hluta árs 1990 en í upphafi árs 1991 mun eini þykktarmælir stofnunarinnar hafa bilað og mun mælirinn hafa komið úr viðgerð um miðjan apríl-mánuð sama ár.

Niðurstaðan varð sú að báturinn var ekki þykktarmældur fyrr en 13. ágúst 1991, en eiganda bátsins mun hafa verið tilkynnt þann 16. ágúst 1991 að báturinn stæðist ekki fullar kröfur en uppfyllti hins vegar kröfur sem gerðar eru til báta með takmarkað farsvið og einungis eru nýttir yfir sumarmánuðina. Af einhverjum ástæðum fór almenn úttekt á bátnum, m.a. stærðarmæling, ekki fram þegar hann var þykktarmældur þann 13. ágúst 1991, heldur dróst hún fram í marsmánuð 1992 og haffæris-skírteini var ekki gefið út fyrr en um miðjan maímánuð árið 1992 eða rúmu ári eftir að frestur, sbr. reglugerð nr. 465/1990, til útgáfu haffæris-skírteina til sambærilegra báta var liðinn.

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að ráðuneytið getur ekki veitt bátunum leyfi til veiða í atvinnuskyni. Bréf Siglingamálastofnunar til umboðsmanns, dags. 6. apríl sl., gefur ekki tilefni til endurskoðunar á fyrri afstöðu ráðuneytisins.“

Með bréfi 5. júlí 1993 gaf ég umboðsmanni A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af ofangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdirnar bárust mér með bréfi 23. júlí 1993.

VII.

Niðurstaða álits míns, dags. 5. október 1993, var svohljóðandi:

„Samkvæmt 2. málslið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða skyldi gefa bátum undir 6 brl. kost á veiðileyfi, hefði beiðni um skráningu þeirra á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir sex metrum borist stofnuninni, ásamt fullnægjandi gögnum, innan mánaðar frá gildistöku laganna. Lög nr. 38/1990 öðluðust gildi við birtingu þeirra 18. maí 1990. Beiðni A um skráningu X barst Siglingamálastofnun ríkisins 15. júní 1990 eða innan nefnds tímamarks. Í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990 var síðan ákveðið, að framangreindir bátar yrðu að hafa haffæris-skírteini „ . . . eigi síðar en 1. maí 1991 . . .“ Í áliti mínu frá 9. október 1992 (mál nr. 505/1991) taldi ég að sjávarútvegsráðuneytinu hefði verið heimilt á grundvelli 13. gr. laga nr. 38/1990 að setja þetta skilyrði í reglugerð. Á bls. 270 í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1992 er gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu.

Af gögnum málsins er ljóst, að mæling á þykkt bols X fór ekki fram fyrr en 13. ágúst 1991. Þar sem Siglingamálastofnun ríkisins hafði þá ekki lokið skoðun bátsins, dróst að hann fengi haffæris-skírteini þar til í maímánuði 1992. Samkvæmt þessu uppfyllti X ekki þann áskilnað 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, að hafa fengið haffæris-skírteini í síðasta lagi 1. maí 1991. Kemur þá til úrlausnar, hvort þau atvik hafi valdið drætti á skoðun bátsins og útgáfu haffæris-skírteinis, að sjávarútvegsráðuneytið hafi engu að síður átt að verða við umsókn A í apríl og september 1992 um veiðileyfi.

Það er álit mitt, að dráttur á útgáfu haffæris-skírteinis fram yfir 1. maí 1991, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, hafi ekki gert að engu rétt til veiðileyfis skv. 2. málsli. 5. gr. laga nr. 38/1990, ef sá dráttur hefur stafað af því, að Siglingamálastofnun hefur ekki, vegna atvika sem sjálfa stofnunina varða, framkvæmt þá skoðun fiskiskips, sem var nauðsynlegt skilyrði útgáfu haffæris-skírteinis til þess.

Eins og áður segir, óskaði A eftir skráningu X fyrir 15. júní 1990, svo sem áskilið var í 2. málsli. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990. Ekki kemur fram af þeim gögnum, sem fyrir mig hafa verið lögð, að nauðsynleg skoðun X af hálfu Siglingamálastofnunar hafi nokkurn

tímann strandað á því, að báturinn væri ekki tiltækur. Óumdeilt virðist, að vegna skoðunar hafi verið óhjákvæmilegt að mæla þykkt bátsins. Eina tæki Siglingamálastofnunar til mælinga af þessu tagi var í viðgerð frá því í janúarlok 1991 og fram til miðs apríl sama ár. Mælingu og skoðun 9. apríl 1991, sem áætluð hafði verið, var því frestað. Í bréfi Siglingamálastofnunar til mín frá 6. apríl 1993 er því síðan lýst, að ekki hafi verið „talin ástæða til að flýta afgreiðslu báta eftir 1. maí 1991, vegna ákvæða í 3. mgr. 1. gr. reglugerðar um veiðar í atvinnuskyni nr. 465/1990, þar sem veiðileyfi var háð haffærisskírteini eigi síðar en þann dag“.

Ekki er komið fram í máli þessu, að önnur atvik en að framan greinir hafi komið í veg fyrir útgáfu haffærisskírteinis fyrir 1. maí 1991. Þá er það skoðun mín, að ekki skipti máli, hver bið varð á því, að Siglingamálastofnun ríkisins eða A sjálfur tilkynntu um drátt á skoðun X og hverjar voru ástæður til hans. A hafði með réttum hætti óskað eftir skráningu X og innan þeirra fresta, sem tilskildir voru. Það var því á færi Siglingamálastofnunar ríkisins að gera sjávarútvegsráðuneytinu grein fyrir stöðu mála varðandi afgreiðslu á beiðninni.

Samkvæmt framansögðu eru það tilmæli mín, að sjávarútvegsráðuneytið taki umsókn um veiðileyfi fyrir X til athugunar á ný, ef um það kemur ósk frá eiganda bátsins, og hagi þá afgreiðslu þeirrar umsóknar í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu.“

VIII.

Með bréfi, dags. 1. febrúar 1994, óskaði ég eftir upplýsingum frá sjávarútvegsráðherra um það, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni. Svar sjávarútvegsráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 7. febrúar 1994. Þar kom fram að A hefði leitað til ráðuneytisins á ný 7. október 1993. Hefði ráðuneytið svarað erindi hans með bréfi, dags. 14. október 1993, og fylgdi það í ljósriti, og hljóðar svo:

„Með vísan til bréfs yðar frá 7. október 1993 og niðurstöðu umboðsmanns Alþingis frá 5. október 1993 hefur ráðuneytið falið Fiskistofu að gefa út krókaveiðileyfi fyrir m/b [X].“

22.0. Sveitarfélög.

- 22.1. Svör við erindum sem berast. Stjórnsýslukæra. Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum.
Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnnum.
Sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna. Rannsóknarregla. Álitsumleitan.
(Mál nr. 735/1992)

A kvartaði yfir því, að kærur hans til samgönguráðuneytis um úrlausn hafnaryfirvalda, hefði ekki verið svarað. Fram kom, að af ráðuneytisins hálfu var talið, að úr málinu hefði verið leyst munnlega, en ekki hefði verið litið svo á, að um formlega kærur væri að ræða. Umboðsmaður tók fram, að það réðist af efni erindis hvort fara bæri með það sem kærur, enda væru ekki almenn sett ákvæði um form eða efni kærur í stjórnsýslurétti. Taldi umboðsmaður, að ganga yrði út frá því sem grundvallarreglu í stjórnsýslurétti, að hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvöld, eigi rétt á skriflegu svari, nema ljóst sé, að svars sé ekki vænst. Þegar stjórnvald svaraði skriflegum erindum munnlega, yrði það að ganga úr skugga um, að aðili sætti sig við munnleg svör og gerði sér grein fyrir því, að frekari svara væri ekki að vænta. Tók umboðsmaður fram, að svo virtist sem misskilningur hefði orðið um afgreiðslu erindis A. Taldi umboðsmaður, að yfirleitt mætti fyrirbyggja slíkan misskilning, ef meginreglum þessum væri fylgt.

Þá kvartaði A yfir því, að félagsmálaráðuneytið hefði ekki fjallað efnislega um þann þátt í kærur hans út af stjórnsýslu í sveitarfélaginu H, að oddviti hefði verið vanhæfur í máli um leigu á húsnæði í eigu sveitarfélagsins til venslamanna sinna, sbr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Umboðsmaður vék að eftirlitsskyldu félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnnum, úrskurðarvaldi ráðuneytisins og stjórnsýslukærum á þessum vettvangi. Hann taldi, að félagsmálaráðuneytið væri ótvírætt bært að lögum til að úrskurða um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna. Umboðsmaður tók fram, að sveitarstjórn H hefði lögum samkvæmt tjáð sig um kærur A. Þótt sveitarstjórnin hefði neitað þeim tilmælum ráðuneytisins að láta í té ítarlegra álit á málinu, lægi hins vegar ekkert fyrir um það, að sveitarstjórnin hafi neitað að afhenda ráðuneytinu gögn viðvíkjandi kæruefni A og ekkert fram komið um það, að útilokað hefði verið að rannsaka málið nánar eftir öðrum leiðum. Taldi umboðsmaður því, að ráðuneytið hefði ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni og tók fram, að umræddu kæruefni A væri ekki veitt viðhlítandi úrlausn í úrskurði félagsmálaráðuneytisins þrátt fyrir tilefni í kærur svo sem nánar var rakið.

I.

Hinn 10. desember 1992 bar A, fram kvörtun, sem er tvíþætt. Annars vegar kvartar hann yfir því, að samgönguráðuneytið hafi ekki svarað kærur hans frá 14. apríl 1992, sem meðal annars laut að því að hafnaryfirvöld hefðu lokað höfninni fyrir honum, þar sem hann ætti ógreidd hafnargjöld. Hins vegar kvartar hann yfir því, að félagsmálaráðuneytið hafi ekki fjallað efnislega um þá kærur hans, að sveitarstjórn hafi leigt syni oddvitans, X, húsnæði í eigu Y-hrepps. Þá hafi hreppsnefnd leigt tengdafólki oddvitans húsnæði, sem auglýst var til leigu hinn 19. mars 1992. A telur, að X hafi verið vanhæfur til þess að taka þátt í ákvörðun um leigu á umræddu húsnæði til aðila, sem voru skyldir eða tengdir honum, sbr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

II.

Í álitinu mínu, dags. 8. júní 1993, fjallaði ég um framangreinda tvo þætti í kvörtun A. Sagði svo um fyrri þáttinn:

„1.

Samkvæmt gögnum málsins kærði A ýmsar ákvarðanir hafnaryfirvalda í Y til samgönguráðuneytisins hinn 14. apríl 1992. Kærana ítrekaði A síðan hinn 16. desember sama ár.

Hinn 18. desember 1992 ritaði ég samgönguráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, hvað liði afgreiðslu samgönguráðuneytisins á erindi A.

Hinn 8. mars 1993 barst mér bréf frá samgönguráðuneytinu. Þar kom fram, að hinn 5. mars 1993 hefði ráðuneytið úrskurðað í máli því, sem A hafði skotið til ráðuneytisins með bréfum, „dags. 16. desember og 14. apríl sl.“

Hinn 14. apríl 1993 ritaði ég samgönguráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið gerði grein fyrir því, hvers vegna afgreiðsla málsins hefði tekið næstum ellefu mánuði.

Svar samgönguráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 20. apríl 1993. Þar segir meðal annars:

„Þann 15. apríl 1992 barst ráðuneytinu bréf [A] dags. 14. apríl 1992. Af bréfinu verður ekki ráðið að í því sé fólgin kæra, heldur er um að ræða almenna áskorun til ráðuneytisins að tryggja rétt þeirra manna sem stunda fiskveiðar og landa afla sínum í [Y]. Í fyrrasumar kom [A] í ráðuneytið og átti viðtal við ráðuneytisstjóra. Niðurstaða þess viðtals var sú að ráðuneytisstjóri taldi að erindið, þ.e. vigtun sjávaraflla og kosning vigtarmanns, sem [A] þá bar fram félli ekki undir samgönguráðuneytið heldur bæri honum að leita til félagsmála- og sjávarútvegsráðuneytis. Í framhaldi af því var það mat ráðuneytisstjóra að málið væri afgreitt gagnvart samgönguráðuneyti. Hins vegar barst ráðuneytinu kæra með bréfi dags. 16. desember sl. og gekk úrskurður ráðuneytisins í því máli 5. mars sl. eftir að leitað var umsagnar [Y–hrepps].“

Með bréfi, dags. 26. apríl 1993, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf samgönguráðuneytisins.

2.

A hefur ekki kvartað yfir niðurstöðu ráðuneytisins í málinu og verður því ekki um hana fjallað. Hins vegar hefur hann kvartað yfir þeim drætti, sem varð á svörum við erindi hans.

Samkvæmt 1. gr. hafnalaga nr. 69/1984 fer samgönguráðherra með yfirstjórn allra hafnarmála. Hinn 14. apríl 1992 bar A fram erindi við samgönguráðuneytið, er varðaði ákvarðanir hafnaryfirvalda í Y. Í umræddu bréfi kvartaði A yfir því að höfninni hefði verið lokað fyrir sér og taldi það brot á landslögum.

Í stjórnsýslurétti eru ekki til almenn sett ákvæði um form eða efni kæru. Verður þess því almennt ekki krafist að ólöglerður aðili tilgreini efni erindis síns til æðra stjórnvalds sem „stjórnsýslukæru“, heldur ræðst það af efni erindis hverju sinni, hvort fara beri með það sem kæru. Ég tel efni þess erindis, sem A bar fram við samgönguráðuneytið hinn 14. apríl 1992, hafa verið þess eðlis, að það hafi gefið samgönguráðuneytinu tilefni til þess að fara með það sem kæru eða a.m.k. ganga úr skugga um það, hvort skilja bæri erindið með þeim hætti.

Af bréfi samgönguráðuneytisins að dæma, virðist misskilningur hafa orðið á milli A

og samgönguráðuneytisins um afgreiðslu erindis hans frá 14. apríl 1992. Taldi A það óafgreitt, en ráðuneytið leit aftur á móti svo á, að erindi hans hefði verið afgreitt í samtali, er ráðuneytisstjóri samgönguráðuneytisins átti við A sumarið 1992. Þá var A tjáð, að umrætt erindi ætti ekki undir samgönguráðuneytið. Með bréfi, dags. 16. desember 1992, ítrekaði A erindi sitt út af lokun umræddrar hafnar. Tók ráðuneytið málið þá til efnislegrar umfjöllunar og svaraði honum með bréfi, dags. 5. mars 1993.

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu í stjórnslurétti, að hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvöld, eigi rétt á skriflegu svari þess stjórnvalds, sem í hlut á, nema ljóst megi telja að svars sé ekki vænst. Þegar stjórnvald svarar skriflegum erindum munnlega, verður það að ganga úr skugga um að aðili sætti sig við að fá munnleg svör við erindinu og geri sér grein fyrir því, að frekari svara sé ekki að vænta. Að öðrum kosti verður stjórnvald að staðfesta svar sitt skriflega.

Eins og hér að framan greinir, virðist misskilningur hafa orðið um afgreiðslu þess erindis, sem A bar fram við samgönguráðuneytið hinn 14. apríl 1992. Tel ég, að yfirleitt megi fyrirbyggja slíkan misskilning, ef framangreindum meginreglum er fylgt.“

III.

Um síðari þáttinn sagði svo í álitinu:

„1.

Hinn 12. maí 1992 bar A fram kæru við félagsmálaráðuneytið vegna fjölmargra atriða í stjórnslu sveitarstjórnar Y–hrepps. A hefur hins vegar aðeins borið fram kvörtun við mig yfir einu af þessum atriðum og snertir það hæfi oddvita sveitarstjórnar til þátttöku í meðferð máls. Í kæru A til félagsmálaráðuneytisins sagði m.a. svo:

„ . . .
Þann 19. mars var [Z] auglýstur til leigu. Húsið var leigt tengdafólki oddvitans sem þó á eða átti íbúð eða húseign í öðru byggðarlagi. Um þetta húsnæði sóttu barnafjölskyldur og aðrir sem jafnvel fengu ekki að skoða það. Til hvers var húsið auglýst? Hefur oddvitinn einkaleyfi á húsnæði í eigu hreppsins? Hverjir samþykktu leiguna?

„ . . .
Sonur oddvitans hefir leigt húsnæði í eigu hreppsins. Hefur hann skuldað leigu? Hvað greiðir hreppurinn honum og eiginkonu hans í laun og fyrir hvað?

„ . . .“

A kvartar yfir því, að félagsmálaráðuneytið hafi ekki fjallað efnislega um þetta kærufni. A telur, að X oddviti hafi verið vanhæfur til þess að taka þátt í undirbúningi, meðferð og ákvörðun um leigu á umræddu húsnæði til aðila, sem væru skyldir eða tengdir honum, sbr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Hinn 18. desember 1992 ritaði ég félagsmálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið léti mér í té gögn málsins, þ.m.t. umrædda leigusamninga og fundargerðir hreppsnefndar, sem fjölluðu um fyrrnefnda leigusamninga. Loks óskaði ég eftir því að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 19. janúar 1993.

2.

Samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar skal rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf mál-efnum sínum með umsjón stjórnarinnar, þ.e. ríkisstjórnarinnar, skipað með lögum. Samkvæmt 118. gr., sbr. 1. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, skal félagsmálaráðuneytið hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni lögbundnum skyldum sínum og öðrum lögleg-

um fyrir mælum. Samkvæmt 119. gr. sömu laga fer félagsmálaráðuneytið með úrskurðarvald um vafaatriði við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, enda séu málefnin ekki falin öðrum ráðuneytum til úrskurðar að lögum.

Ekki er vikið að formi né efni kæru til félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarlögum og verður því að ganga út frá þeirri meginreglu, að kæra verði borin fram hvort heldur munnlega eða skriflega við félagsmálaráðuneytið. Þegar efni kæru er hins vegar óskýrt, ber félagsmálaráðuneytinu að inna aðila eftir nánari upplýsingum, um hvaða ákvörðun sé að ræða, um kröfur hans og rök, svo og um aðrar nauðsynlegar upplýsingar, er málið snerta.

Hinn 12. maí 1992 bar A fram skriflega kæru við félagsmálaráðuneytið, eins og áður segir. Í kærinni er getið fjölmargra atriða í framkvæmd sveitarstjórnarmálefna í Y–hreppi. Þar sem kæran var ekki nægjanlega skýr, bar félagsmálaráðuneytinu að reyna að afmarka kæruefnin gleggri en gert var, með leiðbeiningum og viðtölum við A, en hafa ber í huga að hann er ólögurður.

Í kæru sinni víkur A að tveimur leigusamningum, sem gerðir voru við venslamenn oddvitans, og spyr í framhaldi af því, hvort oddvitinn hafi einkaleyfi á húsnæði í eigu hreppsins og hverjir hafi samþykkt leiguna? Gaf þetta að mínum dómi sérstakt tilefni til þess að A væru veittar leiðbeiningar um hæfisreglur sveitarstjórnarlaga og hann inntur eftir því, hvort ætlunin væri að bera fram kæru á þeim grundvelli.

Í 1. málslið 1. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 segir svo:

„Sveitarstjórnarmanni ber að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.“

Umrætt ákvæði gildir ekki aðeins um sveitarstjórnarmenn, heldur einnig um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags, sbr. 5. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Með bréfi, dags. 21. maí 1992, óskaði félagsmálaráðuneytið eftir því að hreppsnefnd Y–hrepps gæfi ráðuneytinu ítarlega umsögn um erindi A. Í umsögn Y–hrepps frá 29. maí 1992, sem undirrituð er af X, oddvita Y–hrepps, er ekki vikið sérstaklega að fyrrgreindu kæruefni A, né neitt upplýst um það, hverjir stóðu að gerð umræddra samninga fyrir hönd hreppsins. Í fyrrnefndri umsögn segir m.a. svo:

„Sveitarstjórnarfundur var haldinn 25. maí 1992 (Aukafundur) kom fram undrun sveitarstjórnarmanna á þessu bréfi og fylgiskjali þess frá [A] . . . sem var fullt af órökstuddum dylgjum og rógburði um sveitarstjórnarmenn og aðra íbúa [Y–hrepps].

Sveitarstjórnarmenn trúu því ekki, að félagsmálaráðuneytið láti frá sér svona bréf, nema af slysi, og varla að hugur fylgi máli þar sem bréf [A] er fyrir utan allt velsæmi.

Sveitarstjórn [Y–hrepps] hefir farið í einu sem öllu eftir þeim reglum, sem standa í sveitarstjórnarlögum og bregður ekki út frá því.“

Í skýringum félagsmálaráðuneytisins, sem bárust mér með bréfi frá 19. janúar 1993, segir svo:

„Eftir að ráðuneytinu hafði borist umsögn hreppsnefndar í ofangreindu máli, var af þess hálfu haft samband, símleiðis, við oddvita [Y–hrepps] og honum gerð grein fyrir því, að sú umsögn sem borist hefði, svaraði engan veginn þeim spurningum sem fram koma í fyrrgreindu erindi [A]. Oddviti sagði þetta vera endanlega umsögn

hreppsnefndar og lýsti furðu sinni á afskiptum ráðuneytisins af þessu máli eins og reyndar kemur einnig fram í meðfylgjandi umsögn hreppsnefndar, en ljóst er að flestum þeirra spurninga, sem fram eru bornar í erindi [A], er erfitt fyrir ráðuneytið að svara nema að fengnum gögnum, sem því miður ekki reyndist unnt að afla, vegna afstöðu hreppsnefndar [Y-hrepps].

Með hliðsjón af þessu var ráðuneytinu nokkur vandi á höndum að svara erindi [A] nema þá á þann hátt, sem reynt var, með bréfi ráðuneytisins, dagsettu 1. júlí 1992.“

Á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 var félagsmálaráðuneytið ótvírætt bært að lögum til þess að úrskurða um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna Y-hrepps.

Áður en hægt er að taka stjórnvaldsákvörðun í máli, verður hins vegar að undirbúa það og rannsaka, þannig að nauðsynlegar upplýsingar fáiast um málsatvik. Sú skylda hvílir á stjórnvöldum að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 skal leita umsagnar sveitarstjórnar, áður en málefni, sem varðar hagsmuni sveitarfélagsins sérstaklega, er ráðið til lykta. Í greininni eru engin ákvæði um, hvert efni umsagnar skuli vera. Með tilliti til reglunnar um sjálfstjórn sveitarfélaga verður að telja, að meginmarkmið ákvæðisins sé að veita hlutaðeigandi sveitarstjórn færi á að koma *áliti* sínu á framfæri, að því leyti sem sveitarstjórnin telur þörf á hverju sinni. Eins og greinir í bréfi félagsmálaráðuneytisins frá 19. janúar 1993, neitaði sveitarstjórn Y-hrepps að veita ítarlegri umsögn um þau mál, sem A hafði kært til félagsmálaráðuneytisins, en gert var hinn 29. maí 1992. Varð við það að una, að sveitarstjórnin vildi ekki láta í té ítarlegra álit sitt á málinu. Hins vegar liggja engin gögn fyrir um það, að umrædd sveitarstjórn hafi neitað að fullnægja þeirri skyldu sinni að framsenda ráðuneytinu húsaleigusamninga, sem gerðir höfðu verið við venslamenn oddvitans, ljósrit fundargerða svo og önnur gögn, er snerta efni umræddrar kæru sérstaklega, eða svara beinum fyrirspurnum ráðuneytisins um málsatvik. Þá er heldur ekkert komið fram um það, að útilokað hafi verið að rannsaka málið nánar eftir öðrum leiðum. Verður því að telja, að ráðuneytið hafi ekki fullnægt nægjanlega rannsóknarskyldu sinni í málinu.

Þá tel ég einnig rétt að áréttta það, að eftirlit ráðuneytisins með lögmati aðgerða sveitarstjórna væri í raun þýðingarlítið, ef synjun sveitarstjórnar á að veita ítarlega umsögn, hefði það í för með sér að ráðuneytið rannsakaði ekki málið frekar.

Hinn 1. júlí 1992 svaraði félagsmálaráðuneytið erindi A og segir þar m.a. svo um þann þátt kærunnar, er laut að umræddum leigusamningum:

„FASTEIGNIR

Sveitarstjórn hefur yfirumsjón með fasteignum í eigu hreppsins og almennt ákvörðunarrétt um hvernig þeim er ráðstafað. Sem dæmi um þetta má nefna að sveitarstjórn ákveður hverjir fá húsnæði sveitarfélagsins á leigu og á hvaða kjörum. Er þar um að ræða endanlega ákvörðun og verður hún ekki borin undir önnur stjórnvöld.“

Í úrskurði ráðuneytisins er hvorki vikið að því, hverjir stóðu að gerð umræddra leigusamninga né sérstöku hæfi þeirra, enda þótt kæra A hafi gefið sérstakt tilefni til þess, eins og greinir hér að framan.“

IV.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að dráttur hafi orðið á svörum frá samgönguráðuneytinu við erindi A, þar sem misskilningur hafi orðið um afgreiðslu þess. Tel ég að almennt sé hægt að komast hjá slíku, ef vandaðra stjórnsýsluhátta er gætt.

Þá verður að telja, að félagsmálaráðuneytið hafi ekki rannsakað nægjanlega kærur A yfir leigu á húsnæði til aðila, sem voru tengdir eða skyldir oddvita hreppsins. Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins er ekkert vikið að hæfi þeirra manna, er stóðu að gerð umræddra leigusamninga, enda þótt kærur A hafi gefið sérstakt tilefni til þess. Af þessum sökum eru það tilmæli mín, að félagsmálaráðuneytið taki mál A á ný til meðferðar, komi fram ósk um það frá honum.“

V.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, óskaði ég eftir upplýsingum hjá félagsmálaráðherra um það, hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný, og ef svo væri, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því.

Félagsmálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 10. nóvember 1993, en þar kom fram að A hefði með bréfi, dags. 2. júlí 1993, leitað til ráðuneytisins á nýjan leik. Hefði ráðuneytið aflað frekari gagna í málinu og óskað eftir umsögn Y-hrepps. Á grundvelli þeirra gagna hefði félagsmálaráðuneytið síðan úrskurðað á ný í málinu hinn 6. september 1993.

23.0. Tollar.

23.1. Tollívilnanir farmanna. Lagaheimild reglugerðar. Jafnræði. (Mál nr. 654/1992)

Launþegafélagið A kvartaði yfir setningu reglugerðar nr. 251/1992, um tollfrjálsan farangur ferðamanna og farmanna við komu frá útlöndum, einkasölugjald o.fl. Beindist kvörtun félagsins einkum að fjórum atriðum í reglugerðinni.

Í fyrsta lagi var því haldið fram af hálfu A, að með 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar væri afnuminn réttur áhafnar fars til tollfrjáls innflutnings samkvæmt 4. tl. 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 55/1987, þ.e. á venjulegum farangri áhafnar. Í þessu reglugerðarákvæði er tekið fram, að flugliðar, farmenn og ferðamenn njóti ekki tollívilnunar samkvæmt 1. og 2. gr. reglugerðarinnar oftari en einu sinni á hverjum 72 klukkustundum. Umboðsmaður taldi ekki, að fyrstnefnt reglugerðarákvæði, rétt skýrt, takmarkaði tollfrelsi á venjulegum og hóflegum farangri, sem ætlaður væri til eigin notkunar í fari af flugverjum. Með reglugerðinni hefði aftur á móti verið ákveðið, að flugverjar mættu hafa með sér til landsins varning umfram slíka muni, sbr. 20. tl. 6. gr. laga nr. 55/1987.

Í öðru lagi laut kvörtun A að því að með reglugerðinni væri flugverjum mismunur að á þann veg, að heimildir þeirra til tollfrjáls innflutnings áfengra drykkja og tóbaksvara væru takmarkaðri en annarra farmanna (skipverja). Fram hafði komið af hálfu fjármálaráðuneytisins, að mismunur þessi byggðist á tíðari ferðum hinna fyrrnefndu. Umboðsmaður tók fram, að um væri að ræða lögleyfðar undanþágur frá almenntri tollskyldu. Við beitingu slíkra undanþáguheimilda bæri að gæta að almennum sjónarmiðum um jafnræði borgaranna og að mismunur þeirra á milli yrði að byggjast á lögmatum og málefnalegum sjónarmiðum. Hann taldi, að fyrrgreind sjónarmið gætu ekki talist ólögmat og að þau ákvæði reglugerðar nr. 251/1992, sem byggðust á slíkum sjónarmiðum, ættu sér að þessu leyti næga lagastöð.

Í þriðja lagi var kvartað yfir rangri hugtakanotkun í reglugerðinni. Umboðsmaður taldi, að á það skorti, að um fullkomið samræmi væri að ræða að þessu leyti, og áleit rétt, að fjármálaráðuneytið bætti úr því við næstu endurskoðun reglugerðarinnar.

Í fjórða lagi kvartaði A yfir skyldu til skýrslugjafa um nýtingu á tollfrelsisheimildum. Það var skoðun umboðsmanns, að á grundvelli almennra sjónarmiða um tolfleiftirlit gætu tolfyrirvöld krafist þess, að gerð væri skrifleg grein fyrir nýtingu undanþáguheimilda samkvæmt 1. og 2. gr. reglugerðarinnar.

I.

Hinn 19. apríl 1992 leitaði til mín launþegafélagið A og kvartaði yfir setningu reglugerðar nr. 251/1992, um tollfrjálsan farangur ferðamanna og farmanna við komu frá útlöndum, einkasölugjald o.fl. Beinist kvörtun félagsins einkum að eftirtöldum fjórum atriðum:

- 1) Með 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar sé afnuminn réttur áhafnar fars til tollfrjáls innflutnings samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 55/1987.
- 2) Með reglugerðinni sé flugverjum og skipverjum mismunur, án þess að til grundvallar liggja málefnaleg sjónarmið.
- 3) Í reglugerðinni séu notuð röng hugtök. Þar sé hugtakið *flugliði* notað þeirrar merkningar, sem hugtakið *flugverji* hafi haft að lögum. Hugtakið *flugliði* sé á hinn bóginn

eingöngu notað um áhafnarliða, sem sé handhafi fullgilds skírteinis og falið starf, sem nauðsynlegt sé við stjórn og starfrækslu loftfars meðan á fartíma stendur. Taki hugtakið því t.d. ekki til flugfreyja.

- 4) Án nægjanlegrar lagaheimildar sé áhöfn skylduð til þess að gefa upplýsingar um, hvenær tollfrjáls heimild hafi síðast verið nýtt.

A ritaði fjármálaráðherra bréf 9. ágúst 1992 og gerði honum grein fyrir afstöðu sinni til ofangreindra atriða. Svarbréf fjármálaráðuneytisins var dagsett 23. september 1992. Kom þar fram að ráðuneytið teldi ekki tilefni til að endurskoða gildandi reglugerð að sinni á þeim forsendum sem A byggði á.

II.

Hinn 26. janúar 1993 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðherra skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn þau, er málið snertu. Ég óskaði þess sérstaklega að tilgreind yrðu þau sjónarmið, er ráðuneytið taldi réttlæta þann mismun, sem gerður væri á skipverjum skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 annars vegar og flugáhöfnum skv. 4. og 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar hins vegar.

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 11. maí 1993, en í því segir:

„Í bréfinu teljið þér kvörtun ofangreinds aðila berast að fjórum atriðum.

1. Afnuminn hafi verið réttur áhafnar fars með reglugerðinni, til tollfrjáls innflutnings skv. 4. tl. 5. gr. tollalaga nr. 55/1987:

Í tilvitnuðu lagaákvæði segir:

„Auk þeirra vara sem tollfrjálsar eru samkvæmt beinum fyrirmælum í tollskrá skulu eftirtaldar vörur vera tollfrjálsar:

...

4. Venjulegur farangur áhafnar fars sem kemur hingað til lands frá útlöndum, enda sé að mati tollýfirvalds um hæfilegan fatnað og aðrar ferðanauðsynjar til eigin notkunar áhafnar í fari að ræða.“

Hinn tilvitnaði töluliður 5. gr. laganna fjallar um heimildir áhafnar fars til að taka með sér nauðsynlegan búnað vegna farar og snertir ekki efni reglugerðarinnar. Reglugerðin er hins vegar sett með heimild í 20. tl. [6. gr.] laganna, sem heimilar ráðherra að víkja frá þeirri meginreglu að greiða skuli aðflutningsgjöld af innflutningi.

2. Með reglugerðinni sé flugliðum og skipverjum mismunað, án þess að til grundvallar liggja málefnaleg sjónarmið:

Eins og hin tilvitnuðu lög bera með sér er hin almenna regla sú að óheimilt er að flytja inn ótollaðan varning til landsins. Heimild sú sem reglugerðin byggir á er frávik frá hinni almennu reglu. Eins og hún er, felur hún í sér meiri ívilnun fyrir farmenn og áhafnir flugvéla en fyrir aðra borgara, sem ekki eru að jafnaði svo oft í förum. Sú breyting, sem gerð var á reglugerðinni, dregur úr þessari mismunun þó í litlu sé, en eykur hana ekki.

3. Röng hugtök notuð í reglugerðinni:

Samkvæmt tollalögum hefur verið litið svo á að reglugerð þessi taki til flugfreyja sem og annarra áhafnarmeðlima flugvéla. Hér virðist því gæta misskilnings.

Jafnframt skal vakin athygli á því að í reglugerðinni eru nú notuð þau sömu hugtök og voru í fyrri reglugerðum um sama efni, sem gilt hafa um langt skeið. Er ekki til þess vitað að notkun þessara hugtaka hafi valdið vafa eða skapað ágreining.

4. Áhöfn hafi verið skylduð til að gefa upplýsingar, án nægjanlegrar lagaheimildar:

Fundið er að því, að áhöfn sé gert að gefa upplýsingar um það hvenær tollfrjáls heimild hafi síðast verið nýtt. Er dregið í efa að tollalög heimili slíkt. Því er til svars, að ekki þarf sérstakra heimilda í lögum til þeirrar framkvæmdar, sem að framan getur. Sú heimild til tollfrjáls innflutnings sem fellst í reglugerðinni er bundin ákveðnum skilyrðum og er það skylda tollyfirvalda að fylgjast með því hvort þau skilyrði eru uppfyllt. Það er jafnframt skylda þeirra sem notfæra sér heimildina að hlíta þessum skilyrðum og að veita yfirvöldum nauðsynlegar upplýsingar þar að lútandi. Sé það ekki gert er ekki unnt að veita heimild þessa.

Eins og að framan greinir er það mat ráðuneytisins að reglugerð þessi sé í fyllsta samræmi við gildandi lög. Þær breytingar, sem gerðar voru á henni, frá því sem í gildi hefur verið á undanförunum árum eru óverulegar og miða að því að auka jafnræði í þessu efni.

...“

Hinn 13. maí 1993 gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf fjármálaráðuneytisins. Mér var síðan tilkynnt 21. maí 1993 af fyrirsvarsmanni félagsins, að það sæi ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við skýringar ráðuneytisins.

III.

Í bréfi til fjármálaráðherra 15. júní 1993 ítrekaði ég þá beiðni mína frá 26. janúar 1993, að fjármálaráðuneytið tilgreindi sérstaklega þau sjónarmið, sem það teldi réttlæta þann *mismun*, sem gerður væri á *heimildum skipverja* samkvæmt 2. og 3. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 annars vegar og *flugáhafna* skv. 4. og 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar hins vegar. Skýringar fjármálaráðuneytisins bárust mér með bréfi ráðuneytisins 14. júlí 1993. Þar segir:

„Að því er varðar fyrirspurn yðar vill ráðuneytið taka fram að umræddur mismunur á milli skipverja og flugliða er til kominn vegna þess að flugliðar fara að öllu jöfnu oftar til og frá landinu en skipverjar. Eins og áður hefur komið fram er þessi heimild til að flytja inn til landsins vörur án greiðslu aðflutningsgjalda, háð því að um sé að ræða innflutning til einkaneyslu viðkomandi farmanna, en ekki hlunnindi umfram það. Mikið ójafnræði felst hins vegar í því að flugliði sem fer utan og heim aftur t.d. fjórum sinnum á innan við 15 dögum geti tekið með sér tollfrjálst áfengi og tóbak í fjórum sinnum meira magni en skipverji sem siglir utan og heim aftur einu sinni á sama tímabili.“

Hinn 19. júlí 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af ofangreindu bréfi fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir félagsins bárust mér með bréfi þess 4. ágúst 1993.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 23. nóvember 1993, sagði meðal annars svo:

„1. Heimild áhafna loftfara til tollfrjáls innflutnings

Í fyrsta lagi er kvartað yfir því, að með 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 251/1992 hafi réttur áhafnar fars skv. 4. tölul. 5. gr. laga nr. 55/1987 til tollfrjáls innflutnings verið afdnuminn. Í ákvæðinu er tekið fram, að „flugliðar, farmenn og ferðamenn“ njóti ekki tollviltunnar samkvæmt 1. og 2. gr. reglugerðarinnar „... oftar en einu sinni á hverjum 72 klukkustundum.“

Í 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 55/1987 segir:

„Auk þeirra vara sem tollfrjálsar eru samkvæmt beinum fyrirmælum í tollskrá skulu eftirtaldar vörur vera tollfrjálsar:

[. . .]

4. Venjulegur farangur áhafnar fars sem kemur hingað til lands frá útlöndum, enda sé að mati tollyfirvalds um hæfilegan fatnað og aðrar ferðanauðsynjar til eigin notkunar áhafnar í fari að ræða.“

Ákvæði þetta kom fyrst í lög með lögum nr. 62/1939 um tollskrá o.fl. Í 2. gr. laganna voru tilgreindar þær vörur, sem undanþegnar voru aðflutningsgjöldum. Í d-lið greinarinnar sagði:

„Vanalegur farangur starfsmanna á farartækjum, sem koma hingað til lands frá útlöndum, en það gildir sem almenn regla, sem fjármálaráðuneytið getur gert undanþekning frá með reglugerðarákvæðum eða fyrirmælum í svipuðu formi, að með vanalegum farangri nefndra starfsmanna er átt við fatnað og aðrar nauðsynjar, sem tilheyra skipverjum á skipum og starfsmönnum á öðrum farartækjum, sem koma hingað til lands frá útlöndum, að svo miklu leyti sem tollstarfsmenn telja farangur þennan til eigin nota skipverjanna sjálfra eða starfsmanna í skipinu eða farartækinu.“

Af orðalagi 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. tollalaga nr. 55/1987 er ljóst, að þar er einungis kveðið á um tollfrelsi venjulegs farangurs, s.s. fatnaðar og annarra ferðanauðsynja, sem ætlaðar eru til eigin notkunar í fari.

Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 251/1992 er tekið fram, að „flugliðar, farmenn og ferðamenn“ njóti ekki tollaívilnunar samkvæmt 1. og 2. gr. reglugerðarinnar oftast en einu sinni á hverjum 72 klukkustundum. Í 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um það, að auk fatnaðar og ferðabúnaðar, sem „flugliðar“ hafi haft með sér héðan til útlanda, sé þeim heimilt að koma með hingað til lands varning fyrir 12.000 kr. án greiðslu aðflutningsgjalda, hafi þeir verið skemur en 15 daga í ferð, en fyrir 24.000 kr. fyrir lengri ferð. Í 2. gr. reglugerðarinnar er síðan kveðið á um það magn af áfengum drykkjum og tóbaksvörum, sem áhöfnum er heimilt að hafa meðferðis án greiðslu aðflutningsgjalda.

Að framansögðu athuguðu verður ekki talið, að rétt skýrð fyrirmæli 3. mgr. 3. gr., sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 takmarki tollfrelsi á venjulegum og hóflegum farangri, svo sem fatnaði og öðrum ferðanauðsynjum, sem ætlaðar eru til eigin notkunar í fari af flugverjum. Með reglugerðinni hefur aftur á móti verið ákveðið, að flugverjar megi hafa með sér til landsins varning „umfram þá muni sem greinir í 4. og 5. tölul. 5. gr., enda sé ekki um innflutning í atvinnuskyni að ræða“, eins og segir í 20. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987, sem umrædd reglugerð á sér meðal annars stoð í, sbr. 11. gr. reglugerðarinnar.

2. Mismunur við tollfrjálsan innflutning

Í öðru lagi lýtur kvörtun A að því, að með reglugerð nr. 251/1992 sé flugverjum mismunað með þeim hætti, að heimildir þeirra til tollfrjáls innflutnings séu takmarkaðri en annarra farmanna.

Reglugerð nr. 251/1992 er sett með heimild í 4. og 5. tölul. 5. gr. og 20. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 63/1969 um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf. Í 20. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 segir:

„Ráðherra er heimilt:

...

20. Að fella niður toll af varningi, allt að ákveðnu hámarki hverju sinni, sem farmenn og ferðamenn hafa meðferðis frá útlöndum, umfram þá muni sem greinir í 4. og 5. tl. 5. gr., enda sé ekki um innflutning í atvinnuskyni að ræða. Undanþágu þessa má takmarka við ákveðna vöruflokka eða hámarksverðmæti tiltekinna vörutegunda. Að öðru leyti gilda ekki aðrar innflutningshömlur um slíkan varning en settar eru vegna sóttvarna eða annarra öryggisráðstafana.“

Með lögum nr. 102/1965 um breyting á lögum nr. 7 29. apríl 1963, um tollskrá o.fl. var aukið nýjum lið við 3. gr. laga nr. 7/1965 og var fjármálaráðherra þá í fyrsta sinn heimilt:

„Að fella niður með reglugerð aðflutningsgjöld af varningi, allt að ákveðnu hámarki hverju sinni, sem farmenn og ferðamenn hafa meðferðis frá útlöndum, umfram þá muni, sem greinir í 4. og 5. tölulið 2. gr., enda sé ekki um verzlunarvöru eða annan innflutning í atvinnuskyni að ræða. Undanþágu samkvæmt næstu málsgrein hér á undan má binda skilyrðum varðandi tollmeðferð varningsins, enn fremur um, að hún nái ekki til ákveðinna vöruflokka eða sé takmörkuð við sérstakt hámark vissra vörutegunda. Að öðru leyti gilda ekki innflutningshömlur um slíkan varning aðrar en þær, sem settar eru vegna sóttvarna eða annarra öryggisráðstafana.“

Í athugasemdum við frumvarp það, er varð að lögum nr. 102/1965, kemur fram, að ekki hafi áður verið í lögum heimild fyrir fjármálaráðherra til þess að heimila tollfrjálsan innflutning. Hafi slíkt verið nauðsynlegt, m.a fyrir tollyfirvöld til þess að tryggja markvissari framkvæmd, en innflutningur þessi hafi í raun verið bannaður. (Alþt. 1965, A–deild, bls. 656.) Í framsöguræðu fjármálaráðherra um frumvarpið er ennfremur lýst þörfinni fyrir lagaheimild til þess að heimila ferðamönnum og farmönnum „á sjó og í lofti“ tollfrjálsan innflutning. Tekið er fram, að nauðsynlegt sé að skerða þær heimildir, sem látnar hafa verið átölulausar, og að heimildin sé höfð svo takmörkuð sem frekast sé auðið. (Alþt. 1965, B–deild, dálk. 445 og 446.)

Í 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 er fjallað um heimildir ferðamanna, skipverja á íslenskum skipum og flugáhafna til innflutnings á áfengum drykkjum og tóbaksvörum, án greiðslu aðflutningsgjalda. Í A–lið ákvæðisins er fjallað um áfenga drykki. Í 1. tölul. 1. mgr. A–liðar er fjallað um innflutning ferðamanna. Þá er í 2. tölul. fjallað um skipverja á íslenskum skipum og erlendum skipum í leigu íslenskra aðila og með íslenskum áhöfnum, sem eru 15 daga eða lengur í ferð. Er þeim heimilt að hafa með sér til landsins án greiðslu aðflutningsgjalda 1,5 lítra af sterku áfengi og 3 lítra af léttu; eða 1,5 af sterku og 24 lítra af erlendu öli eða 32 lítra af innlendu öli. Í 3. tölul. er fjallað um skipverja, sem eru skemur en 15 daga í ferð. Er þeim heimilt að hafa með sér til landsins helming þess magns áfengra drykkja, sem tilgreindir eru í 2. tölul. ákvæðisins. Um flugáhafnir er fjallað í 4. og 5. tölul. 1. mgr. A–liðar 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992. Í 4. tölul. er tekið fram, að flugáhafnir, þ.m.t. aukaáhafnir, er hafi skemmri útivist en 15 daga, sé heimilt að hafa með sér 0,375 lítra af sterku áfengi og 0,75 lítra af léttu; eða 0,375 lítra af sterku og 3 lítra af erlendu öli eða 4 lítra af innlendu öli; eða 0,75 lítra af léttu áfengi og fyrrgreint magn af innlendu eða erlendu öli. Flugáhöfnum, sem hafa 15 daga samfellda útivist eða lengri, er heimilt að hafa með sér til landsins tollfrjálst 1 lítra af sterku áfengi og 0,75 lítra af léttu; eða 1 lítra af sterku og 6 lítra af erlendu öli eða 8 lítra af innlendu; eða 0,75 lítra af léttu og fyrrgreint magn af öli.

Reglugerð nr. 251/1992 leysti af hólmi reglugerð nr. 55/1991 um sama efni. Með reglugerð nr. 251/1992 var sú breyting gerð á ofangreindum innflutningi, að flugáhöfnum, er hefðu skemmri útivist en 15 daga, var heimilað að hafa með sér til landsins helming þess magns af öli, sem heimilt var samkvæmt reglugerð nr. 55/1991. Í B–lið 2. gr. reglugerðar nr.

251/1992 er fjallað um innflutning framangreindra aðila á tóbaki, án þess að þurfa að greiða tolla af því. Eru reglurnar óbreyttar frá fyrri reglugerðum. Þá er ennfremur að finna í 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 heimild fyrir yfirmenn á farþega- og vöruflutningaskipum til að taka aukalega áfengi og tóbak til risnu. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 251/1992 njóta „flugliðar, farmenn og ferðamenn“ ekki tollaávilnunar samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar oftast en einu sinni á hverjum 72 klukkustundum.

Samkvæmt 20. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987 er fjármálaráðherra heimilt að „... fella niður toll af varningi, allt að ákveðnu hámarki hverju sinni, sem farmenn og ferðamenn hafa meðferðis frá útlöndum, umfram þá muni sem greinir í 4. og 5. tölul. 5. gr. . . .“ Með 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 hefur fjármálaráðherra nýtt þessa heimild. Almennt verður við það að miða, að við beitingu undanþáguheimilda af því tagi, sem hér um ræðir, sé gætt almennra sjónarmiða um jafnræði borgaranna og að mismunur þeirra á milli sé byggður á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum. Að því er varðar mál það, sem hér er til umfjöllunar, verður að gera ráð fyrir því, að þær starfsstéttir, sem hér á eiga hlut að máli, dvelji almennt mislengi í ferðum sínum til og frá landinu. Ennfremur að misoft sé farið í slíkar ferðir og að þessu sé jafnvel hagað með mismunandi hætti innan sömu starfsstéttar. Af bréfi fjármálaráðuneytisins 14. júlí 1993, sem rakið er í III. kafla, verður ráðið, að sá mismunur, sem er á heimildum skipverja og „flugliða“ til innflutnings áfengra drykkja og tóbaksvara, án greiðslu aðflutningsgjalda, sé byggður á þeim sjónarmiðum, að „flugliðar“ fari „... að öllu jöfnu oftast til og frá landinu en skipverjar“. Það er skoðun mín, að framangreind sjónarmið geti ekki talist ólögmæt og að undanþáguheimildir 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 og takmörkun hennar samkvæmt 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar eigi sér að þessu leyti nægilega lagastoð. Tel ég ekki ólögmætt, þótt í reglugerðinni sé tekið mið af því, hvernig ferðum starfsmanna í umræddum stéttum sé almennt háttað.

3. Notkun hugtaka.

Í 4. tölul. 5. gr. tollalaga nr. 55/1987 er talað um „áhafnir fars“, sem hingað komi til lands frá útlöndum. Þá er í 20. tölul. 6. gr. tollalaganna talað um að fella niður toll af varningi, sem „farmenn“ hafi meðferðis frá útlöndum. Eins og rakið er í 1 og 2 hér á undan, hafa framangreind hugtök komið í tollalöggjöf á mismunandi tíma. Almennt verður þó ráðið, að hugtök þessi séu skýrð nokkuð rúmt, þannig að þau taki til stjórna og annarra manna í áhöfn fars, hvort sem er „á sjó eða í lofti“. Í samræmi við ofangreinda orðanotkun er í 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 fjallað annars vegar um flugáhafnir og hins vegar skipverja, eftir því um hverskonar far er að ræða. Á hinn bóginn er þessari orðanotkun ekki haldið í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 251/1992, þar sem talað er um „flugliða, farmenn og ferðamenn“. Það er skoðun mín, að rétt sé að samræma ofangreinda orðanotkun þannig að haldið sé eins nákvæmu orðalagi og unnt er. Ég tel ekki ástæðu til þess að fjalla sérstaklega um það í álit þessu, hvort framangreind orðanotkun sé í samræmi við lög nr. 34/1964 um loftferðir eða reglugerðir settar með stoð í þeim lögum.

4. Skylda áhafnar til þess að gefa upplýsingar um, hvenær heimild til tollfrjáls innflutnings hafi síðast verið nýtt.

Loks lýtur kvörtun A að því, að áhöfn í flugfari sé gert að tilgreina á sérstöku eyðublaði ríkistollstjóra þær vörur, sem ætlunin er að flytja til landsins. Í 3. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 251/1992 segir meðal annars:

„Við tollafgreiðslu aðkomufars skal sérhver farmaður gera tollgæslunni skriflega grein fyrir öllum varningi sem hann hefur fengið erlendis eða í ferðinni, hvort sem hann er tollskyldur eða ekki og eins þótt sá varningur kunni að vera háður innflutningstakmörkunum eða innflutningsbanni.“

Það er skoðun mín, að á það verði að fallast með fjármálaráðuneytinu, að á grundvelli almennra sjónarmiða um tolleftirlit geti tollyfirvöld krafist þess, að gerð sé skrifleg grein fyrir því, hvernig undanþáguheimild 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992 sé nýtt. Er því að mínum dómi ekki tilefni til þess, að ég fjalli frekar um þennan lið kvörtunar A.“

V.

Niðurstöður álits mins dró ég saman á svofelldan hátt:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að fyrirmæli 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 251/1992 takmarki ekki tollfrelsi á venjulegum og hóflegum farangri flugáhafna, svo sem fatnaði og öðrum ferðanauðsynjum, sem flugverjar ætla til eigin notkunar í fari. Þá er það skoðun mín, að sá mismunur, sem er á heimildum flugáhafna og skipverja til innflutnings vara samkvæmt 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 251/1992, sé ekki byggður á ólögmætum sjónarmiðum. Ennfremur er það skoðun mín, að ekki sé fullkomið samræmi í notkun hugtaka í reglugerð nr. 251/1992 um þær starfsstéttir, er hafi heimild til tollfrjáls innflutnings á grundvelli 4. tölul. 5. gr. og 20. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987. Tel ég rétt, að fjármálaráðuneytið samræmi notkun umræddra orða við næstu endurskoðun reglugerðar nr. 251/1992. Loks er það skoðun mín, að tollyfirvöld geti krafist þess, að gerð sé skrifleg grein fyrir því, hvernig nýtt sé undanþáguheimild 20. tölul. 6. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr 2. gr. reglugerðar nr. 251/1992.“

24.0. Umhverfismál.

24.1. Stjórn hreindýraveiða. Valdmörk stjórnvalda. Lagaheimild gjaldtöku. Lagaheimild stjórnvaldsfyrirmæla. Veidiréttur. Eignaskerðing. (Mál nr. 670/1992)

A kvartaði yfir skipan á veiðum hreindýra og var kvörtunarefni hans þrjúþætt.

Í fyrsta lagi kvartaði A yfir því, að með lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954, væru sér bannaðar hreindýraveiðar á eigin landi þrátt fyrir ákvæði veiðitilskipunarinnar frá 20. júní 1849 um að veidiréttur fylgi eignarrétti að landi. Í álitu sínu rakti umboðsmaður lagaboð um hreindýrastofninn, friðun hans og nýtingu, frá upphafi og allt til núgildandi laga. Með hliðsjón af þeirri forsögu svo og efni laga nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, taldi umboðsmaður, að landeigendum væri skylt að sæta þeirri almennu skerðingu, sem hlytist af ákvæðum laganna þrátt fyrir ákvæði veiðitilskipunarinnar. Hins vegar væri ljóst, að án samþykkis landeigenda yrðu ekki á grundvelli laganna veitt leyfi til veiða á hreindýrum á landsvæðum, sem háð væru einstaklingseignarrétti.

Í öðru lagi kvartaði A yfir gjaldtöku umhverfisráðuneytisins vegna veiða á hreindýrum árin 1991 og 1992. Í reglum nr. 76/1992, um stjórn hreindýraveiða, var kveðið á um gjaldtökuheimildir, og taldi umboðsmaður, að ráða mætti, að þær hefðu verið byggðar á 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954. Umboðsmaður tók til athugunar, hvort umhverfisráðherra hefði verið bær til að mæla fyrir um gjaldtökuheimild í fyrrgreindum reglum. Þrátt fyrir lagasetningu og breytingar á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 á árinu 1990 stóð ennþá það ákvæði 12. tl. 10. gr. þeirrar reglugerðar, að friðun hreindýra og eftirlit með þeim heyrði undir menntamálaráðuneytið, þegar umhverfisráðherra setti reglur nr. 76/1992. Þó var þá komið í stjórnarráðsreglugerðina, að stjórn á stofnstærð villtra dýra heyrði undir umhverfisráðuneytið. Í málinu lágu fyrir greinargerðir forsætisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins á aðdraganda þessarar breytingar á stjórnarráðsreglugerðinni. Með hliðsjón af þeim aðdraganda taldi umboðsmaður, að umhverfisráðuneytið hefði ekki brostið vald til að setja reglur á grundvelli laga nr. 28/1940. Þeirri óvissu, sem óbreytt ákvæði 12. tl. 10. gr. reglugerðarinnar, hefði valdið, hefði verið eytt með breytingu á reglugerðinni frá 7. apríl 1993. Þá tók umboðsmaður til athugunar, hvernig háttað væri gjaldtökuheimildum samkvæmt reglum nr. 76/1992. Umboðsmaður tók fram, að í lögum nr. 28/1940 væri gengið út frá því, að þeir jarðeigendur, sem yrðu fyrir mestum ágangi hreindýra, fengju arð af veiðunum. Samkvæmt reglum nr. 76/1992 skyldi hreindýraráð sjá um sölu veiðileyfa gegn gjaldi, sem það ákvæði. Þegar sveitarfélög ráðstöfuðu veiðileyfum sínu, skyldu þau greiða hreindýraráði leyfisgjald af hverju veiðileyfi samkvæmt ákvörðun umhverfisráðuneytis og fælu þau hreindýraráði ráðstöfunina dróst kostnaður vegna ráðsins frá í arðsskilum. Þannig rann hluti innheimtra gjalda fyrir veiðileyfin til greiðslu kostnaðar af hreindýraráði og til að standa straum af kostnaði við nánar tilgreind verkefni veiðistjóraembættisins, sbr. 2. og 3. mgr. 8. gr. og 1. og 2. mgr. 10. gr. reglna nr. 76/1992. Taldi umboðsmaður, að til gjaldheimtu í þessu skyni hefði þurft sérstaka lagaheimild. Slíkri lagaheimild væri hins vegar ekki til að dreifa og yrðu gjöld því ekki heimt samkvæmt þessum ákvæðum reglnanna. Þá taldi umboðsmaður, að ákvæði 2. mgr. 8. gr. og lokamálsgr. 13. gr. reglna nr. 76/1992 um rekstrarkostnað hreindýraráðs og laun hreindýraeftirlitsmanna væru ósamrýmanleg 2. gr. laga nr. 28/1940, þar sem í lagaákvæðinu væri svo mælt fyr-

ir, að kostnaður af slíku greiddist úr ríkissjóði, og því viku þessar reglur fyrir lagaákvæðinu, enda yrði því ekki breytt með stjórnvaldsfyrirmælum.

Í þriðja lagi taldi A, að heimild hefði skort til stofnunar hreindýraráðs. Umboðsmaður tók fram, að ráðið hefði verið stofnað með reglum nr. 76/1992. Í 2. gr. laga nr. 28/1940 fælist næg heimild fyrir ráðherra til að fela hreindýraráði að annast eftirlit með hreindýrum og framkvæmd laganna og yrði ekki talið, að í reglum nr. 76/1992 væri farið út fyrir þá lagaheimild. Að því er snerti umfang starfsemi ráðsins yrði að gæta ákvæðis 2. gr. laga nr. 28/1940 um greiðslu kostnaðar úr ríkissjóði og laga nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum, en þessa þætti tók umboðsmaður ekki til sérstakrar umfjöllunar.

I.

Hinn 10. september 1992 leitaði A, til mín og kvartaði yfir skipan á veiðum hreindýra. Í fyrsta lagi kvartaði hann yfir því að með lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954, væru sér bannaðar veiðar á eigin landi. Í öðru lagi kvartaði hann yfir gjaldtöku umhverfisráðuneytisins vegna hreindýraveiða árin 1991 og 1992 og í þriðja lagi dró hann í efa, að nægjanleg heimild væri til þess að setja hreindýraráð á stofn.

II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég umhverfisráðherra bréf, dags. 28. september 1992, og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að umhverfisráðuneytið léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Sérstaklega er þess óskað, að gerð verði grein fyrir því, samkvæmt hvaða heimild umhverfisráðuneytið sé að lögum bætt til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli á grundvelli 1. gr. laga nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954 og 12. tölulið 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.“

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 9. nóvember 1992, og segir þar svo:

„ALMENNAR FORSENDUR.

Ráðuneytið telur rétt að gera fyrst grein fyrir heimild þess til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli á grundvelli 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954.

Umhverfisráðuneytið var formlega stofnað með lögum nr. 3/1990. Jafnframt var birt auglýsing nr. 5/1990 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breyting á reglugerð nr. 96 31. desember 1969 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum. Í 1. gr. auglýsingar nr. 5/1990 var bætt við nýrri 13. gr. við reglugerð nr. 96/1969 þar sem talin voru upp í 5 tölulíðum mál sem undir umhverfisráðuneytið heyra. Í 3. gr. auglýsingar nr. 77/1990 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breyting á reglugerð nr. 96 31. desember 1969 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum, var 13. gr. reglugerðarinnar enn breytt og eru nú verkefni umhverfisráðuneytisins talin upp í 7 tölulíðum í 13. gr. reglugerðarinnar.

Við breytingar á reglugerð nr. 96/1969 hefur ekki tekist betur til en svo að þeir málaflokkar sem færast átta til ráðuneytisins eru jafnframt tíundaðir sem verkefni annarra ráðuneyta. Þar á meðal stendur enn 12. tölulíður 10. gr. reglugerðarinnar þar sem tekið er fram að menntamálaráðuneytið fari með mál er varða „friðun hreindýra

og eftirlit með þeim“. Hins vegar kemur m.a. fram í nágildandi 1. tölulið 13. gr. reglugerðar nr. 96/1969, sbr. 3. gr. auglýsingar nr. 77/1990 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breyting á reglugerð nr. 96 31. desember 1969 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum, að umhverfisráðuneytið fari með mál er varða „aðgerðir til að stjórna stofnstærð villtra dýra, dýravernd“ . . . og „embætti veiðistjóra“. Hér er almennt orðað ákvæði sem ætlað var að ná yfir stjórn stofnstærða allra villtra dýra á Íslandi þar með talinna hreindýra. Að óbreyttum 12. tölulið 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, mætti e.t.v. halda því fram að menntamálaráðuneytið hafi enn yfirstjórn með málefnum er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim.

Með lögum nr. 47/1990 um breytingu á lögum nr. 47, 16 apríl 1971, um náttúruvernd, lögum nr. 20, 30. apríl 1986, um Siglingamálastofnun ríkisins, og ýmsum öðrum lögum er varða yfirstjórn umhverfismála, var fjölmörgum lagaákvæðum breytt með þeim hætti að í stað þess ráðuneytis eða ráðherra sem nefndur var í einstökum lagaákvæðum, t.d. menntamálaráðuneyti og menntamálaráðherra, kom umhverfisráðuneyti og umhverfisráðherra. Lögum nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954 var hins vegar ekki breytt með þessum hætti enda stendur í 1. gr. laganna einungis „ráðherra“, og breyting því talin óþörf.

Umhverfisráðuneytið hefur hingað til litið svo á að mál er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim væru á verksviði ráðuneytisins og að með „ráðherra“, sem nefndur er í 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954, sé átt við umhverfisráðherra. Þessu til stuðnings er bent á 2. mgr. 7. gr. laga nr. 47/1990, sem breytir lögum nr. 52/1957 um eyðingu refa og minka, þar sem segir: „Heimilt er ráðherra að fela veiðistjóra önnur störf er miða að stjórn á stærð villtra dýrastofna.“

Einnig er þess að geta að fyrir gildistöku laga nr. 47/1990 var svohljóðandi ákvæði í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 52/1957: „Ef menntamálaráðherra telur henta, að fengnu álitni Búnaðarfélags Íslands, getur hann falið veiðistjóra yfirumsjón með eyðingu svartbaks og annarra skaðlegra dýra, er herja kunna á náttúruríki landsins. Þá getur hann einnig falið veiðistjóra vernd og yfirumsjón hreindýrastofnsins“. Með breytingu á lögum nr. 52/1957, sbr. lög nr. 47/1990, var því ljóst að veiðistjóri átti að hafa á sínum herðum störf sem miða að stjórn á stærð villtra dýrastofna, þ.m.t. hreindýra. Með bréfi ráðuneytisins til veiðistjóra [. . .], dags. 30. júlí 1990, var staðfest ákvörðun ráðuneytisins um að fela veiðistjóra að annast af hálfu þess framkvæmd á lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 7. gr. laga nr. 47/1990.

Þegar mælt var fyrir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 47, 16. apríl 1971, um náttúruvernd, lögum nr. 20, 30. apríl 1986, um Siglingamálastofnun ríkisins, og ýmsum öðrum lögum er varða yfirstjórn umhverfismála, kom fram í máli þáverandi forsætisráðherra: „Til að framkvæma þessi mörgu og miklu verkefni er gert ráð fyrir því að eftirgreindar stofnanir og embætti komi undir umhverfisráðuneytið:

. . .
9. Embætti veiðistjóra.“

Jafnframt sagði forsætisráðherra í ræðu sinni: „Með viðfangsefnum umhverfisráðuneytisins er m.a. talið: . . .

1. . . aðgerðir til að stjórna stofnstærð villtra dýra, dýravernd . . . Þó eru þarna á þær undantekningar . . . með sjávardýr . . .“

Því má vera ljóst þrátt fyrir misræmi í reglugerð um Stjórnarráð Íslands að það var ætlun síðustu ríkisstjórnar að umhverfisráðuneytið hefði yfirumsjón með friðun hreindýra og eftirlit með þeim.

Einnig er þess að geta að enginn ágreiningur er eða hefur verið á milli mennta-

málaráðuneytis og umhverfisráðuneytis um að málefni er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim heyri undir umhverfisráðuneytið.

Ef ekki væri fyrir að fara misræmi í núgildandi reglugerð nr. 96, 31. desember 1969, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum, ætti varla að leika nokkur vafi á heimild umhverfisráðuneytisins til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli samkvæmt 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954.

Ráðuneytið harmar hversu misjafnlega hefur verið staðið hér að verki og hefur verið haft samband við forsætisráðuneytið vegna ósamræmis sem er í núgildandi reglugerð nr. 96, 31. desember 1969, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum.

KVÖRTUN [A].

I. [A] kvartar yfir því að honum séu bannaðar veiðar á hreindýrum samkvæmt lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954.

Meginreglan samkvæmt lögum nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, er skýr og ótvíræð, hreindýr eru friðuð fyrir skotum og öðrum veiðivélum, en ráðherra getur heimild að veiðar með sérstökum reglum, sbr. reglur nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða.

Eins og fyrr hefur komið fram hefur umhverfisráðuneytið litið svo á að mál er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim væru á verksviði þess. Þar af leiðandi taldi ráðuneytið heimilt að setja stjórnvaldsreglur, reglur nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða, samkvæmt lögum nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954 og lög nr. 75/1982, um breytingar á þeim lögum, svo og 7. gr. laga nr. 47/1990 og 1. tl. 3. gr. reglugerðar forseta Íslands nr. 77/1990 um breytingu á reglugerð nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands.

Í álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands [. . .], dags. 12. apríl 1991, um eignarrétt að hreindýrastofninum hér á landi, kemur m.a. eftirfarandi fram á bls. 6: „Í laga-fyrirmælum eða reglum (innskot, um hreindýr og hreindýraveiðar) sem settar hafa verið með stoð í þeim hverju sinni er ekki tekin afstaða til þess hver sé eigandi hreindýrastofnsins í einkaréttarlegum skilningi. Beinn eignarréttur tiltekinna aðila, ríkisins eða annarra, verður heldur ekki leiddur af þeim svo óbyggjandi sé á grundvelli almennra lögskýringaraðferða, né byggður á almennum lagarökum eða lagaviðhorfum. Þá liggja ekki fyrir önnur gögn sem rennt gætu stoðum undir eignarrétt tiltekinna aðila að hreindýrastofninum í skilningi einkaréttar. Við teljum því eðlilegt að líta svo á að hreindýrastofninn sé ekki háður beinum eignarrétti eins eða neins í einkaréttarlegum skilningi. Það er hins vegar viðurkennd meginregla samkvæmt íslenskum rétti að löggjafinn getur sett reglur um meðferð og nýtingu verðmæta eins og hreindýra, þó ekki sé um beint eignaréttarlegt tilkall ríkisins að ræða: „Í niðurstöðum álitserðarinnar, á bls. 15, kemur síðan eftirfarandi fram: „Löggjafinn hefur víðtækar heimildir til að setja reglur um meðferð og nýtingu hreindýrastofnsins, þar á meðal að kveða á um skipulag á veiðum. Réttur, sem sveitarfélög á Austurlandi hafa haft til nýtingar stofnsins í skjóli reglna sem settar hafa verið með stoð í l. 28/1940, sbr. l. 75/1954, setja löggjafanum ekki skorður í því efni“.

Landeigendur eða aðrir eiga því ekki rétt til þess að veiða hreindýr þar sem ráðstöfunarheimild veiðiréttarins er í höndum ráðherra samkvæmt lögum nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954. Í 6. gr. reglna nr. 76/1992 er gert ráð fyrir því að umhverfisráðherra ákveði og auglýsi hve mörg hreindýr megi veiða og hvernig veiðum skuli skipt eftir hjörðum, aldri og kyni dýra. Auglýsing um hreindýraveiðar árið 1992 var birt í Lögbirtingablaði, 87. tölubl. föstudaginn 17. júlí 1992 [. . .].

II. [A] kvartar enn fremur yfir gjaldtöku vegna veiða á hreindýrum. Ekki er ljóst hvort kvörtun hans snýr að sölu veiðileyfa eða greiðslu leyfisgjalds af hverju veiðileyfi.

Undanfarin ár hefur framkvæmd hreindýraveiða verið sú að sveitarfélögunum á Austurlandi hefur verið úthlutað veiðiheimildum. Sveitarfélögin hafa ýmist látið hreindýraeftirlitsmenn veiða dýrin, selt kjötið og skipt hagnaði á milli íbúa viðkomandi sveitarfélags eða skipt veiðiheimildum á milli íbúa sem síðan hafa ýmist veitt dýrin sjálf eða fengið eftirlitsmenn til þess að veiða fyrir sig. Íbúarnir hafa síðan ráðstafað veiðinni að vild. Þessi háttur var m.a. viðhafður á grundvelli reglna sem menntamálaráðuneytið gaf út á sínum tíma.

Í 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, kemur fram að telji „eftirlitsmaður hreindýra, að þeim hafi fjölgað svo, að stofninum stafi eigi hætta af veiðunum, og er ráðherra þá rétt að heimila veiðar, enda skal hann þá setja reglur um veiðarnar, að fengnum tillögum hlutaðeigandi sýslumanna og eftirlitsmanns, og kveða á um, hvert renna skuli hagnaður, er verða kann af veiðunum.“ Í reglum nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða, er reglan í 1. gr. laga nr. 28/1940 útfærð nánar enda er veiðistjóri nú eftirlitsmaður hreindýra. Vert er að benda á að til stóð að nota annað orð um hreindýraeftirlitsmenn í reglum nr. 76/1992, þ.e. „leiðsögumenn“, sem er í raun nákvæmari lýsing á verksviði þeirra samkvæmt reglunum, en úr því varð ekki þar sem félag leiðsögumanna taldi að um lögverndað starfsheiti væri að ræða.

Í 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, er gert ráð fyrir því að einhver hagnaður verði af veiðunum og að ráðherra setji reglur um hvert hann skuli renna. Í atugasemdum með frumvarpi til laga um breyting á lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, segir svo: „Í reglunum skal meðal annars kveða á um, hvert renna skuli hagnaður, er verða kann af veiðunum.

Í því sambandi er rétt að benda á, að eðlilegast virðist, að bændur, sem lönd eiga næst hreindýraslóðunum og helzt verða fyrir ágangi af þeim á beitolönd sín, njóti fyrst og fremst arðs af veiðunum, en síðan sveitar- og/eða sýslusjóðir hlutaðeigandi héraða.

Um þetta og önnur atriði í þessu sambandi mundi menntamálaráðuneytið setja reglur í samráði við framangreinda aðila. Virðist sjálfsagt að reyna að hagnýta hreindýrin skynsamlega eins og hver önnur gæði landsins. Reynslan þarf að skera úr um, með hvaða hætti þau verða helzt gerð arðgæf. Í svipinn virðast veiðarnar liggja næst . . .“

Kveðið er á um skiptingu hagnaðarins í reglum nr. 76/1992. Sveitarfélögunum á Austurlandi er úthlutað veiðiheimildum m.a. með hliðsjón af ágangi hreindýra, sbr. 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 76/1922. Sveitarfélögin greiða síðan hluta hagnaðarins í formi leyfisgjalds af hverri veiðiheimild til hreindýraráðs og er gjaldið notað til þess að standa straum af þeim kostnaði sem veiðarnar hafa í för með sér, m.a. vegna starfrækslu hreindýraráðs og rannsókna á hreindýrastofninum. Leyfisgjaldið er staðfest af ráðherra, sbr. bréf dags. 23.7. 1992 [. . .], til [. . .], formanns hreindýraráðs. Handhöfum veiðiheimilda er síðan frjálst að nota heimildir sínar og geta m.a. selt kjöt dýranna eða falið hreindýraráði að selja veiðiheimildir sínar.

Samkvæmt framansögðu telur ráðuneytið að í 1. gr. laga 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, felist nægjanleg heimild til þess að krefjast leyfisgjalds af hverri veiðiheimild.

III. Að lokum dregur [A] það í efa, að nægjanleg heimild hafi verið fyrir hendi til þess að setja hreindýrarád á stofn.

Ráðuneytið telur að heimild til þess að setja hreindýrarád á stofn felist í 1. gr. laga 28/1940 þ.e. „er ráðherra þá rétt að heimila veiðar, enda skal hann þá setja reglur

um veiðarnar . . .“, sbr. hlutverk hreindýraráðs eins og því er lýst í 4. gr. reglna nr. 76/1992.“

Með bréfi, dags. 6. nóvember 1992, gerði forsætisráðuneytið mér grein fyrir afstöðu sinni til málsins. Bréfið hljóðar svo:

„Varðar: Friðun hreindýra og eftirlit með þeim

Embætti yðar hefur nú til meðferðar umkvörtun vegna afskipta umhverfisráðuneytis af hreindýraveiðum á liðinni vertíð. Í tengslum við það hefur umboðsmaður tekið til sjálfstæðrar skoðunar undir hvaða ráðuneyti mál er varða hreindýr falla og hefur forsætisráðuneyti borist um það óformleg fyrirspurn hvernig staðið hafi verið að flutningi verkefna til umhverfisráðuneytis við stofnun þess og síðar.

Eins og málið kemur fyrir virðist umfjöllun umboðsmanns beinast að könnun þess hvort umhverfisráðuneytið sé bært til að fara með mál er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim skv. lögum nr. 28/1940, með síðari breytingum. Ákvæði laganna eru eyðuákvæði að þessu leyti og skýrist það því af Stjórnarráðsreglugerðinni til hvaða ráðuneytis málið fellur. 1. tölul. núverandi 13. gr. reglugerðarinnar leggur yfirstjórn náttúru- og umhverfisverndarmála ásamt dýravernd og stjórnun stofnstærðar villtra [land]dýra og fugla með almennu orðalagi til umhverfisráðuneytis, en samhliða þessu kveður 3. másl. 12. tölul. 10. gr. gagnert á um að menntamálaráðuneyti fari með mál er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim.

Með vísan til 6. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 96/1969, um Stjórnarráð Íslands, þykir nú rétt að ráðuneytið tjái sig um málið með eftirfarandi greinargerð.

Aðdragandinn að stofnun umhverfisráðuneytis

Í nefnd þeirri er vann að undirbúningi að stofnun ráðuneytisins haustið 1989 voru skiptar skoðanir um hver upphafsverkefni þess skyldu vera. Sama má segja um einstaka ráðherra og þingmenn. Til grundvallar nefndarstarfinu lágu ýmis gögn og undirbúningsvinna frá fyrri tíð, þ. á m. skrá yfir einstök lög og verkefni sem hugmyndir voru uppi um árið 1984 að yrðu verkefni umhverfisráðuneytis við stofnun þess, [. . .], meginhugmyndir stjórnar Landverndar um hlutverk umhverfisráðuneytis og mála-flokka, [. . .], og tillögur Náttúruverndarráðs um framtíðarskipan umhverfismála, [. . .]. Hinar síðasttöldu tillögur gerði þáverandi menntamálaráðherra að sínum og lagði fram í ríkisstjórn 16. nóvember 1988. Í öllum þessum gögnum er gengið tiltölulega langt í flutningi verkefna til umhverfisráðuneytis og m.a. gert ráð fyrir að öll viðfangsefni menntamálaráðuneytis á sviði náttúruverndar flytjist til umhverfisráðuneytis. Einnig málefni er tengjast dýrastofnum í útrýmingarhættu og stjórn dýrastofna refa, minka, hreindýra og vargfugls. Af gögnum þessum má ljóst vera að stjórnun hreindýraveiða og friðun skv. lögum nr. 28/1940 var frá upphafi meðal þeirra verkefna, sem ætlunin var að flytja til umhverfisráðuneytis.

Vegna þeirrar umræðu sem fram fór á sínum tíma og verulegs ágreinings um einstök verkefni, og að sumu leyti andstöðu í einstökum stofnunum við flutning undir hið nýja ráðuneyti, var loks lagt upp með að verkefni umhverfisráðuneytis, á þeim sviðum sem full samstaða var um, yrðu mörkuð með almennu orðalagi í Stjórnarráðsreglugerðinni. Í frumvarpi, sem fylgdi frumvarpinu um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, yrðu síðan gerðar þær breytingar á lögum sem brýnast var talið að heyrðu til valdsviðs umhverfisráðuneytis samhliða stofnun þess. Að þessu miðaði tillaga formanns nefndar um stofnun umhverfisráðuneytis, [. . .], aðstoðarmanns þáverandi forsætisráðherra, lögð fram í nefndinni 3. ágúst 1989, [. . .], svo og drög að

breytingu á Stjórnarráðsreglugerðinni, lögð fram í nefndinni 13. október s.á., [. . .], og enn fremur drög að breytingu á sömu reglugerð er fylgdi frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum (frv. um stofnun umhverfisráðuneytis), sem lagt var fyrir Alþingi á 112. löggjafarþingi 1989 (Alþ.tíð. 4. hefti 1989, þskj. 133). VI. kafli athugasemdanna ber heitið „Verkefni umhverfisráðuneytis“. Í inngangi hans segir að sérstaklega sé um þau fjallað, og drög að reglugerð birt sem fylgiskjal, til að eyða réttaróvissu um hvaða viðfangsefni stjórnvöld telja að fella beri undir heildarstjórn umhverfismála. Meðal viðfangsefna umhverfisráðuneytis undir málaflokknum náttúruvernd eru talin upp lög nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim. Í síðustu málsgrein 1. töluliðar kaflans (bls. 869, 4. málsgr.) segir síðan:

Með frumvarpi þessu fylgir sérstakt frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er fjalla um verkefni umhverfisráðuneytis. Eru þær breytingar sem þar eru greindar í samræmi við þá verkefnaupptalningu sem rakin er hér að framan og er í fullu samræmi við drög að reglugerðarbreytingu sem fylgir frumvarpi þessu.

Í næstu málsgrein þar á undan segir jafnframt:

Gerir nefndin sér ljóst að viðbúið er að endursemja þurfi og breyta enn frekar ýmsum lagaákvæðum og reglum er tengjast umhverfismálum og einstökum stofnunum fljótlega eftir að starfsemi hins nýja ráðuneytis hefst. Telur nefndin rétt að ráðherra umhverfismála og starfslíð hans móti þess háttar endurskoðun og starfi þá í samráði við önnur ráðuneyti.

Enn fremur var í fylgiskjali með frumvarpi þessu gerð grein fyrir fyrirhuguðum breytingum á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, yrði frumvarpið að lögum, þar sem í 3. gr. beinlínis gert ráð fyrir brottfalli 12. tölul. 10. gr. gildandi reglugerðar. Sá töluliður tekur m.a. til friðunar hreindýra og eftirlits með þeim og er óumdeilt að við brottfall hans samhliða tilkomu 1. tölul. 5. gr. reglugerðardraganna, myndu lög nr. 28/1940 falla til umhverfisráðuneytis með samræmisályktun um eyðuákvæði, sbr. 1. og 2. gr. nefndra laga annars vegar og hins vegar sérstöðu reglugerðar um Stjórnarráð Íslands sem réttarheimildar.

Frumvarp um stofnun umhverfisráðuneytis var samþykkt sem lög frá Alþingi og staðfest af forseta Íslands hinn 23. febrúar 1990 og öðluðust þegar gildi. Fylgifrumvarpið, sem færði til þess ýmis verkefni, varð hins vegar ekki að lögum fyrr en 16. maí 1990. Með tilliti til þess að fylgifrumvarpið var ekki í höfn, en brýnt var að marka hinu nýja ráðuneyti verksvið jafnframt og samhliða stofnun þess, ákvað ríkisstjórnin að skilgreina verkefni þess rúmt með víðtæku orðalagi. Var það gert með útgáfu reglugerðar um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands og birt með auglýsingu nr. 5 23. febrúar 1990 í A–deild Stjórnartíðinda. Í 1. tölul. hinnar nýju 13. gr. reglugerðarinnar sagði að umhverfisráðuneytið fari með „*alhliða umhverfisvernd*“ og „*eftirlit með náttúruvernd*“. Orðalag varð því ekki nákvæmlega eins og upphaflega var ráð fyrir gert í reglugerðardrögunum sem fylgdu lagafrumvarpinu um stofnun umhverfisráðuneytis, en auk þess þótti ekki á þeirri stundu fært að fella brott fyrrgreinda töluliði í Stjórnarráðsreglugerðinni þar sem fyrrnefnt fylgifrumvarp hafði enn ekki hlotið afgreiðslu þingsins. Þessu réð einnig að nokkru leyti vinna sem þá stóð yfir um heildarendurskoðun Stjórnarráðsлага og reglugerðar um Stjórnarráðið og fyrirhugaður tilflutningur verkefna milli ráðuneyta og verkaskipting þeirra í heild.

Þegar fylgifrumvarpið var loks afgreitt og birt sem lög nr. 47 16. maí 1990 hafði enn ekki tekist samstaða um flutning verkefna frá einstökum ráðuneytum og enn var

höfuðáhersla lögð á að ljúka endurskoðun Stjórnarráðs laganna og verkaskiptingu ráðuneyta í heild. Vannst fyrrverandi ríkisstjórn ekki tími til að ljúka því verki. Reglugerðinni um Stjórnarráðið var hins vegar breytt aftur og verksvið umhverfisráðuneytis skilgreint ítarlegar um leið og aðrar aðkallandi breytingar voru gerðar og auglýst í A-deild Stjórnartíðinda nr. 77/1990. Var 13. gr. þá breytt að mestu leyti í þá veru sem kynnt hafði verið í fylgiskjali með frumvarpi um stofnun umhverfisráðuneytis, utan þeirra þátta sem ekki náðist samstaða um að færa. Ósamræmis gætir því milli ákvæða reglugerðarinnar annars vegar og þeirra laga sem breytt var með lögum nr. 47/1990. Þannig fer umhverfisráðuneytið t.d. með skipulagsmál í stað félagsmálaráðuneytis (4. gr. rglg.), náttúruvernd, minjar og þjóðgarða, aðra en Þingvelli, í stað menntamálaráðuneytis (11. tölul. 10. gr. rglg.) fuglafríðun, fuglaveiðar, dýravernd og að því er ætla verður fríðun hreindýra og eftirlit með þeim í stað menntamálaráðuneytis (12. tölul. 10. gr. rglg.) og veðurstofur og landmælingar í stað samgönguráðuneytis (8. og 10. tölul. 11. gr. rglg.). Þó að framangreint ósamræmi komi ekki að sök í flestum tilvikum, þar sem lögum hefur verið breytt til samræmi, er full ástæða til að fella á brott framangreind ákvæði reglugerðarinnar til að taka af öll tvímæli. Er nú unnið að undirbúningi breytinga á reglugerðinni í þessu markmiði.

Hreindýrin og menntamálaráðuneytið

Svo sem fyrr er rakið gerði þáverandi menntamálaráðherra tillögur Náttúruverndarráðs að sínum í ríkisstjórn hinn 18. nóvember 1988. Þær fólu m.a. í sér að stjórn stofna refa, minka og hreindýra og veiði og fríðun fugla, sem heyrði undir menntamálaráðuneyti, flyttust til umhverfisráðuneytis. Breytingar einstakra laga í fylgifrumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/1990 tóku ekki til laganna um fríðun hreindýra og eftirlit með þeim nr. 28/1940, enda var í fyrsta lagi litið svo á að með flutningi málaflokksins í heild í víðtækum skilningi flyttust mál er varða hreindýr með, skv. 1. tölul. 13. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. 3. gr. reglugerðar um breytingu á henni nr. 77/1990, sér í lagi orðin náttúruvernd, umhverfisvernd og aðgerðir til að stjórna stofnstærð villtra dýra. Í öðru lagi þótti bera að túlka lögin með hliðsjón af reglugerðinni um Stjórnarráðið eins og hún er á hverjum tíma og er það óumdeilt.

12. tölul. 10. gr. reglugerðarinnar um Stjórnarráðið stangast óhjákvæmilega á við víðtækt valdsvið umhverfisráðherra í náttúru- og umhverfisverndarmálum og fleiri skyldum málum skv. 13. gr. sömu reglugerðar. Enginn ágreiningur hefur þó risið milli umhverfisráðuneytis og menntamálaráðuneytis um að mál er varða hreindýr heyrir undir hið fyrrnefnda. Virðist viðhorf menntamálaráðuneytis til þessa atriðis einmitt sérstaklega skýrt þegar litið er til auglýsinga sem menntamálaráðuneytið hefur gefið út með heimild í 7. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, um skipulag ráðuneytisins fyrir og eftir stofnun umhverfisráðuneytis.

Í auglýsingu nr. 211 7. maí 1990 um skipulag menntamálaráðuneytis, sem út er gefin skv. framangreindu eftir stofnun umhverfisráðuneytis og reglugerðarbreytingu á Stjórnarráðsreglugerðinni nr. 5/1990, kemur fram í inngangi að meginákvæði þau sem menntamálaráðuneyti starfi eftir séu í lögum nr. 73 frá 28. maí 1969 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum og reglugerð skv. þeim nr. 96 frá 31. desember 1969 með síðari breytingum. Þá segir síðar að ráðuneytið skiptist í fjórar skrifstofur og í hverri skrifstofu starfi deildir. Síðar eru skrifstofurnar og deildarinnar taldar upp og verkefni þeirra. Í auglýsingunni er hvorki minnst á umhverfis- og náttúruverndarmál né dýraverndarmál og fríðun hreindýra og eftirlit með þeim. Það var hins vegar gert í fyrri auglýsingu um sama efni nr. 516 frá 28. desember 1984 sem felld var úr gildi með nýju auglýsingu.

Samantekt röksemda

Við túlkun reglugerðarinnar nr. 96 31. desember 1969, um Stjórnarráð Íslands, með áorðnum breytingum, um vistun mála er varða hreindýr er vert að hafa eftirfarandi atriði í huga:

1. Ótvírætt er að ætlunin var að mál er varða friðun og eftirlit hreindýra flyttust til umhverfisráðuneytis við stofnun þess sbr. frumvarp þar um og viðhorf nefndarinnar sem frumvarpið samdi.
2. Fyrirverandi menntamálaráðherra ætlaðist til að öll málefni er snerta umhverfis- og náttúruvernd og heyrðu til menntamálaráðuneytis flyttust til umhverfisráðuneytis við stofnun þess.
3. Orðalag auglýsingar nr. 5 23. febrúar 1990 um reglugerð um breytingu reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96 31. desember 1969 og síðar auglýsing nr. 77 7. júní 1990 um reglugerð um breytingu á sömu reglugerð fela umhverfisráðherra mjög víðtækt verksvið á sviði umhverfisverndar og jafnframt víðtækt eftirlitshlutverk með náttúruvernd.
4. Enginn ágreiningur hefur risið milli umhverfisráðherra og menntamálaráðherra um þá túlkun að málefni er varða hreindýr eigi undir hinn fyrirnefnda. Samkvæmt 17. gr. reglugerðar nr. 96 31. desember 1969, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum, er það forsætisráðherra sem sker úr leiki vafi á því hvaða ráðuneyti skuli með mál fara.
5. Í lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim er getið um „ráðherra“ en ekki menntamálaráðherra. Óumdeilt er að málaflokkurinn heyrði undir menntamálaráðherra á sínum tíma og að með orðinu „ráðherra“ hafi verið átt við menntamálaráðherra. Með víðtæku verksviði umhverfisráðherra á þessu sviði í Stjórnarráðsreglugerð, þ.e.a.s. í náttúruverndarmálum og þar með friðun og eftirlit með stofnstærð landdýra og fugla, megi líta svo á, jafnvel þótt það stangist á við önnur ákvæði reglugerðarinnar, að það sé umhverfisráðherra sem fari með ráðherravald þessa málaflokks.
6. Loks er viðhorf menntamálaráðuneytis skýrt þegar litið er til eldri og yngri auglýsinga um skipulag ráðuneytisins og þeirra sjónarmiða sem búa því að baki að náttúruverndarmál eru ekki talin meðal verkefna ráðuneytisins í gildandi auglýsingu.

Að öllu framantöldu virtu telur ráðuneytið sterk rök hníga til þess, að líta beri svo á að mál er varða friðun hreindýra og eftirlit með þeim heyri ekki lengur undir menntamálaráðuneyti.“

Með bréfi, dags. 10. nóvember 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við framangreind bréf forsætisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins.

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 18. maí 1993, sagði svo um þá efnisþætti, er kvörtun A laut að:

„1. Friðun hreindýra fyrir skotum og öðrum veiðivélum

A kvartar í fyrsta lagi yfir því, að með lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954, séu sér bannaðar veiðar á hreindýrum á eigin landi, þrátt fyrir ákvæði veiðitilskipunarinnar frá 20. júní 1849 um að veiðiréttur fylgi eignarrétti að landi.

Með konunglegum tilskipunum frá 19. janúar 1751 (Lovs. f. Isl. III, bls. 63) og 18. apríl 1787 (Lovs. f. Isl. V, bls. 393–394) var ákveðið að flytja inn hreindýr hingað til lands og var þeim sleppt á nokkrum stöðum. Virðist hafa verið á því byggt, að veiði hreindýra væri óheimil, sbr. opið bréf 21. júlí 1787 um sektir fyrir brot á fyrirhuguðum fyrirmælum um friðun hreindýra (Lovs. f. Isl. V, bls. 482–483) og konungsúrskurð 19. maí 1790 (Lovs. f. Isl. V, bls. 683–684). Árið 1790 var farið að heimila veiðar hreindýra með vissum skilyrðum og voru þau rýmkuð, er á leið, sbr. konungsúrskurði 19. maí 1790 (Lovs. f. Isl., V, bls. 683–684), 7. nóvember 1798 (Lovs. f. Isl. VI, bls. 349–350) og 12. mars 1817 (Lovs. f. Isl. VII, bls. 655–656). Með veiðitilskipuninni frá 20. júní 1849 voru síðan takmarkanir á veiði hreindýra afnumdar. Með lögum nr. 6/1882 voru hins vegar á ný tekin upp ákvæði til verndar hreindýrum. Með lögum nr. 42/1901 voru þau síðan alfriðuð í 10 ár. Með lögum nr. 45/1911, nr. 49/1917, nr. 33/1927 og nr. 49/1937 var sú friðun framlengd fjórum sinnum eða allt þar til lög nr. 28/1940 tóku gildi. Með 1. gr. laganna voru hreindýr upphaflega algjörlega friðuð, en ráðherra þó heimilað að láta veiða hreintarfa, ef sérstök ástæða virtist til. Með 1. gr. laga nr. 72/1954 var ákvæði þessu breytt og undanþáguheimildin rýmkuð.

Í tilskipunum frá 19. janúar 1751 og 18. apríl 1787 var ekki kveðið á, hvernig eignarhaldi að hreindýrunum skyldi háttað. Virðist hafa verið á því byggt, að þau ættu að lifa hér villt og vera til sameiginlegra nota fyrir landsmenn, einkum sem veiðidýr. Allt frá árinu 1790 hafa verið í gildi hér á landi lagaboð um nýtingu hreindýrastofnsins. Með hliðsjón af þessari forsögu og efni laga nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, verður að telja, að landeigendum sé skylt að sæta þeirri almennu skerðingu, sem hlýst af ákvæðum laganna, þrátt fyrir ákvæði veiðitilskipunarinnar 20. júní 1849. Hins vegar er ljóst, að án samþykkis landeigenda verða ekki á grundvelli laga nr. 28/1940, sbr. lög nr. 72/1954, veitt leyfi til veiða á hreindýrum á landsvæðum, sem eru háð einstaklingseignarrétti.

2. Heimild umhverfisráðherra til að mæla fyrir um gjald fyrir leyfi til hreindýraveiða

Í öðru lagi kvartar A yfir gjaldtöku umhverfisráðuneytisins vegna veiða á hreindýrum árin 1991 og 1992.

a. Valdmörk umhverfisráðherra

Í 2. tl. 2. mgr. 4. gr. og 9. gr. reglna nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða kemur fram, að hreindýraráð sjái um sölu á veiðileyfum gegn gjaldi, sem hreindýraráð ákveði. Hins vegar ákveður umhverfisráðuneytið leyfisgjald, sem sveitarfélög greiða, þegar þau ráðstafa veiðileyfum sínum skv. 1. og 2. tölul. 8. gr. reglna nr. 76/1992, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglnanna.

Kemur þá til athugunar, hvort umhverfisráðherra hafi verið bær að lögum til þess að mæla fyrir um gjaldtökuheimild í reglum nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða. Reglurnar eru „settar . . . skv. lögum nr. 28, 12. febrúar 1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. lög nr. 72/1954 og lög nr. 75/1982, um breytingu á þeim lögum, svo og 7. gr. laga nr. 47, 16. maí 1990 og 1. tl. 3. gr. reglugerðar forseta Íslands nr. 77/1990 um breytingu á reglugerð nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands . . .“, eins og segir í niðurlagi regnanna.

Hvorki í 7. gr. laga nr. 47/1990 né í 13. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, sbr. auglýsingu nr. 77/1990, eru heimildir til gjaldtöku fyrir hreindýraveiðileyfi. Virðist því mega ráða að heimild til gjaldtökunnar hafi verið byggð á 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954.

1. gr. laga nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954, hljóðar svo:

„Hreindýr skulu friðuð fyrir skotum og öðrum veiðivélum. Nú telur eftirlitsmaður hreindýra, að þeim hafi fjölgað svo, að stofninum stafi eigi hætta af veiðum, og er

ráðherra þá rétt að heimila veiðar, enda skal hann þá setja reglur um veiðarnar, að fengnum tillögum hlutaðeigandi sýslumanna og eftirlitsmanns, og kveða á um, hvert renna skuli hagnaður, er verða kann af veiðunum. Heimilt er ráðherra að veita mönnum leyfi til að handsama dýr til eldis.“

Í ákvæðinu segir aðeins, að ráðherra skuli setja reglur um veiðarnar. Þar kemur hins vegar ekki fram, hvaða ráðherra það sé. Af þessum sökum er sá ráðherra, sem málefni hreindýra hafa verið lögð undir, bær að lögum að setja umræddar reglur, en ljóst er af lögskýringargögnum, að mál, er snertu hreindýr, heyrðu undir menntamálaráðherra, þegar lög nr. 72/1954 voru sett. (Alþt. 1953, A–deild, bls. 1162.)

Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, skiptir forseti Íslands störfum með ráðherrum. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands ber stjórnarmálefni undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, sem forseti Íslands setur samkvæmt tillögum forsætisráðherra. Samkvæmt 1. tl. 13. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 77/1990 um breytingu á þeirri reglugerð, fer umhverfisráðuneytið með mál er snerta „ . . . aðgerðir til að stjórna stofnstærð villtra dýra . . .“ Samkvæmt 3. másl. 12. tölul. 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum, heyrðu mál, er snerta „friðun hreindýra og eftirlit með þeim“ hins vegar undir menntamálaráðuneyti, en á þeim tíma er fyrrgreindar reglur nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða voru settar, hafði síðastgreint ákvæði ekki verið fellt niður.

Ljóst er af bréfum forsætisráðuneytisins, dags. 6. nóvember 1992, og umhverfisráðuneytisins, dags. 9. nóvember 1992, að ætlun ráðuneytanna hefur verið að leggja málefni, er snerta hreindýr, undir umhverfisráðuneytið. Af ástæðum, sem ekki liggja ljósar fyrir, var fyrrgreint ákvæði 12. tölul. 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum, hins vegar ekki fellt niður, fyrr en með reglugerð frá 7. apríl 1993 um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 27/1993.

Þegar umhverfisráðherra setti reglur nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða stóð ennþá það ákvæði 12. tölul. 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, að friðun hreindýra og eftirlit með þeim heyrði undir menntamálaráðuneyti, svo sem áður hefur verið lýst. Með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 77/1990, var tekið það ákvæði í 1. tl. 13. gr. reglugerðarinnar, að mál, er snerta „aðgerðir til að stjórna stofnstærð villtra dýra“, skyldu lögð undir umhverfisráðuneytið. Hefur því verið lýst í greinargerðum forsætisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins hér að framan, hver hafi verið aðdragandi breytingar á stjórnarráðsreglugerðinni að þessu leyti. Ég tel með hliðsjón af aðdraganda þessarar reglugerðarbreytingar, að umhverfisráðuneytinu hafi ekki brostið vald til að setja reglur á grundvelli laga nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. lög nr. 72/1954. Hins vegar hlaut það að valda óvissu, að umrætt ákvæði 12. tölul. 10. gr. reglugerðarinnar skyldi látið standa óbreytt. Hefur nú verið úr því bætt með nefndri breytingu frá 7. apríl 1993 á stjórnarráðsreglugerðinni.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín, að umhverfisráðherra hafi verið bær um að setja reglur nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða. Skal síðan vikið að því, hvernig háttáð sé heimild til að ákveða þau gjöld, sem í reglum þessum greinir.

b. Lagaheimild til gjaldtökunnar

Í 1. gr. laga nr. 28/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954, segir að í reglum, sem ráðherra setji, skuli ákveðið, „hvert renna skuli hagnaður, er verða kann af veiðunum“. Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 72/1954 um breytingu á lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, segir svo:

„Skal ráðherra þá setja reglur um veiðarnar, að fengnum tillögum sýslumanna

þeirra héraða, er hlut eiga að máli, svo og eftirlitsmanns dýranna. Í reglunum skal meðal annars kveða á um, hvert renna skuli hagnaður, er verða kann af veiðunum.

Í því sambandi er rétt að benda á, að eðlilegast virðist, að bændur, sem lönd eiga næst hreindýraslóðunum og helst verða fyrir ágangi af þeim á beitolönd sín, njóti fyrst og fremst arðs af veiðunum, en síðan sveitar- og/eða sýslusjóðir hlutaðeigandi héraða.

Um þetta og önnur atriði í þessu sambandi mundi menntamálaráðuneytið setja reglur í samráði við framangreinda aðila. Virðist sjálfsagt að reyna að hagnýta hreindýrin skynsamlega eins og hver önnur gæði landsins. Reynslan þarf að skera úr um, með hvaða hætti þau verða helst gerð arðgæf.“ (Alþt. 1953, A–deild, bls. 1162.)

Í framsöguræðu dóms- og kirkjumálaráðherra sagði m.a. svo:

„Af öllum þessum ástæðum sýnist mönnum, að rétt sé að hagnýta dýrin á einhvern veg, og enn sem komið er hafa menn ekki séð betra ráð en að takmarkaðar veiðar væru heimilaðar, og þá er ráðgert, að settar verði reglur um það, hvernig slíkum veiðum verði fyrir komið. Sérstök leyfi yrðu þá gefin út til veiðanna og síðan í samráði við fulltrúa héraðanna kveðið á um, hver hagnast skyldi af veiðunum, og hafa menn þá helst haft í huga, að þeir bændur, sem í nágrenni búa og helst má ætla að verði fyrir ágengni af dýrunum, fái einhvern arð af þeim með þessum hætti og ef til vill til viðbótar komi nokkur arður til þeirra sýslusjóða, sem hér eiga hlut að máli, en um allt þetta mundu verða settar nánari reglur.“ (Alþt. 1953, B–deild, dálk. 1220–1221.)

Eins og rakið er hér að framan, var gengið út frá því að eigendur þeirra jarða, sem helst mætti ætla að yrðu fyrir ágengni af hreindýrunum, fengju arð af veiðunum. Virðist 2. tl. 1. mgr. 8. gr. og 4. mgr. 10. gr. reglna um stjórn hreindýraveiða nr. 76/1992 vera í samræmi við þetta markmið.

Í 2. og 3. mgr. 8. gr. og 1. og 2. mgr. 10. gr. fyrrnefndra reglna er hins vegar lagt til grundvallar, að hluti innheimtra gjalda fyrir veiðileyfin skuli fara til greiðslu kostnaðar af hreindýraráði og hluti til að standa straum af kostnaði við nánar tilgreind verkefni veiðistjóraembættisins. Til gjaldheimtu í þessu skyni hefði þurft sérstaka lagaheimild. Þar sem slíkri lagaheimild er ekki til að dreifa, verða ekki að lögum heimt gjöld samkvæmt nefndum ákvæðum 2. og 3. mgr. 8. gr. eða 1. og 2. mgr. 10. gr. reglna nr. 76/1992.

Þá er þess loks að gæta, að fram kemur í 2. gr. laga nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, að ráðherra sé heimilt að skipa sérstaka menn „til aðstoðar yfirvöldum landsins við eftirlit með, að lögum þessum sé hlýtt, og til þess að hafa að öðru leyti eftirlit með hreindýrum.“ Þá segir í 2. gr. laganna: „Kostnaður, sem af þessu kann að leiða, greiðist úr ríkissjóði.“ Í 2. mgr. 8. gr. reglna um stjórn hreindýraveiða segir hins vegar, að hluti leyfisgjalds skuli standa straum af kostnaði við starfsemi hreindýraráðs. Í lokamálsgrein 13. gr. reglna nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða segir enn fremur: „Hreindýraeftirlitsmaður starfar í umboði hreindýraráðs. Hreindýraráð innheimtir laun hans af veiðimanni eða sveitarfélagi, eftir því sem við á.“ Skal hér áréttað, að lögmæltri skipan á greiðslu útgjalda vegna þeirra manna, sem skipaðir hafa verið til starfa á grundvelli 2. gr. laga nr. 28/1940, verður ekki breytt með stjórnvaldsfyrirmælum. Víkja því ósamrýmanleg ákvæði 2. mgr. 8. gr. og lokamálsgreinar 13. gr. um rekstrarkostnað hreindýraráðs og laun veiðieftirlitsmanna fyrir ákvæðum 2. gr. laga nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.

3. Heimild umhverfisaráðherra til að setja á stofn hreindýraráð

Loks kvartar A yfir því, að sett hafi verið á stofn hreindýraráð, en hann dregur í efa að nægjanleg heimild hafi verið til þess.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana er óheimilt að setja á fót nýja ríkisstofnun nema með lögum. Í atugasemdum við 4. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 97/1974, segir, að með ríkisstofnun sé átt við hvers konar aðila í ríkisrekstrinum, sem hafi rekstur eða framkvæmdir með höndum (Alþt. 1974–75, A–deild, bls. 281).

Til hreindýraráðs var stofnað með áðurgreindum reglum nr. 76/1992, sem umhverfisráðherra setti skv. lögum nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. lög nr. 72/1954 og lög nr. 75/1982, um breytingu á þeim lögum, svo og 7. gr. laga nr. 47/1990 og 1. tl. 3. gr. reglugerðar nr. 77/1990 um breytingu á reglugerð nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands. Hér að framan er komist að þeirri niðurstöðu, að umhverfisráðherra hafi verið bær til að setja reglur um veiðar hreindýra á grundvelli þeirra laga, sem reglurnar eru settar með stoð í.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 28/1940 er þeim ráðherra, sem fer með framkvæmd laganna, heimilt að skipa sérstakan mann eða menn til aðstoðar yfirvöldum landsins við eftirlit með því, að lögunum sé hlýtt, og til þess að hafa að öðru leyti eftirlit með hreindýrum. Verður að telja að nægjanleg heimild felist í umræddri grein fyrir ráðherra til þess að fela hreindýraráði að annast eftirlit með hreindýrum og framkvæmd laga nr. 28/1940. Eins og hlutverk hreindýraráðs er afmarkað í 1.–5. tl. 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 76/1992, verður ekki talið, að þar sé farið út fyrir þá heimild, sem 2. gr. laga nr. 28/1940 veitir ráðherra. Hér verður ekki sérstaklega fjallað um heimildir, er snerta umfang starfsemi hreindýraráðs, en þar þarf að fara að reglum, sem fram koma í lokaákvæði 2. gr. laga nr. 28/1940 um greiðslu kostnaðar úr ríkissjóði og í lögum nr. 97/1974 um lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum.

IV.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég, að þrátt fyrir þau ákvæði veiðitilskipunarinnar frá 20. júní 1849, að veiðiréttur fylgi eignarrétti að landi, sé landeigendum skylt að sæta þeim almennu takmörkunum, sem leiðir af ákvæðum laga nr. 28/1940 um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1954. Hins vegar tel ég, að gjaldtaka samkvæmt 2. og 3. mgr. 8. gr., 1. og 2. mgr. 10. gr. svo og lokamálsgrein 13. gr. reglna nr. 76/1992 um stjórn hreindýraveiða skorti stoð í lögum og sé því óheimil.

Það eru tilmæli mín, að umhverfisráðuneytið hafi forgöngu um, að málum þeim, sem hér hafa verið til umræðu, verði komið í löglegt horf.“

V.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 1993, sem ég síðan ítrekaði 31. janúar 1994, óskaði ég upplýsinga umhverfisráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af fyrrgreindu álitinu mínu. Svar umhverfisráðuneytisins, dags. 7. febrúar 1994, hljóðar svo:

„Ráðuneytið hefur mótttekið bréf yðar, dags. 31. janúar 1994. Vegna misskilnings í ráðuneytinu var bréfi yðar frá 5. nóvember 1993 ekki svarað og er beðist velvirðingar á því.

Vegna álits yðar, dags. 18. maí 1993 (mál nr. 670/1992), tekur ráðuneytið fram að lagt hefur verið fram á Alþingi og mælt fyrir frumvarpi til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, öðrum en hvölum (201. mál, þskj. 223). Frumvarp þetta var lagt fram á 115. og 116. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Áður en frumvarpið var lagt fram nú í haust voru nokkrar breytingar gerðar á því. Meðal annarra breytinga hefur 14. gr. frumvarpsins, sem fjallar um hreindýr, ver-

ið verulega breytt og við ákvæðið aukið. Breyting þessi var gerð vegna álits yðar frá 18. maí 1993. Umhverfisráðherra hefur lagt þunga áherslu á það við umhverfisnefnd Alþingis að málinu verði hraðað og frumvarpið afgreitt á þessu þingi. Ráðuneytið tekur sérstaklega fram að eining hefur ríkt um stjórn hreindýraveiða á Austurlandi fyrir utan kvörtun [A] og taldi ráðuneytið því afar óheppilegt að breyta stjórn hreindýraveiða sumarið og haustið 1993.“

IV.

Ég ritaði umhverfisráðherra á ný bréf, dags. 17. febrúar 1994, sem ég síðan ítrekaði 2. maí 1994. Þar spurðist ég fyrir um, hvort skilja bæri ummælin svo, að gjaldtöku þeirri, sem fjallað er um í fyrirnefndu áliti mínu, hafi verið haldið áfram árið 1993, án þess tryggð hafi verið nægjanleg lagaheimild til að verja gjöldunum til að greiða kostnað af hreindýraráði og kostnað við tiltekin verkefni veiðistjóraembættisins.

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 17. maí 1994. Þar segir:

„Ráðuneytið hélt áfram umræddri gjaldtöku sumarið og haustið 1993, því eins og áður hefur komið fram taldi ráðuneytið afar óheppilegt að breyta stjórn hreindýraveiða, þar sem fyrirhugað var að leggja fram á Alþingi þá um haustið frumvarp til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en hvölum, sem síðar var gert. Með frumvarpinu var m.a. ætlunin að afla ótvíræðra lagaheimilda og renna frekari lagastoðum undir þá skipan, sem komið hafði verið á stjórn hreindýraveiða með setningu reglna nr. 76/1992.

Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi 11. maí s.l.“

Lög þessi eru nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

25.0. Varðveisla opinberra skjala.

25.1.

Varðveisla opinberra skjala.

(Mál nr. 876/1993)

A kvartaði yfir óréttmætri mismunun við uppgjör á eignarnámsbótum vegna tjóns út af veiðiskerðingarákvæðum laga um lax- og silungsveiði. Þá bar A fram kvörtun á hendur ríkislögmanni, yfir því að ríkislögmaður hefði krafist þess, að bréf sem sent var úr landbúnaðarráðuneytinu til embættis ríkislögmanns yrði fjarlægt úr skjalasafni ráðuneytisins og það eyðilaggt. Að ósk umboðsmanns var sérstakur umboðsmaður skipaður til að fara með kvörtunina. Skipaður umboðsmaður fjallaði um síðarnefnda kvörtunarefnið í sérstöku álitu. Í niðurstöðu hans var byggt á samhljóða frásögn ríkislögmanns og embættismanna landbúnaðarráðuneytis um tildrög þess, að umrætt bréf, var fjarlægt úr skjalasafni ráðuneytisins. Bréfið hafði að geyma ummæli sem voru til þess fallin að styrkja þau sjónarmið sem A tefldi fram til stuðnings bótakröfu sinni á hendur ríkissjóði vegna skerðingarákvæða þágildandi laga nr. 53/1957 um lax- og silungsveiði. Vegna breytingar á afstöðu ráðherra í málinu hafði ríkislögmanni verið tilkynnt, að bréfið yrði dregið til baka, ásamt svarbréfi ríkislögmanns, og að lítið yrði svo á að bréfin hefðu aldrei verið send. Samþykkti ríkislögmaður þetta. Í niðurstöðu skipaðs umboðsmanns kemur fram, að það sé meginregla íslensks réttar, að opinber skjöl skuli varðveita. Leiddi skipaður umboðsmaður meginreglu þessa af almennri reglu stjórnisýsluréttar um upplýsingarétt málsaðila, ákvæðum í settum lögum um framlagningarskyldu eða aðgang að gögnum opinberra aðila og ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands um varðveislu skjala. Taldi skipaður umboðsmaður, að frá þessari meginreglu væru aðeins smávægilegar undantekningar varðandi undirbúnings-skjöl og þýðingarlitil skjöl. Hér hefði verið um að ræða undirritað bréf landbúnaðarráðherra, sem sent hefði verið, og varðaði hagsmuni og réttarstöðu A. Skjalið teldist því ekki til vinnuskjala eða annarra undirbúningskjala, sem sérstakar undantekningarreglur kynnu að gilda um, heldur félli það tvímælalaust undir fyrirnefnda meginreglu. Var það niðurstaða skipaðs umboðsmanns, að ákvörðun ráðherra um að eyðileggja bréfið hefði verið ólögmat og ámælisverð.

26.0. Vátryggingarstarfsemi.

26.1. Úrelding fiskiskipa. Stjórnvaldsákvörðun bundin skilyrði. Stjórnsýslusamband. Kæra til æðra stjórnvalds. Valdmörk. (Mál nr. 541/1991)

Samábyrgð Íslands á fiskiskipum samþykkti bætur til A hf. vegna úreldingar fiskiskipsins X, með því skilyrði að skipið yrði tekið varanlega úr rekstri fyrir 31. janúar 1991. A hf. óskaði eftir því við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að lengri frestur yrði veittur, svo að ljúka mætti veiðiferð sem hófst 26. janúar 1991. Féllst ráðuneytið á beiðni A hf. og beindi tilmælum þess efnis til Samábyrgðarinnar með bréfi dags. 14. febrúar og síðar 8. apríl 1991. Ekki var þó gert ráð fyrir þeirri bótagreiðslu við uppgjör Aldurslagasjóðs, er hlutverk sjóðsins og eignir voru færð til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins í samræmi við lög nr. 40/1990, er gildi tóku 1. janúar 1991. Í júní 1991 var heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu tilkynnt að öllum skuldbindingum sjóðsins væri lokið og eignir afhentar Hagræðingarsjóði. Þar sem til bótaréttar A hf. var stofnað í gildistíð laga nr. 37/1978 voru þau lög talin gilda um bótaréttinn, sem og stjórnsýslureglur um Aldurslagasjóð. Umboðsmaður taldi að um málefni Aldurslagasjóðs hefðu þau tengsl verið milli stjórnar Samábyrgðarinnar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra sem almennt eru á milli æðra og lægra setts stjórnvalds og að því hefði verið heimilt að skjóta ákvörðun stjórnarinnar til ráðherra. Umboðsmaður taldi svari ráðuneytisins áfátt og fyrirmæli til lægra setts stjórnvalds óskýr, en að skilyrði fyrir rétti A hf. hefði þó verið breytt með gildum og bindandi hætti með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það beitti sér fyrir því að A hf. fengi úrlausn sinna mála í samræmi við þessa niðurstöðu.

I.

Hinn 18. desember 1991 bar A h.f., fram þá kvörtun, að stjórn Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum hefði ekki efnt skuldbindingar sínar gagnvart félaginu um greiðslu bóta úr Aldurslagasjóði fiskiskipa fyrir fiskiskipið X, áður en eignir sjóðsins voru afhentar Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins í byrjun árs 1991, sbr. 2. tl. 3. gr. laga nr. 40/1990 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, sbr. nú lög nr. 65/1992.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir, að 4. desember 1990 óskaði A h.f. eftir bótum úr Aldurslagasjóði fiskiskipa til þess að taka fiskiskipið X úr rekstri og eyða því. Óskaði félagið jafnframt eftir því að ekki þyrfti að eyða skipinu, fyrr en gengið hefði verið frá kaupum á nýju fiskiskipi. Hinn 21. desember 1990 samþykkti stjórn Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum umsókn A h.f. með tilvísun til laga og reglugerðar um Aldurslagasjóð fiskiskipa. Var það skilyrði sett fyrir greiðslu bóta, að bol skipsins yrði eytt fyrir 1. febrúar 1991. Á fundi stjórnar Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum 11. janúar 1991 var eftirfarandi samþykkt:

- „2. Samþykkt var að samþykktar bætur til eftirgreindra skipa falli niður, ef skilyrði um þeim sem eigendum hefur verið tilkynnt bréflaga um, verði ekki fullnægt, og skipin tekin varanlega úr rekstri fyrir 31. janúar 1991.

Skipin eru:

[X]

...“

Í janúar 1991 óskaði A h.f. eftir því við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, að gefinn yrði lengri frestur til þess að taka skipið varanlega úr rekstri, svo að ljúka mætti veiðiferð, sem skipið fór í 26. janúar 1991. Í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum 14. febrúar 1991 er tekið fram, að ráðherra geti „ . . . fyrir sitt leyti fallist á að eiganda skipsins verði veittur frestur þar til þessari veiðiferð er lokið og skipið verði þá tekið varanlega úr rekstri“. X mun hafa komið úr umræddri veiðiferð 18. febrúar 1991.

Hinn 8. apríl 1991 ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið Samábyrgð Íslands á fiskiskipum svohljóðandi bréf:

„Vísað er til ákvörðunar frá 21.12.1990 um að veita [X] úreldingarstyrk að upphæð 16.632 milljónir þrátt fyrir skilyrði, sem sett voru um að skipið yrði tekið varanlega úr rekstri fyrir þann 1. febrúar sbr. fundargerð Aldurslagasjóðs dags. 11.01.1991.

Í ljósi þeirra viðræðna sem áttu sér stað milli eigenda [X], stjórnar Úreldingasjóðs og ráðuneytisins telur ráðuneytið að það beri að greiða [X] bætur frá Aldurslagasjóði og að stjórn Aldurslagasjóðs geri stjórn Hagræðingarsjóðs grein fyrir því að við uppgjör á Aldurslagasjóði og við skil á sjóðnum til Hagræðingarsjóðs hafi láðst að taka fram þær skuldbindingar sem útistandandi voru vegna [X].“

Í svarbréfi Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum 10. apríl 1991 segir meðal annars:

„Þar sem nokkurs misskilnings virðist gæta varðandi mál þetta þykir nauðsynlegt að geta eftirfarandi:

Á fundi stjórnar Aldurslagasjóðs þann 21. nóvember 1990 var fjallað um umsókn eigenda ms. [X] og samþykkt að gefa umsækjanda kost á bótum að fjárhæð kr. 16.632.000,-. Samþykktin var bundin þeim skilyrðum að skipið yrði tekið úr rekstri fyrir 1. febrúar 1991 og var vísað til laga og reglugerðar um Aldurslagasjóð fiskiskipa sbr. bréf til umsækjanda dags. 21.12.1990, sem hér fylgir í ljósríti.

Á fundi stjórnar Samábyrgðarinnar þann 11. janúar 1991, sbr. meðfylgjandi fundargerð, var samþykkt að hefðu eigendur eftirtalinna skipa

[X]

...“

ekki staðið við framangreind skilyrði og tekið skip sín varanlega úr rekstri fyrir 31. janúar 1991, væru samþykktar bætur úr gildi fallnar, enda var lokauppgjör og skil Aldurslagasjóðs fiskiskipa til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins miðað við þann dag og lög um Aldurslagasjóð fiskiskipa úr gildi numin þann 31. desember 1990.

Með tilliti til framanritaðs telur stjórn Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum sig bresta heimild til að hafa frekari afskipti af máli þessu.“

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ritaði Samábyrgð Íslands á fiskiskipum á ný bréf 26. apríl 1991. Þar segir meðal annars:

„Í lok janúar sl. leituðu eigendur [X] til ráðuneytisins og óskuðu eftir því að fá lengri frest en skipið hafði látið úr höfn í síðustu veiðiferð 26. janúar sl. eða stuttu áður er fresturinn rann út. Ráðuneytið féllst á þessa ósk fyrir sitt leyti og beindi þeim

tilmælum til eigenda að þeir ræddu við stjórnarmenn í Samábyrgð Íslands um málið og fengju vilyrði þeirra fyrir lengri fresti. Vísast hér til bréfs ráðuneytisins til Samábyrgðarinnar frá 14. febr. sl. Skipið kom til hafnar um miðjan febrúar að lokinni söluferð.

Í framhaldi af viðræðum, sem áttu sér stað milli eigenda skipsins, stjórnar Samábyrgðarinnar og ráðuneytisins var það skoðun ráðuneytisins, að fallist hefði verið á lengri frest sbr. ofanritað.

Með lögum nr. 40/1990 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, sem tóku gildi 1. jan. sl., voru ákvæði 2. kafla laga nr. 37/1978, um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum felld úr gildi en hlutverk sjóðsins og eignir færðar til Hagræðingarsjóðs og þar með undir yfirstjórn sjávarútvegsráðherra. Hinn 1. febr. sl. sendi Samábyrgðin sjávarútvegsráðuneytinu ársreikninga Aldurslagasjóðs fyrir árið 1990, sem jafnframt var lokareikningur sjóðsins, ásamt upplýsingum um, að skv. ákvæðum laga nr. 40/1990, væri skuldbindingum sjóðsins lokið og að öll mál, sem tengdust rekstri sjóðsins og úthlutun bóta úr honum endanlega afgreidd. Vitneskju um þetta uppgjör fékk ráðuneyti ekki fyrr en síðar og í tilefni þess ritaði ráðuneytið Samábyrgðinni bréf 8. þ.m., þar sem ráðuneytið lýsir þeirri skoðun að greiða beri eigendum skipsins bætur frá Aldurslagasjóði og sjóðsstjórn geri stjórn Hagræðingarsjóðs grein fyrir því að við skil á sjóðnum hafi láðst að taka fram þær skuldbindingar, sem útistandandi voru vegna [X]. Með bréfi 10. þ.m. svarar Samábyrgðin erindi þessu og telur sig bresta heimild til að hafa frekari afskipti af málinu, enda væri búið að afhenda fjármunina Hagræðingarsjóði.

Það er skoðun ráðuneytisins að eigendum [X] hafi verið gefið vilyrði fyrir því, að þeir mættu ljúka umræddri veiðiferð án þess að bætur féllu niður og ritaði ráðuneytið Samábyrgðinni áðurgreint bréf í trausti þess. Ekki komu fram neinar athugasemdir við bréf ráðuneytisins frá 14. febr. sl.

Samkvæmt upplýsingum sjávarútvegsráðuneytisins getur það engin afskipti haft af máli þessu, auk þess sem breytt lög gera ekki ráð fyrir því, að Hagræðingarsjóður geti veitt úreldingarstyrki nema tryggt sé, að ekki komi til nýtt skip í fiskiskipaflotann í stað hins úrelta, sbr. nánar 7. gr. reglug. nr. 156/1991. Er því úr vöndu að ráða.

Með skírskotun til ofanritaðs fer ráðuneytið þess á leit að eigendum [X] verði greiddar umræddar bætur þegar í stað á vegum Samábyrgðarinnar og að Hagræðingarsjóði verði gerð grein fyrir stöðu málsins og uppgjör leiðrétt með hliðsjón af því. Það er skoðun ráðuneytisins að kosta verði kapps um að leysa þetta mál eftir færum leiðum.

Að gefnu tilefni tekur ráðuneytið fram að stjórn Samábyrgðarinnar gerði ráðuneytinu ekki grein fyrir skilum á Aldurslagasjóði til Hagræðingarsjóðs eins og eðlilegt hefði verið, heldur eingöngu sjávarútvegsráðuneytinu, sem þó fer ekki með stjórn Hagræðingarsjóðs. Hefði slíkt verið gert hefði málið ekki borið að með þessum hætti.“

Með bréfi 4. júní 1991 sendi Samábyrgð Íslands á fiskiskipum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu ársreikning Aldurslagasjóðs fyrir árið 1990, ásamt bréfum löggilts endurskoðanda sjóðsins frá 1. febrúar 1991 til sjávarútvegsráðuneytisins og stjórnar Aldurslagasjóðs. Í bréfi endurskoðandans til sjávarútvegsráðuneytisins segir meðal annars:

„Samkvæmt ákvæðum laga nr. 40/1990 er skuldbindingum sjóðsins lokið og hafa öll mál sem tengst hafa rekstri sjóðsins og úthlutun bóta úr honum verið endanlega afgreidd.“

Í lok bréfsins er síðan tilkynnt, að eignir Aldurslagasjóðs séu þar með afhentar Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins í samræmi við fyrirmæli 3. gr. laga nr. 40/1990.

III.

Hinn 24. janúar 1992 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Samábyrgð Íslands á fiskiskipum léti mér í té gögn málsins svo og upplýsingar um, hvort og þá með hvaða hætti óskað hefði verið eftir því, að stjórn Samábyrgðarinnar breytti eða viki frá því skilyrði fyrir bótum til handa A h.f. fyrir X, „. . . að bol skipsins verði eytt fyrir 1. febrúar 1991 . . .“, sbr. bréf sjóðsins frá 21. desember 1990. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um, ef slík ósk hefði komið fram, hver hefði verið afgreiðsla stjórnarinnar á þeirri umleitan. Í svarbréfi Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum frá 11. febrúar 1992 segir:

„Tekið skal fram að starfsmaður Aldurslagasjóðs hafði tilkynnt forsvarsmanni [A] hf. að hann þyrfti ekki fortakslaust að hafa eytt bol skipsins fyrir 1. febrúar 1991. Nóg væri að búið væri fyrir þann dag að leggja skipinu þannig að það hefði verið tekið varanlega úr notkun.

Þann 1. febrúar 1991 var gengið frá ársreikningi Aldurslagasjóðs 1990 (lokareikningi) og hann afhentur [. . .] stjórnarformanni Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins þann dag, [. . .] Fyrir lá að skilyrði bótanna til [A] hf. hafði ekki verið fullnægt. Var því skuldbinding vegna þeirra ekki meðal skuldbindinga sjóðsins.

Með þessu hafði Samábyrgðin skilað af sér sjóðnum og hafði ekki frekari afskipti af honum. Tekið skal fram að Samábyrgðin féllst aldrei á frekari breytingar á skilmálum bótanna en að framan greinir.“

Athugasemdir A h.f. við framangreint bréf bárust mér með bréfi félagsins 8. apríl 1992.

IV.

Með bréfi 25. júní 1992 óskaði ég eftir upplýsingum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um það, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, hvort í bréfi ráðuneytisins frá 26. apríl 1991 hefðu falist bein fyrirmæli til stjórnar Samábyrgðarinnar um greiðslu bóta til A h.f., og ef svo væri, á hvaða lagareglum það hefði verið byggt. Einnig óskaði ég upplýsinga um, hvort ráðuneytið hygðist með einhverjum hætti fylgja síðastgreindu bréfi sínu eftir. Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 14. ágúst 1992. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars:

„Mál þetta snýst um það að með lögum sem heyra undir sjávarútvegsráðherra (lögum um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins nr. 40/1990) var lögum sem heyra undir tryggingamálaráðherra breytt (lögum um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum nr. 37/1978). Á engu stigi málsins var tryggingamálaráðuneytinu gerð grein fyrir hvað stæði til. Af þessu leiddi að hinn 14. febrúar 1991 tók tryggingamálaráðuneytið ákvörðun sem byggði á lögum sem búið var að fella úr gildi.

Vegna þessa máls óskar tryggingamálaráðuneytið eftir því að rekja gang þessa máls eins og hann liggur fyrir í skjalasafni ráðuneytisins.

1. Eigendur [X] snéru sér (að því er virðist munnlega því formleg beiðni finnst ekki í skjalasafni ráðuneytisins) til tryggingamálaráðherra snemma árs 1991 og óskuðu eftir því að frestur sá sem stjórn Aldurslagasjóðs hafði gefið þeim til að taka skipið varanlega úr rekstri yrði framlengdur um nokkra daga þannig að unnt yrði að ljúka síðustu veiðiferðinni sem hófst 26. janúar 1991. Stjórn sjóðsins hafði gef-

- ið eigendunum frest til 31. janúar 1991. Í ljósi afgreiðslu sambærilegra mála samþykkti tryggingamálaráðherra að lengja frestinn þannig að unnt yrði að ljúka veiðiferð þeirri sem hófst 26. janúar 1991. Þessi ákvörðun var tilkynnt Samábyrgð Íslands á fiskiskipum með bréfi dags. hinn 14. febrúar 1991, [. . .].
2. Ráðuneytinu bárust engar athugasemdir frá Samábyrgðinni vegna bréfsins frá 14. febrúar 1991. Á þessum tíma hafði ráðuneytið heldur enga tilkynningu fengið um það að Aldurslagasjóður hefði verið afhentur Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins hinn 1. febrúar 1991. Tilkynning um það barst ráðuneytinu ekki fyrr en 4. júní 1991, [. . .].
 3. Enn ritar tryggingamálaráðherra Samábyrgðinni 8. apríl 1991, [. . .]. Í bréfinu kemur fram að á þessum tíma hefur ráðuneytið fengið vitneskju um að búið er að afhenda Hagræðingarsjóði eignir Aldurslagasjóðs. Í bréfinu fer tryggingamálaráðherra fram á það við stjórn Aldurslagasjóðs að hún geri Hagræðingarsjóði grein fyrir að Aldurslagasjóður hafi verið búinn að skuldbinda sig til að greiða eigendum [X] bætur en láðst hafi að taka tillit til þessara skuldbindinga er skil voru gerð á eignum sjóðsins til Hagræðingarsjóðs.
 4. Þessu bréfi svarar formaður stjórnar Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum hinn 10. apríl 1991, [. . .]. Þar kemur fram að stjórnin telur sig breyta heimild til frekari afskipta af málinu þar sem lokauppgjör og skil Aldurslagasjóðs fiskiskipa til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins höfðu miðast við 31. janúar 1991. Á fundi stjórnar Samábyrgðarinnar 11. janúar 1991 hefði verið ákveðið að ef eigendur [X] og raunar fleiri skipa hefðu ekki tekið skip sín varanlega úr rekstri fyrir 31. janúar 1991 væru samþykktar bætur úr gildi fallnar. Ekki kemur fram í bréfinu hvort þessi ákvörðun stjórnarinnar hafi verið formlega tilkynnt eigendum [X].
 5. Hinn 26. apríl 1991 ritar tryggingamálaráðherra enn bréf til Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum, [. . .]. Þar kemur fram að tryggingamálaráðuneytinu var ókunnugt um að búið væri með lögum að leggja Aldurslagasjóð niður er tryggingamálaráðherra féllst á lengingu frests til handa eigendum [X] hinn 14. febrúar 1991. Þar kemur fram að ráðuneytið taldi að eigendum [X] hafi verið gefið vilyrði af hálfu stjórnenda Aldurslagasjóðs fyrir lengingu frestsins og á því hafi ákvörðun ráðuneytisins frá 14. febrúar byggst. Sömuleiðis er á það bent að engar athugasemdir komu frá Aldurslagasjóði við þetta bréf ráðuneytisins og að skil Aldurslagasjóðs til Hagræðingarsjóðs hefðu eingöngu verið tilkynnt sjávarútvegsráðuneytinu en ekki tryggingamálaráðuneytinu.
 6. Með bréfi dags. 4. júní 1991 tilkynnir Samábyrgð Íslands á fiskiskipum tryggingamálaráðuneytinu að starfsemi Aldurslagasjóðs hafi formlega lokið 31. desember 1990, [. . .]. Bréfinu fylgdu bréf [. . .] löggilts endurskoðanda dags. 1. febrúar 1991 til annars vegar stjórnar Aldurslagasjóðs og hins vegar sjávarútvegsráðuneytisins, [. . .].
 7. Þegar í ljós kom að búið var að breyta lögum á verksviði tryggingamálaráðuneytisins með lögum á vegum sjávarútvegsráðuneytisins var haft samband við skrifstofustjóra forsætisráðuneytisins og ritara ríkisstjórnarinnar til að gera grein fyrir hvað gerst hafði. Þá hafði raunar fyrir algjöra tilviljun annað svipað tilvik uppgötvast. Í því tilviki var búið með lögum sem heyra undir viðskiptaráðherra að breyta a.m.k. þremur lögum á verksviði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Skrifstofustjóri forsætisráðuneytisins brást skjótt við þessa ábendingu. Í framhaldi þessa mun hafa verið ákveðið að er ráðherrar kynntu lagafrumvörp sín í ríkisstjórn þá skyldu þeir vekja sérstaka athygli á því ef frumvörpin breyttu lögum á verksviði annarra ráðherra. Mistök af því tagi sem umrædd kvörtun fjallar um ættu því ekki að þurfa að endurtaka sig.“

Athugasemdir A h.f. við bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi félagsins 9. september 1992. Þar segir meðal annars:

„Kjarni málsins og það sem meginmáli skiptir er, að í ársbyrjun 1991 fékk [A] hf. leyfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til þess að [X] mætti ljúka veiðiferð þeirri er skipið lagði í þann 26. janúar 1991, án þess að bætur úr Aldurslagasjóði vegna úr-eldingar skipsins féllu niður, þrátt fyrir að skipið yrði ekki tekið úr varanlegum rekstri fyrir 1. febrúar 1991, eins og áður hafði verið áskilið af hálfu Aldurslagasjóðs. Framangreint var staðfest í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins dags. 14. janúar 1991, svo og í síðari bréfum ráðuneytisins er lögð hafa verið fram í máli þessu.

Ekki er hægt að ætlast til þess að forsvarsmenn [A] hf. gerðu sér grein fyrir því að ráðherra kynni að hafa brostið vald til þess að gefa umrætt loforð með hliðsjón af lögum nr. 40, 1990, þar sem það var ekki ljóst ráðuneytinu sjálfu.

Þá vekur furðu, að þrátt fyrir að stjórn Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum telji sig breyta heimild til þess að hafa afskipti af máli [A] hf. eftir 1. janúar 1991 vegna framangreindrar lagabreytingar, er haldinn stjórnarfundur þann 11. janúar 1991 og ráðið til lykta málefnum er heyrðu undur Aldurslagasjóð, bætur samþykktar og bætur felldar niður ef ákveðnum skilyrðum yrði ekki fullnægt, m.a. hvað varðar [X].

Hvað sem öðru líður er ljóst, að sú ákvörðun forsvarsmanna [A] hf. að senda skipið í umrædda söluferð, byggðist alfarið á loforði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að skipið mætti ljúka veiðiferðinni án þess að bætur féllu niður. Þar sem um svo mikla hagsmuni er að tefla, hefði skipið skilyrðislaust verið tekið úr varanlegum rekstri fyrir 1. febrúar 1991 hefði loforð ráðherra ekki legið fyrir.“

V.

1.

Hinn 23. nóvember 1992 ritaði ég A h.f. bréf, þar sem ég taldi þörf á því að félagið upplýsti, hvenær það hefði snúið sér til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og með hvaða hætti það hefði verið gert. Þá taldi ég einnig rétt, að félagið léti mér í té upplýsingar um, hvenær og með hvaða hætti félaginu hefði fyrst verið tilkynnt um það, að ráðuneytið hefði samþykkt að lengja frest þann, sem félaginu hefði verið gefinn til þess að taka skipið úr rekstri. Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi A h.f. 15. mars 1993. Þar segir:

„Um það nákvæmlega hvaða dag janúarmánaðar 1991 haft var munnlegt samband við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra man ég ekki, en hitt er ljóst, að það var all nokkru áður en [X] fór í síðustu veiðiferð sína þann 26. janúar, enda ljóst, að hefði samþykki ráðherra ekki legið fyrir, hefði skipið ekki verið sent í umrædda veiðiferð. Er þetta augljóst þegar litið er til þeirra hagsmuna sem í veði voru, með því að bætur úr Aldurslagasjóði skyldu nema kr. 16.632.000,00, en veiðiferð sú sem hér um ræðir hefur skilað útgerðinni u.þ.b. tveim til þrem milljónum króna. Samþykki sitt fyrir því að lengja frest þann er gefinn hafði verið til þess að taka skipið úr varanlegum rekstri gaf ráðherra strax þegar haft var samband við hann og ítrekaði síðar í bréfum þeim er yður hafa verið send.

Því til stuðnings að fyrir hafi legið munnlegt samþykki ráðherra, vitna ég til meðfylgjandi minnisblaðs [. . .], þáverandi aðstoðarmanns ráðherra. Í minnisblaðinu kemur fram að [. . .] hafði símasamband við, [. . .] einn eigenda [X] og [. . .] hjá Samábyrgðinni þann 23. janúar. Eins og fram kemur í minnisblaðinu gerði [aðstoðarmaður ráðherra] [einum eiganda X] grein fyrir afstöðu ráðherra, sem síðan var ítrekuð í bréfum ráðherra til Samábyrgðarinnar, dags. 14.4. og 26.4.1991, þ.e. að ráðherra hefði fallist á að lengja frest þann sem [A] hf. hefði til þess að taka skipið úr varanlegum rekstri, til þess að ljúka mætti margumræddri veiðiferð.

Með vísan til framangreinds lá afstaða ráðherra þegar fyrir þann 23. janúar 1991. Þess má að lokum geta, eins og fram hefur komið í máli þessu, sbr. bréf [A] hf., dags. 4.12.1990 til Aldurslagasjóðs, að fyrirtækið var að festa kaup á nýjum togara í stað [X] og fór þess þ.a.l. á leit, að ekki þyrfti að eyða skipinu fyrr en gengið hefði verið frá kaupum á hinu nýja skipi. Dróst nokkuð að hægt væri að ganga frá þessum kaupum. Vegna þessa var [A] hf. mikið í mun að [X] gæti lokið umræddri veiðiferð þar eð skipinu hafði í nóvember 1990 verið úthlutaður sölundagur í Bremenhafan þann 13.2., sbr. meðfylgjandi ljósrit bréfs Aflamiðlunar.

Í þessu sambandi er rétt að vísa til bréfs er barst [A] hf. á telefaxi þann 1.12.1992, en þar koma fram bollaleggingar um að sé heimild til löndunar ekki nýtt geti viðkomandi útgerð ekki vænst þess að umsóknir frá henni séu metnar til jafns við umsóknir frá þeim útgerðum sem ávallt nýta sínar heimildir.“

2.

Í bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 23. nóvember 1992 óskaði ég eftir því, að ráðuneytið gerði grein fyrir afstöðu sinni til eftirtalinna atriða, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987:

- „1. Var litið svo á, að ákvörðun stjórnar Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum um greiðslu bóta úr Aldurslagasjóði yrði almennt skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins?
2. Hefur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið í gildistíð II. kafla laga nr. 37/1978 um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum úrskurðað í málefnum Aldurslagasjóðs, sem stjórn Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum hafði fjallað um skv. 1. mgr. 9. laga nr. 37/1978?“

Skýringar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bárust mér með bréfi ráðuneytisins 7. apríl 1993. Þar segir:

„Ráðuneytið vísar til bréfa dags. 23. nóvember 1992, 15. febrúar og 26. mars 1993 þar sem óskað er frekari upplýsinga ráðuneytisins vegna kvörtunar [A] h.f. Óskað er svara ráðuneytisins við tveimur spurningum.

[. . .]

Ráðuneytið hefur með ítarlegri skoðun á skjalasafni sínu kannað samskipti þess og Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum f.h. Aldurslagasjóðs vegna umræddrar kæru. Sú skoðun hefur leitt í ljós að oftlega hefur álitis ráðuneytisins verið leitað á því hvað teldist fullnægjandi förgun á fiskiskipi sbr. lokamálsgr. 9. gr. laga nr. 37/1978. Ráðuneytið sendir hér með ljósrit þessara samskipta. Af þeim má sjá að það er ýmist Samábyrgðin sem leitar álitis ráðuneytisins eða útgerðaraðili skips. Engin dæmi finnast um að til ráðuneytisins hafi verið skotið ákvörðun um frest til förgunar líkt og gerðist í því máli sem kvartað er yfir til umboðsmanns.

Vegna spurninga umboðsmanns er rétt að taka fram að litið hefur verið svo á að almennt mætti skjóta [til] ráðherra tryggingamála ákvörðunum stjórnar Samábyrgðar Íslands hvort sem þær varða Aldurslagasjóð eða önnur álitafefni, enda er stjórnin að meirihluta til skipuð af ráðherra, sbr. 3. gr. laganna. Á þetta hefur hins vegar aldrei reynt með formlegum hætti nema í umræddu kvörtunarmáli. Varðandi síðari spurninguna er ljóst að ráðherra hefur oftlega veitt stjórn Samábyrgðarinnar umsögn í málum er snerta Aldurslagasjóð, [. . .]. Um formlega úrskurði hefur þó aldrei verið að ræða.

Ráðuneytið væntir þess að ofangreindar upplýsingar nægi en er að sjálfsögðu reiðubúið til að veita umboðsmanni frekari upplýsingar ef þörf krefur.

Ráðuneytið biðst velvirðingar á þeim mikla drætti sem orðið hefur á að svara viðbótarfyrirspurn umboðsmanns vegna þessa máls.“

Með bréfi 14. apríl 1993 gaf ég A h.f. kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Athugasemdir A h.f. bárust mér síðan með bréfi félagsins 16. júní 1993.

VI.

Löggjöf um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum er að rekja allt aftur til laga nr. 54/1909 um stofnun váttryggingarfjelags fyrir fiskiskip. Átti landsstjórnin að gangast fyrir því, að á stofn yrði sett váttryggingarfélag með gagnkvæmri ábyrgð og skyldi félagið nefnast Samábyrgð Íslands á fiskiskipum.

Með lögum nr. 24/1958, um viðauka við lög nr. 23 27. júní 1921, um váttryggingarfélag fyrir fiskiskip, var svo fyrir mælt, að allir eigendur tréskipa af tiltekinni gerð væru skyldir til að váttryggja þau hjá Samábyrgð Íslands á fiskiskipum gegn skemmdum af bráðafúa. Upp frá þessu voru bráðafúatryggingar sérstök deild í Samábyrgðinni með sjálfstæðum fjárhag og sérgreindu reikningshaldi eða allt þar til Aldurslagasjóður fiskiskipa var stofnsettur með lögum nr. 37/1978 um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum.

Með lögum nr. 37/1978 var komið á fót Aldurslagasjóði fiskiskipa, sem skyldi yfirtaka allar eignir og skuldbindingar Bráðafúadeildar Samábyrgðarinnar, sbr. 8. gr. laganna. Skyldi Samábyrgðin framvegis annast rekstur Aldurslagasjóðs í stað þess að hafa með höndum bráðafúatryggingu á tréskipum (Alþt. 1977, A–deild, bls. 2069). Tilgangur Aldurslagasjóðs var aðallega að greiða fyrir því, með bótagreiðslum, að gömul og óhentug skip yrðu tekin úr notkun og eyðilögð, sbr. 7. gr. laganna. Allir eigendur skipa af tiltekinni stærð og gerð skyldu vera aðilar að sjóðnum og greiða árgjald til hans, sbr. nánar 10. gr. laganna. Ráðherra gat einnig ákveðið, að Tryggingasjóður fiskiskipa legði Aldurslagasjóði fé, sbr. 11. gr. Bætur úr sjóðnum skyldu ákveðnar af stjórn Samábyrgðarinnar, sbr. nánar 9. gr. laganna, en reikningar Aldurslagasjóðs skyldu endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda, sem ráðherra skipaði, sbr. 13. gr. Öllum fjárhæðum, er greindi í II. kafla laganna, skyldi ráðherra geta breytt, en kafla þessi fjallaði um Aldurslagasjóð. Nánari reglur um starfsemi sjóðsins gat ráðherra einnig sett, sbr. 14. gr.

Með lögum nr. 40/1990 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins voru felld úr gildi ákvæði II. kafla laga nr. 37/1978 um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum, er fjallaði, eins og áður greinir, um Aldurslagasjóð fiskiskipa. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 40/1990 öðluðust lögin gildi 1. janúar 1991. Í 3. gr. laganna er tekið fram, að stofnfé Hagræðingarsjóðs skuli m.a. vera „eignir Aldurslagasjóðs fiskiskipa“.

VII.

Í álitinu mínu, dags. 5. október 1993, fjallaði ég annars vegar, um stjórnáslusamband aldurslagasjóðs og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og hins vegar um þau skilyrði er sett höfðu verið fyrir bótarétti A. Sagði svo um þessa þætti í álitinu:

„Ég tel ekki ástæðu til að fjalla hér um það álitafni, hvernig tengslum Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins sé almennt háttað að lögum. Vegna kvörtunar þeirrar, sem hér er til athugunar, verður við það látið sitja að gera grein fyrir sambandi ráðuneytisins og Aldurslagasjóðs, svo sem því var skipað samkvæmt lögum nr. 37/1978, áður en þeim var breytt með lögum nr. 40/1990, svo sem áður hefur verið lýst.

Samkvæmt 9. tölul. 7. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið með hvers konar tryggingar og váttrygg-

ingarstarfsemi. Það hefur því farið með það vald, sem ráðherra var fengið í lögum nr. 37/1978 til afskipta af Aldurslagasjóði.

Eins og rakið er í VI. kafla hér að framan, var mælt fyrir í II. kafla laga nr. 37/1978 um ýmsar ákvarðanir ráðherra um málefni Aldurslagasjóðs. Til sjóðsins var stofnað með lögum og honum lagt þar til ákveðið stofnfé. Tekjur sjóðsins voru meðal annars gjöld, sem ákveðin voru af ráðherra. Í 18. gr. laganna var ráðherra fengið vald til að setja nánari reglur um starfsemi sjóðsins. Ekki var gert ráð fyrir því að Samábyrgðin hefði annað hlutverk en að annast rekstur Aldurslagasjóðs, sbr. g-lið 1. mgr. 2. gr. laganna. Í lögum nr. 37/1978 var ekki kveðið á um það, að Aldurslagasjóður væri sjálfstæður og að ákvörðunum stjórnar Samábyrgðar um málefni Aldurslagasjóðs yrði eigi skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Ummæli þar að lútandi er heldur ekki að finna í lögskýringargögnum.

Það er niðurstaða mín á grundvelli ofangreindra lagafyrirmæla og hinnar óskráðu grundvallarreglu um heimild til kæru ákvörðunar til æðra stjórnvalds, að um málefni Aldurslagasjóðs hafi þau tengsl verið á milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og stjórnar Samábyrgðarinnar, sem almennt eru á milli æðra og lægra setts stjórnvalds. Var því heimilt að skjóta ákvörðun stjórnarinnar til úrskurðar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

VIII.

Eins og áður hefur verið greint frá, samþykkti stjórn Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum hinn 21. desember 1990 að verða við umsókn A h.f. um bætur úr Aldurslagasjóði, en setti það að skilyrði fyrir bótum, að bol skipsins yrði eytt fyrir 1. febrúar 1991. A h.f. hafði þannig öðlast skilorðsbundinn bótarétt, áður en lög nr. 40/1990 tóku gildi og Aldurslagasjóður var lagður niður.

Þar sem til umrædds bótaréttar A h.f. var stofnað í gildistíð II. kafla laga nr. 37/1978, tel ég, að um bótaréttinn hafi gilt ákvæði nefnds kafla og aðrar reglur eldri laga um hann. Á það bæði við efnisreglur um stofnun og lok þess réttar svo og um stjórnarsýslureglur þær, er um Aldurslagasjóð giltu. Í samræmi við það, sem áður segir um tengsl Aldurslagasjóðs og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, tel ég að A h.f. hafi verið rétt að bera upp við ráðuneytið ósk um tilslökun á því skilyrði, sem sett hafði verið fyrir bótum. Málaleitan A h.f. virðist ekki hafa verið í þeim búningi, að ákvörðun stjórnar Samábyrgðarinnar væri berum orðum skotið til úrskurðar ráðuneytisins. Engu að síður fór ekki milli mála og er óumdeilt, að óskað var ákvörðunar ráðuneytisins.

Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við erindi A h.f. var það, að ráðherra gæti „ . . . fyrir sitt leyti fallist á að eiganda skipsins verði veittur frestur þar til þessari veiðiferð er lokið og skipið verði þá tekið varanlega úr rekstri“. Þegar ákvarðanir lægra setts stjórnvalds eru bornar undir æðra stjórnvald til úrlausnar, verður að gera þær kröfur til svara æðra stjórnvalds, að skýrt komi fram, hvort úrlausn þess eigi að binda lægra sett stjórnvald. Svári ráðuneytisins var áfátt að þessu leyti, en engu að síður tel ég, að fyrirsvarsmönnum A h.f. hafi verið rétt að ganga út frá því, að ráðuneytið hefði fallist á þá breytingu á bótaskilyrði, sem fyrirtækið hafði sótt um.

Ég er samkvæmt framansögðu þeirrar skoðunar, að skilyrði fyrir rétti A h.f. til bóta úr Aldurslagasjóði hafi verið breytt með gildum og bindandi hætti með umræddu bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 14. febrúar 1991. Eru það tilmæli mín til ráðuneytisins, að það beiti sér fyrir því, að A h.f. fái úrlausn sinna mála í samræmi við þá niðurstöðu. Ég tel ennfremur rétt að benda á, að gera verður ráð fyrir því, að fyrirsvarsmenn A h.f. hafi treyst því, að með umræddu bréfi ráðuneytisins væri búið að breyta upprunalegu skilyrði fyrir rétti félagsins til bóta úr Aldurslagasjóði. Hvað sem líður heimildum ráðuneytisins eftir gildistöku laga nr. 40/1990 hinn 1. janúar 1991, voru þessi viðbrögð ráðuneytisins til þess fallin að baka því ábyrgð gagnvart A h.f. Loks skal áréttað, að reyn-

ist ágreiningur um bætur til A h.f., þá er það álit mitt, að úr honum beri að leysa af gerðardómi í samræmi við 16. gr. laga nr. 37/1978.“

IX.

Eftir að ég hafði látið álit mitt í ljós í ofangreindu máli bárust mér afrit bréfa er A h.f. og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið höfðu látið frá sér fara vegna málsins. Kemur þar fram, að lögmaður A h.f. óskaði eftir því 18. október 1993, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið beitti sér fyrir því, að félagið fengi umræddan styrk til úreldingar fiskiskipsins X. Ráðuneytið fór síðan þess á leit við sjávarútvegsráðuneytið 20. október 1993, að „. . . Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins, sem tók við eignum Aldurslagasjóðs fiskiskipa [greiddi A] h.f. þær bætur sem Aldurslagasjóði fiskiskipa hafði lofað fyrir fiskiskipið [X]“. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið upplýsti síðan A h.f. með bréfi 15. nóvember 1993, að sjávarútvegsráðuneytið hefði svarað tilmælum sínum með bréfi 26. október 1993, þar sem komið hefði fram, að ráðuneytið teldi það vera í verkahring stjórnar Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins, að taka afstöðu til einstakra erinda um greiðslu úr sjóðnum. Jafnframt upplýsti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, að það hefði sama dag ritað Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins og „. . . farið þess á leit að skuldbindingar Aldurslagasjóðs gagnvart A h.f. verði efndar“. Í bréfi er heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ritaði ríkislögmanni 6. desember 1993 segir meðal annars:

„Ráðuneytið hefur nú skrifað sjávarútvegsráðuneytinu og Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins, sem tók við eignum Aldurslagasjóðs. Báðir aðilar telja að Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins geti ekki staðið [A] h.f. skil á þeim bótum sem búið var að lofa honum úr Aldurslagasjóði.

Í ljósi stöðu málsins óskar ráðuneytið leiðbeininga embættis ríkislögmanns um næstu skref í máli þessu.“

Loks barst mér afrit bréfs lögmanns A h.f. til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 3. febrúar 1994, þar sem staðfest var, að honum hefði borist bréf ráðuneytisins frá 15. nóvember 1993.

27.0. Ökuréttindi.

27.1.

**Endurveiting ökuréttinda. Verklagsreglur. Sjóarmið
sem stjórnvaldsákvörðun er byggð á. Rannsóknarregla.
Leiðbeiningarskylda stjórnvalda.
(Mál nr. 790/1993)**

A kvartaði yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði synjað ósk hans um endurveitingu ökuréttinda og byggt á verklagsreglum, sem ekki hefðu stoð í umferðarlögum. A hafði verið sviptur ökuréttindum ævilangt vegna ölvunaraksturs. Samkvæmt 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, má eigi veita ökuréttindi að nýju fyrir en ævilöng ökuleyfissvipting hefur staðið í fimm ár. Þar sem sá tími var eigi liðinn er A bar fram ósk sína, taldi umboðsmaður, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði borið að synja umsókn A að svo stöddu. Hins vegar taldi umboðsmaður, að ráðuneytinu hefði ekki verið rétt að fullyrða fyrirfram, að ekki yrði unnt að verða við beiðni A fyrir en í fyrsta lagi 5 árum og 3 mánuðum eftir sviptingu ökuréttinda. Sú niðurstaða byggðist á um 3 mánaða viðbót við 5 ára tímenn fyrir hvert brot gegn 48. gr. umferðarlaga (sviptingarastur) eftir síðasta ölvunarakstursdóm. Umboðsmaður tók fram, að við mat á skilyrðum 106. gr. væri heimilt að hafa til hliðsjónar eðlilegar viðmiðunarreglur, byggðar á grunnsjórnarmiðum greinarinnar, til að stuðla að samræmi og jafnræði í úrlausnum. Slíkar viðmiðunarreglur leystu ráðuneytið hins vegar ekki undan þeirri skyldu sinni að fjalla um hvert mál fyrir sig og leysa úr því á sjálfstæðan hátt. Sá sem sviptur hefði verið ökuréttindum, ætti rétt á því að umsókn hans um endurveitingu ökuréttinda yrði tekin til efnislegrar umfjöllunar, þegar svipting hefði staðið í fimm ár, og bæri dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að leiðbeina viðkomandi þar um. Þar sem ökuleyfissvipting A hafði staðið í fimm ár, þegar umboðsmaður gaf álit sitt, og A átti því rétt á efnislegri úrlausn ráðuneytisins, taldi umboðsmaður ekki rétt að fjalla frekar um efni málsins eða viðmiðunarreglur ráðuneytisins.

I.

Hinn 15. mars 1993 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði synjað ósk hans um endurveitingu ökuréttinda.

Með bréfi 25. júlí 1992 óskaði A eftir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið veitti honum á ný ökuréttindi, sem hann hafði verið sviptur með dómi sakadóms Reykjavíkur 11. apríl 1988. Í svarbréfi ráðuneytisins 25. ágúst 1992 vísaði það til ákvæðis 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Síðan sagði í bréfi ráðuneytisins:

„Telja verður, með hliðsjón af tilvitnuðu ákvæði umferðarlaga, óheimilt að endurveita ökuréttindi í tilviki sem þessu, fyrir en í fyrsta lagi er fimm ár eru liðin frá síðasta dómi fyrir ölvunarakstur, enda mæli þá sérstakar ástæður með endurveitingu.

Á sakavottorði yðar kemur einnig fram að þér hafið hlotið dóm, sem kveðinn var upp 19. nóvember 1991, fyrir m.a. að aka sviptur ökuréttindum.

Er því, samkvæmt því sem rakið hefur verið og með hliðsjón af síðastgreindu broti yðar, eigi unnt að verða við beiðni yðar fyrir en í fyrsta lagi 11. júlí 1993, að öllum lagaskilyrðum þá uppfylltum.“

Í rökstuðningi fyrir kvörtun sinni tók A fram, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki haft lagaheimild til þess að ákveða, að hann gæti ekki sótt um endurveitingu ökuréttinda fyrir en í fyrsta lagi 11. júlí 1993, eða 5 árum og þremur mánuðum frá því að

hann var sviptur ökuréttindum sínum. Hefði ráðuneytinu ekki verið heimilt að byggja ákvörðun sína á verklagsreglum, er ekki hefðu stoð í umferðarlögum nr. 50/1987, og án þess að kanna hvert einstakt mál fyrir sig. Í kvörtun sinni lagði A áherslu á, að hann hefði tekið út refsingu þá, er honum var ákveðin með dómi sakadóms Reykjavíkur 11. apríl 1988, og ekki ekið ölvaður síðan.

II.

Með dómi sakadóms Reykjavíkur 11. apríl 1988 var A „ . . sviptur rétti til að öðlast ökuleyfi ævilangt“ frá birtingu dómsins, með vísan til 81. gr. umferðarlaga nr. 40/1968, sbr. 101. og 102. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Í sakavottorði því, er tekið var upp í dóminn, kemur meðal annars fram, að A hafi á árunum 1980–1987 verið sviptur ökuleyfi fjórum sinnum, þar af ævilangt með dómi 27. febrúar 1985. Í dómi sakadóms Reykjavíkur 17. febrúar 1989 er tekið fram, að A hafi með „ . . dómi sakadóms Reykjavíkur 11. apríl 1988 verið sviptur ævilangt rétti til að öðlast ökuleyfi, og er sú svipting áréttuð“. Með dómi sakadóms Kópavogs 19. nóvember 1991 var A dæmdur í 60 daga varðhald fyrir of hraðan akstur og án ökuréttinda, sbr. 2. mgr. 37. gr. og 1. mgr. 48. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Síðan segir í dómnum:

„Í ákæruskjali er gerð krafa á hendur ákærða til sviptingar ökuréttinda í hæfilegan tíma samkvæmt 101. gr. umferðarlaga. Ákærði er sviptur ökuleyfi ævilangt. Ekki þykja efni til að gera honum frekari refsingu í máli þessu. Ákærði er því sýknaður af kröfu ákærvaldsins um ökuréttindasviptingu.“

III.

Með bréfi 18. mars 1993 óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég eftir því, að fram kæmi í skýringum ráðuneytisins, á hvaða lagasjónarmiðum sú ákvörðun ráðuneytisins væri byggð, að eigi væri unnt að verða við ósk A „ . . fyrir en í fyrsta lagi 11. júlí 1993, að öllum lagaskilyrðum þá uppfylltum“. Skýringar ráðuneytisins bárust mér í bréfi þess, dags. 31. mars 1993. Þar segir meðal annars:

„Í 106. gr. umferðarlaga er áskilið að sérstakar ástæður mæli með endurveitingu. Hafi umsækjandi verið sakfelldur fyrir brot gegn 48. gr. umferðarlaga (sviptingarakstur) eftir að síðasti dómur fyrir ölvunarakstur gekk, þykja ekki skilyrði til þess, að svo stöddu að líta svo á, að sérstakar ástæður mæli með endurveitingu. Ráðuneytið hefur mótað ákveðnar verklagsreglur að því er þetta varðar. Ef sakavottorð umsækjanda tilgreinir slík brot, sem átt hafa sér stað eftir að síðasti dómur fyrir ölvunarakstur var kveðinn upp (. .) er bætt þremur mánuðum við fimm ára tímabilið, fyrir hvert brot, þó þannig að endurveiting dregst ekki lengur en að hámarki um eitt ár. Þriggja mánaða viðbótin reiknast frá þeim degi sem fimm ára fresturinn er liðinn. Ef t.d. umsækjandi hefur brotið fimm sinnum gegn 48. gr. umferðarlaga eftir að síðasti dómur fyrir ölvunarakstur gekk, er honum ekki veitt heimild til að öðlast ökuréttindi að nýju fyrir en í fyrsta lagi er sex ár eru liðin frá síðasta dómi fyrir ölvunarakstur. Fyrstu fjögur brotin leiða m.ö.o. til þess að eitt ár bætist við sviptingartímamann. Fimmta og síðasta brotið hefur hins vegar ekki áhrif í þessu sambandi.

Skal þessu næst vikið að kvörtun þeirri, sem erindi yðar lýtur að.

Samkvæmt gögnum málsins, en ljósrit þeirra fylgja bréfi þessu, hlaut [A] dóm fyrir m.a. ölvunarakstur, sem kveðinn var upp í sakadómi Reykjavíkur 11. apríl 1988. Með dómi þessum var hann sviptur ökuréttindum ævilangt frá uppsögudegi dómsins að telja.

Með dómi sakadóms Kópavogs, kveðnum upp 19. nóvember 1991 var [A] dæmdur fyrir m.a. að aka sviptur ökuréttindum.

Fimm ár frá síðasta dómi fyrir ölvunarakstur hafa liðið þann 11. apríl 1993. Þrjú mánuðir bætast vegna ofangreinds brots hans gegn 48. gr. umferðarlaga. Samkvæmt því [er] ekki unnt að veita honum umbeðna heimild fyrr en í fyrsta lagi 11. júlí 1993, eins og segir í bréfi ráðuneytisins til [A], dags. 25. ágúst 1992, enda séu þá öll skilyrði til staðar.“

Með bréfi 2. apríl 1993 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum skýringum ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi lögmanns hans 13. apríl 1993. Í bréfi lögmannsins segir meðal annars:

„Verklagsregla dómsmálaráðuneytisins, sem rakin er í bréfi dags. 31. 03. 1993, tekur ekki mið af niðurstöðu sakadóms Kópavogs, því niðurstaða dómsmálaráðuneytisins er að bæta þremur mánuðum við sviptingu ökuréttinda umbjóðanda míns, vegna umferðarlagabrota hans frá 14. ágúst 1991.“

IV.

Í 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er að finna svohljóðandi fyrirmæli um endurveitingu ökuréttinda:

„Nú hefur maður verið sviptur ökuréttindum um lengri tíma en þrjú ár, og getur þá dómsmálaráðherra, þegar svipting hefur staðið í þrjú ár, heimilað, að honum skuli veitt ökuréttindi að nýju. Hafi maður verið sviptur ökuréttindum ævilangt má þó eigi veita ökuréttindi að nýju fyrr en svipting hefur staðið í fimm ár.

Endurveitingu skal því aðeins heimila að sérstakar ástæður mæli með því, en áður skal leitað umsagnar viðkomandi lögreglustjóra.“

Fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það, er varð að umferðarlögum nr. 50/1987, að meðal annars væri ákvæðum um endurveitingu ökuréttinda breytt. Í skýringum við 107. gr. frumvarpsins, er síðar varð 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, segir:

„Greinin kemur í stað 4. mgr. 81. gr. umferðarlaga. Gert er ráð fyrir því að áfram verði heimilt að endurveita ökuréttindi þegar svipting hefur staðið í þrjú ár. Því verði ekki heimilt að veita ökuréttindi fyrr en eftir fimm ár þegar svipting hefur verið ákveðin ævilöng. Ákvæði um endurveitingu eftir sex ára sviptingartíma, sbr. 4. másl. 4. mgr., er fellt niður. Fellt er og niður ákvæði er kveður á um að eigi megi veita ökuréttindi að nýju ef viðkomandi hefur gerst brotlegur við áfengislöggjöf síðustu þrjú árin. Veldur ákvæði þetta oft misrétti þar sem mismunandi háttur getur verið á meðferð mála vegna ölvunar á almannafæri. Þá er fellt niður ákvæði um vottorð tveggja manna, en slík vottorð þykja eigi alltaf traust heimild. Loks er fellt niður ákvæði um að leita skuli umsagnar áfengisvarnarnefndar vegna endurveitingar. Hafa nefndirnar takmarkaða aðstöðu til að fjalla um slík mál. Þess í stað er lagt til að leitað skuli umsagnar viðkomandi lögreglustjóra áður en endurveiting er ákveðin, enda hafi þeir að jafnaði gleggri upplýsingar um reglusemi og hagi umsækjenda og ítarlegri en fram koma í sakavottorði.“ (Alþt. 1986, A–deild, bls. 924.)

Í lögskýringargögnum er að öðru leyti ekki að finna frekari leiðbeiningar um skýringu ákvæðisins.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 15. júní 1993, var svohljóðandi:

„Af orðalagi 1. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 verður ráðið, að hafi hlutaðeigandi verið sviptur ökuréttindum ævilangt, verði svipting ökuréttinda að hafa staðið í fimm ár, áður en heimilt er að veita þau að nýju. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skal ákvörðun um að heimila endurveitingu ökuréttinda tekin að undangengnu mati á aðstæðum hlutaðeigandi og skal hana „ . . . því aðeins heimila að sérstakar ástæður mæli með því, en áður skal leitað umsagnar viðkomandi lögreglustjóra“.

Er A óskaði eftir endurveitingu ökuréttinda í júlí 1992, voru liðin rétt rúm fjögur ár frá því hann var „ . . . sviptur rétti til að öðlast ökuleyfi ævilangt“. Samkvæmt því var ekki uppfyllt það skilyrði 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, að svipting hefði staðið í fimm ár. Að þessu athuguðu er það skoðun mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi borið að synja A um endurveitingu ökuréttinda að svo stöddu, þar sem umræddur fimm ára tími var ekki liðinn, er umsókn hans var tekin til afgreiðslu.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 25. ágúst 1992, kemur hins vegar fram, að ekki verði unnt að verða við beiðni A fyrr en í fyrsta lagi 11. júlí 1993, eða fimm árum og þremur mánuðum frá uppkvaðningu dóms sakadóms Reykjavíkur um sviptingu ökuréttinda. Af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 31. mars 1992, er ljóst að sú ákvörðun, að reikna þrjá mánuði til viðbótar nefndum fimm ára tíma, með vísan til dóms sakadóms Kópavogs frá 19. nóvember 1991, þar sem hann var m.a. dæmdur fyrir að aka sviptur ökuréttindum, er byggð á viðmiðunarreglum, sem ráðuneytið hefur mótað. Ég tel að ekki hafi verið rétt að fullyrða, áður en sviptingin hafði staðið í full fimm ár, sbr. 2. málslið 1. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, og umsagnar lögreglustjóra verið aflað og málið nægjanlega rannsakað, að ekki yrði hægt að verða við beiðni um endurveitingu að liðnum fimm árum.

Líta verður svo á, að hafi maður verið sviptur ökuréttindum ævilangt, eigi hann rétt á því að umsókn um endurveitingu ökuréttinda verði tekin til efnislegrar umfjöllunar, þegar svipting hefur staðið í fimm ár. Ég tel að rétt hefði verið af ráðuneytinu að leiðbeina A um þetta. Þá tel ég einnig að eðlilegt hefði verið að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði leiðbeint A nánar um þær viðmiðunarreglur, sem fylgt væri við mat á því, hvaða áhrif dómur, eins og dómur sakadóms Kópavogs frá 19. nóvember 1991, hefði venjulega við mat skv. 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.

Ég tel að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu sé heimilt við mat skv. 2. mgr. 106. gr. laganna, að hafa til hliðsjónar eðlilegar viðmiðunarreglur, sem byggðar eru á grunnsjónarmiðum 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, til þess að stuðla að samræmi og jafnræði í úrlausnum sínum. Slíkar viðmiðunarreglur leysa hins vegar ekki ráðuneytið undan þeirri skyldu sinni, að fjalla um hvert mál fyrir sig með tilliti til 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og leysa úr því á sjálfstæðan hátt.

Þar sem svipting ökuréttinda A hefur nú staðið í fimm ár og hann hefur því rétt til þess, að umsókn hans um endurveitingu ökuréttinda verði tekin til efnislegrar úrlausnar, tel ég að svo stöddu ekki rétt, að fjalla nánar um efni málsins eða þær viðmiðunarreglur, sem ráðuneytið fylgir.“

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1992, bls. 177.

**Frambjóðendur í dagskrám og fréttum ríkisútvarpsins.
Kynning starfsreglna. Jafnræðisreglur.
(Mál nr. 406/1991)**

Með bréfi útvarpsráðs, dags. 12. nóvember 1993, bárust mér „reglur um takmarkanir á þátttöku frambjóðenda til almennra kosninga í dagskrá Ríkisútvarpsins“, sem samþykktar voru í útvarpsráði 29. október 1993, og tóku þegar gildi.

Ársskýrsla 1992, bls. 151.

**Veiting á opinberri stöðu. Auglýsing lausrar stöðu.
Undirbúningur og rannsókn máls. Almenn hæfisskilyrði.
Mat á hæfni umsækjenda. Svör við umsóknum um auglýsta stöðu.
(Mál nr. 382/1991)**

Hinn 4. janúar 1994 ritaði ég utanríkisráðherra svohljóðandi bréfi:

„Með bréfi 9. október 1992 sendi ég yður álit mitt í tilefni af kvörtun, sem [A] bar fram út af ráðningu í tollvarðarstöðu á Keflavíkurflugvelli. Í álitinu þessu, sem birt er á bls. 151–158 í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1992, gerði ég grein fyrir því, í hverju meðferð og niðurstöðu stjórnvalda hefði verið áfátt, að því er mál þetta snerti. Í lok álitsins beindi ég því til utanríkisráðuneytisins, að í framtíðinni tæki það tillit til þeirra sjónarmiða, sem ég hafði gert grein fyrir í álitinu. Utanríkisráðuneytið hefur ekki með formlegum hætti gert mér neina grein fyrir afstöðu sinni til nefnds álits míns eða þeirra tilmæla, sem þar greinir. Þér fjölluðuð hins vegar um nefnt álit við umræður á Alþingi 18. nóvember 1993 um skýrslu umboðsmanns Alþingis. Af því tilefni tel ég, á þessu stigi, ástæðu til að vekja máls á eftirfarandi:

1. Í ræðu yðar (sjá Alþt. 1993, B-deild, dalk 1544) vitnið þér til bréfs, sem deildarstjóri Tollgæslunnar hafi „ritað um starfslega og persónulega eiginleika hvers umsækjanda fyrir sig“. Þess er óskað, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að utanríkisráðuneytið afhendi mér bréf þetta.

2. Í ræðu yðar segir enn fremur (sjá Alþt. 1993, B-deild, dalk 1544), að það sé „álit flestra starfsmanna Tollgæslunnar sem nú geta gert samanburð að sú ákvörðun ráðuneytisins að ráða [C] hafi verið skársti kosturinn“. Ég óska eftir gögnum um álit þetta, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987.

3. Þá vitnuðuð þér (sjá Alþt. 1993, B-deild, dalk 1556) til tillögu, sem fyrir yður hefði verið lögð af varnarmálaskrifstofu. Ég óska eftir því, að ráðuneytið afhendi mér gögn um þessa tillögu, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987.“

Ég ítrekaði erindi mitt með bréfi, dags. 1. febrúar 1994.

Svör utanríkisráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 7. febrúar 1994, og segir þar m.a. svo:

„Með vísan til bréfs yðar dags. 4. janúar s.l. varðandi ráðningu í tollvarðarstöðu

á Keflavíkurflugvelli, vill utanríkisráðuneytið taka fram að forstöðumönnum ríkisstofnana á varnarsvæðinu var þann 19. nóvember s.l. sent [. . .] bréf ásamt álitum umboðsmanns með tilmælum um að þeir kynntu sér og tækju tillit til ábendinga hans við opinberar stöðuveitingar.

Ennfremur fylgir [. . .] bréf frá deildarstjóra Tollgæslunnar á Keflavíkurflugvelli sem svar við athugasemdum samkvæmt 1. og 2. tölulið bréfs yðar. Varðandi tillögu sem fyrir ráðherra var lögð um ráðningu í fasta stöðu tollvarðar var hún kynnt ráðherra munnlega af skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofu, [. . .].

Ráðuneytið biðst velvirðingar á því að sökum anna hefur orðið dráttur á að svara bréfi yðar frá 4. janúar s.l.“

Hinn 26. ágúst 1994 ritaði ég utanríkisráðherra á ný bréf og segir þar m.a. svo:

„Tilfni þessa bréfs míns eru viðbrögð utanríkisráðuneytisins við álitum mínum í tveimur málum, sem beindust að ráðuneytinu. Er þar í fyrsta lagi um að ræða álit mitt frá 30. ágúst 1993 í máli . . . nr. 630/1992 og í öðru lagi álit mitt frá 9. október 1992 í máli [A] (mál nr. 382/1991).

Ég hef, vegna viðbragða ráðuneytisins, tekið skýrslur af tveimur starfsmönnum með heimild í 7. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 6. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Eru það þeir [. . .], nú ráðuneytisstjóri í utanríkisráðuneytinu, áður skrifstofustjóri varnarmáladeildar, og [. . .], deildarstjóri í tollgæslunni á Keflavíkurflugvelli. Ráðuneytið hefur í viðbrögðum sínum og samskiptum við embætti umboðsmanns Alþingis eigi gætt vandaðra starfshátta. Verður hér á eftir það rakið, sem ég tel einkum hafa verið áfátt í þeim efnum.

[. . .]

II.

Í álitum mínum frá 9. október 1992 var fjallað um kvörtun [A] yfir veitingu stöðu tollvarðar á Keflavíkurflugvelli. Álitid var rætt á Alþingi 18. nóvember 1993.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er skylt að láta umboðsmanni í té þær upplýsingar, sem hann þarfnast vegna starfs síns. Í samræmi við það óskaði ég á sínum tíma eftir því að utanríkisráðuneytið veitti mér upplýsingar um, hvaða kröfur ráðuneytið hefði lagt áherslu á, að umsækjendur um nefnda tollvarðarstöðu uppfylltu, og hvað hefði ráðið vali ráðuneytisins í stöðuna.

Í umræðum á Alþingi 18. nóvember 1993 rakti utanríkisráðherra bréf, sem deildarstjóri í tollgæslunni á Keflavíkurflugvelli hafði „ritað um starfslega og persónulega eiginleika hvers umsækjanda fyrir sig“, og skýrði út frá því, hvað ráðið hefði vali í umrædda stöðu.

Þessar skýringar hafði utanríkisráðuneytið aldrei látið mér í té eða gefið til kynna að lægju fyrir. Umrædd tollvarðarstaða var veitt í október 1990. Nefnt bréf deildarstjórans var á hinn bóginn ritað í október 1993, eða um það bil þremur árum seinna. Var bréfið samið að beiðni skrifstofustjóra varnarmáladeildar, eftir að blaðaskrif höfðu orðið um málið í framhaldi af birtingu álitis míns. Ég tel að utanríkisráðherra hefði átt að gera Alþingi ljóst, hvernig bréfið var til komið.

Samkvæmt fyrrgreindum skýrslum skrifstofustjóra varnarmáladeildar og deildarstjórans, hafði deildarstjórinn á sínum tíma, áður en tollvarðarstaðan var veitt, komið upplýsingum af því tagi, sem ofangreint bréf geymir að hluta, munnlega á framfæri við skrifstofustjórann. Ef á þeim var byggt í raun við umrædda stöðuveitingu, eins og nú er haldið fram af hálfu utanríkisráðuneytisins, er aðfinnsluvert, að þær skyldu ekki

skráðar og látnar fylgja gögnum málsins. Þá fór það í bága við lög um umboðsmann Alþingis og vandaða stjórnarsýsluhætti að láta þessara upplýsinga í engu getið, þegar ég leitaði sérstaklega eftir upplýsingum og skýringum frá ráðuneytinu.

Í fyrrgreindu bréfi deildarstjórans eru rangar og órökstuddar staðhæfingar. Þar er meðal annars sagt, að umsækjandi hafi starfað á nokkrum vinnustöðum síðan og sé nú atvinnulaus. Segi „það nokkuð um starfshæfni hans“. Við nánari athugun mína, meðal annars með viðræðum við deildarstjórnann, hefur ekkert komið fram eða verið fært fram, sem réttlæti þessa umsögn um starfshæfni umsækjandans.

Í bréfi deildarstjórans og ræðu utanríkisráðherra á Alþingi 18. nóvember 1993 er staðhæft, að ég hafi farið með rangt mál, þegar ég í álitinu mínu hafi sagt, að tiltekinn umsækjandi um tollvarðarstöðuna hefði lokið fyrri hluta Tollskólans. Í álitinu mínu sagði hins vegar:

„Hann hafði einnig lokið fyrri önn tollskólans og lokið þar prófum með viðunandi árangri, að undanskildu prófi í tollskýrslugerð, sem hann gat ekki lokið vegna veikinda, sbr. bréf lögreglustjórans á Keflavíkurlflugvelli, dags. 11. september 1990.“

Fram hefur komið, að nefndur deildarstjóri hafði ekki kynnt sér álit mitt, er hann bar fram í bréfi sínu staðhæfingar um rangfærslu í álitinu mínu, og af hálfu utanríkisráðuneytisins var ekki gengið úr skugga um, hvort þessar staðhæfingar ættu við rök að styðjast, áður en þær voru endurteknaðar á Alþingi 18. nóvember 1993.

[. . .]

Í máli utanríkisráðherra á Alþingi 18. nóvember 1993 er í tilefni af ábendingum mínum í umræddu álitinu þeirri skoðun lýst, að engin lagaskylda sé til að svara skriflega þeim mönnum, sem sótt hafa um stöður, og er athugasemd mín ekki talin eiga við rök að styðjast. Af þessu tilefni skal lögð áhersla á, að það er hlutverk umboðsmanns að sjá til þess, að stjórnvöld fylgi vönduðum stjórnarsýsluháttum í störfum sínum, hvað sem beinum lagaskyldum líður. Ef stjórnvöld sýna ekki almenna háttvísi í störfum, er umboðsmanni rétt að benda þeim á það.

III.

Ég tek fram, að ég hef ekki tekið neina afstöðu til þeirra skýringa, sem utanríkisráðuneytið hefur samkvæmt framansögðu fært fram til réttlætningar ákvörðunum sínum í umræddum málum, eftir að álit mín voru birt. Til þess þarf meðal annars frekari könnun þeirra ástæðna og atvika, sem þar er byggt á.

Samkvæmt því, sem að framan hefur verið rakið, hafa viðbrögð utanríkisráðuneytisins við umræddum álitum mínum frá 9. október 1992 og 30. ágúst 1993 hins vegar leitt í ljós óvandaða starfshætti við meðferð þeirra mála, sem álitin fjalla um, meðal annars í skiptum við embætti umboðsmanns Alþingis og upplýsingagjöf til Alþingis. Hefur ráðuneytið ekki fullnægt skyldum sínum samkvæmt lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Leyfi ég mér að vænta þess, að ráðuneytið sjái til þess að slíkt komi ekki fyrir aftur.“

Með bréfi 13. október 1994 og bréfi 18. október 1994, ásamt greinargerð, bárust mér viðbrögð utanríkisráðuneytisins við bréfi mínu frá 26. ágúst 1994 svo og álitinu mínu í málinu.

Bréf utanríkisráðuneytisins frá 13. október 1994 er svohljóðandi:

„Í framhaldi af bréfi ráðuneytisins dags. 26. ágúst sl., varðandi mál [630/1992] og ráðningu í tollvarðarstöðu á Keflavíkurlflugvelli vill utanríkisráðuneytið áréttta að

það muni í framtíðinni sinna upplýsingaskyldu sinni af meiri samviskusemi en gert hefur verið til þessa. Í þeim tilgangi að tryggja miðlun slíkra upplýsinga og efla samskipti utanríkisráðuneytisins við umboðsmann Alþingis hefur utanríkisráðuneytið ákveðið að tilnefnda eftirfarandi tvo starfsmenn sem tengiliði við umboðsmann Alþingis:

[. . .].“

Nefnd greinargerð, sem fylgdi bréfi ráðuneytisins frá 18. október 1994, hljóðar svo:

„Ofangreint mál kom til ítarlegrar umræðu á 117. löggjafarþingi Alþingis og var þá fallist á að mistök hefðu verið gerð varðandi ýmsa formlega þætti við ráðningu í stöðu tollvarðar á Keflavíkurflugvelli í september 1990 og að upplýsingaskyldu utanríkisráðuneytisins samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis hefði ekki verið sinnt á samviskusamlegan hátt. Utanríkisráðuneytið vill ennfremur leggja áherslu á eftirfarandi atriði, sem gerð hafa verið í þeim tilgangi að verða við athugasemdum umboðsmanns Alþingis.

Í kjölfar athugasemda umboðsmanns Alþingis varðandi ýmsa ágalla á formlegum þáttum við ráðningu í umrædda stöðu tollvarðar sendi varnarmálaskrifstofa forstöðumönnum ríkisstofnana á varnarsvæðinu bréf þann 19. nóvember 1993 ásamt álit umboðsmanns með tilmælum um að þeir kynntu sér efni þess og tækju tillit til ábendinga hans við opinberar stöðuveitingar í framtíðinni. Sérstök áhersla var lögð á nauðsyn þess að stöður væru auglýstar í Lögbirtingablaðinu og að umsóknum um störf fylgi öll tilskilin gögn. Jafnframt var lögð áhersla á að umsækjendum væri send skrifleg tilkynning um hvort þeir hafi hlotið starf eður ei. Þar með hefur utanríkisráðuneytið lagfært ábenta formgalla, sem tíðkast hafa við ráðningar í opinberar stöður á varnarsvæðinu að meira eða minna leyti undanfarna áratugi.

Auk þess hefur utanríkisráðuneytið tilkynnt umboðsmanni Alþingis að ráðuneytið hafi tilnefnt tvo embættismenn, sem sérstaka tengiliði við umboðsmann Alþingis, í þeim tilgangi að tryggja betri miðlun upplýsinga og efla samskipti utanríkisráðuneytisins við umboðsmann Alþingis.

Utanríkisráðuneytið vill áréttta að skrifstofustjóri varnarmálaskrifstofu kom munnlegum upplýsingum á framfæri við utanríkisráðherra um ráðningu tollvarðar á Keflavíkurflugvelli ásamt umsögn um fyrrgreinda þrjá umsækjendur, þar sem lagt var til að gengið yrði frá ráðningu C til starfans. Utanríkisráðuneytinu þykir miður að þessar upplýsingar hafi ekki verið skráðar og sendar umboðsmanni sem hluti af gögnum málsins á sínum tíma.

Varðandi athugasemd umboðsmanns Alþingis um aðdraganda bréfs deildarstjóra tollgæslunnar, sem hafði að geyma umsögn um umsækjendur er augljóst af upplestri utanríkisráðherra á útdrætti úr fyrrgreindu bréfi í umræðu á Alþingi um skýrslu umboðsmanns Alþingis að þar er verið að lýsa liðnum atburðum. Nefna má t.d. eftirfarandi setningar því til stuðnings „Umsækjandi C var ráðinn til starfsins og það er álit flestra starfsmanna tollgæslunnar sem nú geta gert samanburð að sú ákvörðun ráðuneytisins að ráða C hafi verið skásti kosturinn. . . ., hann er nú búinn að ljúka námi frá Tollskóla Íslands og hefur reynst mjög góður starfsmaður“ (Sjá Alþingistíðindi 1993, B deild, dálk 1544). Utanríkisráðuneytið er sammála aðfinnslum umboðsmanns Alþingis um að skrá hefði átt þessar upplýsingar og láta þær fylgja gögnum málsins. Áður hefur verið greint frá aðgerðum til þess að koma í veg fyrir að slík mistök endurtaki sig í framtíðinni.

Varðandi athugasemdir umboðsmanns um innihald fyrrgreinds bréfs deildar-

stjórans lagði utanríkisráðherra sérstaka áherslu á, er þetta mál var til umræðu á Alþingi, að honum þætti miður að vera knúinn til að birta mat yfirmanns tollgæslunnar á persónulegri reynslu af störfum umræddra þriggja einstaklinga (sjá Alþt. 1993, B-deild, dálk 1556). Um var að ræða innanhússbréf sem ekki var ætlað til opinberrar birtingar. Utanríkisráðherra hefur átt fund með [B] og skrifað honum afsökunarbréf þar sem í ljós hefur komið að umræddar upplýsingar um feril hans reyndust að hluta til rangar.

Að lokum vill utanríkisráðuneytið áréttta að ráðning C hefur reynst farsæl þrátt fyrir að málsmeðferð hafi verið ábótavant. Hinir tveir umsækjendurnir sem til álita komu, höfðu báðir starfað í tollgæslunni í Keflavík, annar sem afleysingamaður en reynsla af störfum hans var þess eðlis að hann þótti ekki heppilegur til fastráðningar. Hinn umsækjandinn, B, kom hins vegar vel til álita í umrætt starf. Hann hafði áður verið fastráðinn sem tollvörður en sagði starfi sínu lausu og var síðan lausráðinn sem starfsmaður í slökkviliðinu á Keflavíkurflugvelli. Hann sótti síðan um fastráðningu í tollgæslunni að nýju. Það var mat þess yfirmanns í tollgæslunni á Keflavíkurflugvelli, sem utanríkisráðuneytið ráðfærði sig sérstaklega við, að því væri ekki treystandi að B hygðist starfa sem tollvörður til frambúðar. B er ekki aðili að kærui til umboðsmanns Alþingis og utanríkisráðuneytinu þykir leitt að mál hans skyldi dragast inn í opinbera umræðu. Hann starfar nú við góðan orðstír fyrir [. . .], sem fellur stjórnskipulega undir utanríkisráðuneytið. Utanríkisráðherra hefur ritað honum bréf þar sem hann er beðinn velvirðingar á því að hann var ekki kallaður í viðtal er gengið var frá ráðningu í fyrrgreinda tollvarðarstöðu og honum gefinn kostur á að upplýsa nánar um sín framtíðaráform. Jafnframt var hann fullvissaður um að þetta mál myndi ekki varpa skugga á starfsferil hans í þágu íslenskra stjórnvalda.

Utanríkisráðuneytið vonast því til, í ljósi þessara skýringa, að ofangreindu máli sé lokið.“

Hinn 21. október 1994 ritaði ég utanríkisráðherra bréf og tók þar meðal annars fram, að svör ráðuneytisins gæfu að mínum dómi ekki tilefni til sérstakra athugasemda af minni hálfu.

V. SKRÁR.

1. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál, sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis, í númeraröð.

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128	Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97
	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228	Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206
		Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95
		Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29, 1991:169

- Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51,
1992:328
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36,
1992:329
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140,
1992:329
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151,
1993:341
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
1992:327
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177,
1993:341
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31
Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300
Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321
Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254

Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253

Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149
Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250

Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251

2. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem á hefur reynt í niðurstöðum álita eða annarra úrlausna umboðsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem reyndi á með beinum hætti, en að mestu látið hjá líða að vísa til eldri ákvæða, þar sem þau eru rakin. Í skrá þessari er vísað til blaðsíðutals í upphafi álits.

- 1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar.
– 91/121.
1. gr. – 89/129, 90/218.
- 1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn.
1. gr. – 91/26.
- 1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn.
8. gr. – 91/26.
- 1923, nr. 20. Lög um réttindi og skyldur hjóna.
2. gr. – 92/168.
7. gr. – 92/168.
9. gr. – 92/168.
- 1925, nr. 54. Lög um mannanöfn.
4. gr. – 91/84.
- 1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði.
XI. kafli. – 88/23, 91/43.
171. gr. – 93/80, 93/83.
172. gr. – 93/80, 93/83.
- 1940, nr. 19. Almenn hegningarlög.
26. gr. – 91/68.
28. gr. – 91/68.
29. gr. – 91/75.
37. gr. – 90/97.
39. gr. – 89/43.
40. gr. – 91/33.
46. gr. – 89/43.
55. gr. – 90/109.
68. gr. – 92/151.
197. gr. – 90/129.
217. gr. – 91/68.
231. gr. – 91/68.
242. gr. – 91/68, 91/75.
257. gr. – 91/68.
- 1940, nr. 28. Lög um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.
2. gr. – 93/312.
- 1941, nr. 46. Landskiptalög.
5. gr. – 93/138.
6. gr. – 93/138.
- 1942, nr. 61. Lög um málflytjendur.
– 92/74.
- 1943, nr. 64. Lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.
1. gr. – 93/135.
2. gr. – 92/68, 93/135.
3. gr. – 92/68, 93/135.
4. gr. – 93/135.
5. gr. – 93/135.
7. gr. – 92/31.
- 1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
13. gr. – 91/32.
14. gr. – 91/32.
29. gr. – 91/32.
40. gr. – 90/216, 92/206, 92/220, 93/197, 93/235.
62. gr. – 90/131.
63. gr. – 88/45, 90/131.
64. gr. – 88/45, 93/132, 93/235.
65. gr. – 88/45.
66. gr. – 88/45.
67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56, 92/94, 92/31, 93/92.
68. gr. – 91/84.
69. gr. – 90/26.
72. gr. – 88/45, 91/32.
73. gr. – 88/45.
77. gr. – 90/216, 92/220, 93/197, 93/235.
- 1947, nr. 80. Framfærslulög.
29. gr. – 88/21.
- 1947, nr. 120. Lög um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma.
1. gr. – 92/111.
- 1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar.
1. gr. – 89/52.
8. gr. – 89/52.
- 1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppboð.
4. gr. – 89/28.
- 1951, nr. 61. Reglugerð um héraðsskjalasöfn.
2. gr. – 92/247.
7. gr. – 92/247.
- 1951, nr. 110. Lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess.
– 91/131.
6. gr. viðbætis – 91/116, 93/187.

- 1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgararétt.
6. gr. – 91/84.
- 1954, nr. 38. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
– 89/104, 89/112, 90/171, 91/97, 91/136.
1. gr. – 91/93, 91/97.
3. gr. – 90/158, 92/151.
4. gr. – 90/171, 91/97.
5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177, 92/151
6. gr. – 89/104.
7. gr. – 90/172, 91/82.
8. gr. – 90/172.
9. gr. – 90/172.
10. gr. – 90/172.
11. gr. – 90/172, 92/326, 93/159.
12. gr. – 90/172.
13. gr. – 90/172.
14. gr. – 89/111, 90/172, 90/177, 92/326,
93/174.
18. gr. – 91/93, 91/97.
20. gr. – 91/93.
21. gr. – 90/172.
24. gr. – 91/97.
33. gr. – 91/97.
- 1954, nr. 72. Lög um breyting á lögum nr. 28/1940, um friðun hreindýra og eftirlit með þeim.
1. gr. – 93/312.
- 1954, nr. 106. Lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.
– 91/136.
- 1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjár sjúkdóma 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. 21. Lög um dýravernd.
17. gr. – 93/254.
- 1957, nr. 50. Lög um menningarsjóð og menntamálaráð.
2. gr. – 92/137.
7. gr. – 92/137.
- 1957, nr. 53. Lög um lax- og silungsveiði.
– 93/326.
35. gr. – 93/120.
- 1957, nr. 61. Lög um heilsuvernd í skólum.
3. gr. – 93/149.
4. gr. – 93/149.
5. gr. – 93/149.
6. gr. – 93/149.
- 1957, nr. 260. Reglugerð um fangavist.
2. gr. – 89/43.
14. gr. – 90/97.
- 1960, nr. 4. Lög um efnahagsmál.
16. gr. – 89/120, 90/193.
34. gr. – 90/193.
35. gr. – 89/120, 90/193.
- 1960, nr. 10. Lög um söluskatt.
6. gr. – 89/101.
7. gr. – 89/101.
12. gr. – 90/218.
13. gr. – 89/83, 89/101, 90/218.
14. gr. – 89/101.
20. gr. – 89/101.
- 1962, nr. 7. Auglýsing um gildistöku samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.
2. gr. 89/92.
- 1963, nr. 21. Lög um kirkjugarða.
26. gr. – 93/235.
26 gr. a. – 93/235.
27. gr. 93/235.
- 1963, nr. 29. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
– 89/55.
3. gr. – 91/65.
7. gr. – 91/56.
11. gr. – 89/57.
12. gr. – 89/55, 91/56, 91/63, 91/65, 91/133.
13. gr. – 91/133.
14. gr. – 89/55.
17. gr. – 91/63.
25. gr. – 91/56.
- 1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsíðoma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.
20. gr. – 89/50
22. gr. – 89/50.
- 1963, nr. 245. Reglugerð um tekjuskatt og eignarskatt.
32. gr. – 93/219, 93/232.
- 1964, nr. 19. Skipulagslög.
IV. kafli – 92/31.
V. kafli – 92/31.
1. gr. – 92/31, 92/40.
2. gr. – 92/31, 92/40.
4. gr. – 92/31.

6. gr. – 92/31, 92/40.
 17. gr. – 92/31.
 18. gr. – 92/31.
 19. gr. – 92/31, 93/60.
 36. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Lög um loftferðir.
 82. gr. – 92/31.
 188. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Reglugerð um skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál.
 1. gr. – 89/19.
 2. gr. – 89/19.
- 1964, nr. 39. Lög um meðferð ölvæðra manna og drykkjusjúkra.
 2. gr. – 92/125.
- 1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.
 6. gr. – 89/23.
- 1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.
 – 91/42, 93/76.
 IV. kafli – 89/58.
 2. gr. – 92/323.
 3. gr. – 89/58.
 10. gr. – 89/58.
 12. gr. – 89/58.
 14. gr. – 89/58, 90/113, 92/59.
 16. gr. – 92/323.
 20. gr. – 89/58.
 21. gr. – 92/323.
 29. gr. – 89/79.
 35. gr. – 89/79.
 36. gr. – 89/79.
 51. gr. – 89/58.
 56. gr. – 89/58, 89/79, 90/113, 92/40, 92/59.
- 1967, nr. 58. Orkulög.
 24. gr. – 90/37.
- 1968, nr. 22. Lög um gjaldmiðil Íslands.
 3. gr. – 91/47.
 4. gr. – 91/47.
 6. gr. – 91/47.
- 1968, nr. 27. Lög um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins.
 – 92/158.
 4. gr. – 92/178.
 8. gr. – 92/178.
- 1968, nr. 40. Umferðarlög.
 15. gr. – 90/177.
 33. gr. – 90/177.
- 1969, nr. 73. Lög um Stjórnarráð Íslands.
 8. gr. – 90/193.
- 1969, nr. 80. Læknalög.
 6. gr. – 90/129.
 18. gr. – 90/129.
- 1969, nr. 82. Áfengislög.
 12. gr. – 92/111.
 16. gr. – 93/53.
 18. gr. – 92/111.
 19. gr. – 92/111.
 20. gr. – 92/111.
 49. gr. – 92/111.
- 1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.
 2. gr. – 89/83.
 3. gr. – 92/125.
 4. gr. – 89/93.
 5. gr. – 90/193.
 7. gr. – 92/104.
 9. gr. – 93/143.
 10. gr. – 93/312.
 11. gr. – 89/93.
 13. gr. – 91/136, 92/16.
 15. gr. – 90/193.
- 1970, nr. 7. Auglýsing um aðild Íslands að Frírverzlunarsamtökum Evrópu (EFTA).
 – 90/186.
- 1970, nr. 35. Lög um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð.
 1. gr. – 92/158.
 6. gr. – 89/104.
 14. gr. – 92/158.
- 1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
 – 88/24, 88/32, 90/29.
 5. gr. – 89/39.
- 1970, nr. 76. Lög um lax- og silungsvæði.
 – 90/128, 93/122.
 15. gr. – 90/128.
 94. gr. – 93/264.
- 1970, nr. 106. Lög um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd byggingaáætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæði.
 – 90/127.
- 1971, nr. 19. Útvarpslög.
 2. gr. – 89/101.
- 1971, nr. 54. Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga.
 5. gr. – 89/133.
 7. gr. – 89/133, 90/12, 90/93.
- 1971, nr. 56. Lög um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka.
 – 91/112.
- 1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
 2. gr. – 92/16.
 4. gr. – 92/16.
 5. gr. – 89/35, 93/21.

6. gr. – 89/34, 89/35, 92/16.
 7. gr. – 92/16, 93/21.
 10. gr. – 92/16.
 12. gr. – 93/21, 93/26.
 15. gr. – 89/23, 89/33.
 16. gr. – 92/245.
 19. gr. – 88/33, 92/16.
 26. gr. – 92/245, 93/16.
 27. gr. – 89/35.
 29. gr. – 89/35.
 34. gr. – 93/26.
 36. gr. – 89/35.
 40. gr. – 89/35, 90/93.
 47. gr. – 89/35.
 51. gr. – 93/26.
 55. gr. – 92/16.
 56. gr. – 92/16.
 73. gr. – 89/133.
 74. gr. – 90/12.
- 1971, nr. 87. Lög um orlof.
 2. gr. – 89/93.
 11. gr. – 89/93.
 13. gr. – 89/93.
- 1971, nr. 264. Reglugerð um raforkuvirki.
 1.5.4. grein – 92/30.
- 1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.
 176. gr. – 90/124.
- 1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
 1. gr. – 89/23, 92/111.
 5. gr. – 93/155.
 2. gr. – 89/114.
 8. gr. – 92/111.
 11. gr. – 89/23, 92/111.
- 1972, nr. 60. Lög um stofnun og slit hjúskapar.
 36. gr. – 92/168.
 43. gr. – 89/58.
 44. gr. – 89/90.
 47. gr. – 89/14, 89/85, 90/109, 92/50, 92/59.
 48. gr. – 89/58.
 49. gr. – 92/168.
- 1972, nr. 66. Lög um Tækniskóla Íslands.
 2. gr. – 92/246.
- 1972, nr. 73. Höfundalög.
 13. gr. – 93/251.
- 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. 38. Lög um fangelsi og vinnuhæli.
 8. gr. – 90/97.
- 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.
- 1973, nr. 236. Samþykkt um sorphreinsun í Ísafjarðar-arkaupstað.
 – 91/141.
- 1973, nr. 372. Reglugerð um holræsi fyrir Ísafjarðar-kaupstað.
 – 91/141.
- 1974, nr. 51. Lög um gatnagerðargjöld.
 1. gr. – 92/195.
 3. gr. – 92/189, 92/195.
 4. gr. – 92/189.
 5. gr. – 92/189.
 6. gr. – 92/189, 92/195.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.
 1. gr. – 90/134.
 9. gr. – 92/237.
 33. gr. – 90/162.
 54. gr. – 91/140.
 73. gr. – 93/149.
 78. gr. – 90/134.
 80. gr. – 90/134.
 84. gr. – 92/237.
- 1974, nr. 74. Lög um meðferð opinberra mála.
 XVII. kafli. – 91/75.
 34. gr. – 92/111.
 35. gr. – 92/111.
 42. gr. – 91/75, 91/138.
 138. gr. – 91/75.
- 1974, nr. 97. Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.
 – 93/312.
 3. gr. – 91/95.
 4. gr. – 91/95.
- 1975, nr. 12. Lög um samræmda vinnslu sjávaraflla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum.
 – 90/185.

- 1975, nr. 18. Lög um trúfélög.
8. gr. – 90/131.
- 1975, nr. 29. Gjaldskrá fyrir Vatnsveitu Ísafjarðar.
– 91/141.
- 1975, nr. 79. Lög um aukatekjur ríkissjóðs.
– 92/230.
20. gr. – 92/206.
- 1975, nr. 213. Reglugerð um rekstrarkostnað grunnskóla.
24. gr. – 91/156.
38. gr. – 90/134.
39. gr. – 92/237.
- 1975, nr. 512. Reglugerð um skólareglur o.fl. í grunnskóla.
7. gr. – 91/140.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.
– 90/36.
- 1976, nr. 59. Lög um fjölbýlishús.
– 90/125, 91/34.
- 1976, nr. 64. Ábúðarlög.
5. gr. – 92/158.
10. gr. – 92/158.
11. gr. – 92/158.
- 1976, nr. 67. Lög um löggilta endurskoðendur.
5. gr. – 92/230.
6. gr. – 92/230.
- 1976, nr. 197. Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla.
12. gr. – 90/162.
- 1977, nr. 6. Vegalög.
37. gr. – 91/162.
38. gr. – 91/162.
- 1977, nr. 36. Lög um stjórn og starfrækslu póst- og símamála.
1. gr. – 92/249, 92/254.
2. gr. – 92/249, 92/254.
3. gr. – 89/129, 90/87.
11. gr. – 89/120, 89/129.
- 1977, nr. 351. Reglugerð um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkunar samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.
– 88/33, 92/16.
13. gr. – 92/16.
- 1977, nr. 409. Starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.
– 89/43.
- 1978, nr. 6. Gjaldþrotalög.
22. gr. – 91/104.
86. gr. – 91/104.
88. gr. – 91/104.
- 1978, nr. 9. Lög um geymslufé.
1. gr. – 89/93.
- 1978, nr. 16. Lög um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1978, nr. 31. Lög um breyting á skipulagslögum, nr. 19 frá 21. maí 1964.
– 91/162.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.
XVIII. kafli – 88/40.
5. gr. – 88/40.
27. gr. – 88/21.
81. gr. – 88/21.
83. gr. – 88/21.
146. gr. – 88/40.
147. gr. – 88/40.
148. gr. – 88/40.
150. gr. – 91/46.
- 1978, nr. 37. Lög um Samábyrgð Íslands á fiskiskipum.
– 93/327.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
– 92/30.
10. gr. – 91/29.
- 1978, nr. 50. Lög um váttryggingarstarfsemi.
46. gr. – 93/197.
- 1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og skólastjóra.
13. gr. – 90/47.
14. gr. – 90/17.
- 1978, nr. 54. Byggingarlög.
III. kafli – 92/25.
1. gr. – 92/40.
3. gr. – 92/31, 92/40.
4. gr. – 92/25.
5. gr. – 92/25.
6. gr. – 92/40.
7. gr. – 92/40
8. gr. – 89/83, 92/25, 92/31, 92/40, 93/54.
9. gr. – 92/31.
16. gr. – 92/25.
- 1978, nr. 56. Lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.
2. gr. – 89/120, 89/124, 90/87.
7. gr. – 89/120, 89/124.
20. gr. – 90/87.
21. gr. – 90/216.
24. gr. – 90/216.
26. gr. – 90/41.
35. gr. – 90/87.

- 1978, nr. 78. Reglugerð um skelfiskveiðar.
6. gr. – 93/268.
- 1979, nr. 45. Lög um námsgagnastofnun.
7. gr. – 90/134.
8. gr. – 90/134.
9. gr. – 90/134.
- 1979, nr. 60. Lög um Rafmagnseftirlit ríkisins.
1. gr. – 92/30.
7. gr. – 90/37, 90/87, 92/30.
- 1979, nr. 63. Lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
12. gr. – 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.
2. gr. – 91/139.
11. gr. – 90/158, 91/139.
- 1979, nr. 292. Byggingarreglugerð.
VI. – VIII kafli – 92/31.
grein 2.1.3. – 92/40.
grein 2.1.4. – 92/40.
grein 2.4.5. – 92/189.
grein 2.4.7. – 92/25.
grein 3.1.1. – 92/31.
grein 3.4.1. – 92/40.
grein 4.1. – 92/25.
grein 5.1.4. – 92/31.
- 1979, nr. 503. Reglugerð um flugskóla.
3. gr. – 92/253.
- 1980, nr. 55. Lög um starfskjör launafólks og skyldu-
tryggingu lífeyrisréttinda.
– 89/133.
2. gr. – 92/91, 93/125.
4. gr. – 92/91.
- 1980, nr. 73. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 89/133.
44. gr. – 91/121.
- 1980, nr. 96. Lög um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
- 1980, nr. 98. Lög um breyting á lögum nr. 29 29.
apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkis-
ins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.
2. gr. – 91/56.
5. gr. – 89/57.
6. gr. – 89/55, 91/56.
10. gr. – 89/57.
- 1980, nr. 600. Reglugerð um Námsgagnastofnun.
7. gr. – 90/134.
17. gr. – 90/134.
- 1981, nr. 9. Barnalög.
– 89/58.
VIII. kafli – 89/58, 92/50.
14. gr. – 90/108, 92/58.
15. gr. – 90/108, 92/58.
18. gr. – 90/12.
20. gr. – 90/108.
21. gr. – 90/12.
23. gr. – 92/58.
29. gr. – 90/12.
35. gr. – 92/58.
38. gr. – 89/14, 89/58, 92/58, 93/69.
39. gr. – 89/58, 90/107.
40. gr. – 89/79, 90/109, 92/58.
- 1981, nr. 28. Lög um breyting á lögum nr. 85 23.
júni 1936, um meðferð einkamála í héraði.
– 89/90.
- 1981, nr. 66. Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til
þess að fullgilda fyrir Íslands hönd Norður-
landasamning 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.
1. gr. – 91/130.
3. gr. – 91/130.
7. gr. – 93/219, 93/232.
30. gr. – 93/219, 93/232, 93/240.
60. gr. – 90/197.
67. gr. – 89/98, 91/130.
68. gr. – 89/98, 91/130.
69. gr. – 90/197, 91/130.
70. gr. – 91/130.
84. gr. – 91/130.
93. gr. – 92/329.
98. gr. – 92/329, 93/195.
99. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/217,
92/329, 93/195.
100. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/329.
101. gr. – 90/197, 91/140, 92/217.
103. gr. – 92/236.
112. gr. – 90/197, 92/196.
113. gr. – 89/133.
118. gr. – 91/126, 92/329.
121. gr. – 90/197, 91/138.
- 1981, nr. 77. Lög um dýralækna.
5. gr. – 93/143.
- 1981, nr. 130. Reglugerð um starfsmenntun leiðsögu-
manna.
– 91/17.
11. gr. – 91/17.
- 1981, nr. 151. Reglugerð um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
8. gr. – 91/136.
- 1981, nr. 194. Reglugerð um starfskjör launafólks og
skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda.
3. gr. – 92/91.
6. gr. – 92/91.

- 1981, nr. 319. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Siglufirði.
 2. gr. – 92/189.
 10. gr. – 92/189.
 11. gr. – 92/189.
 12. gr. – 92/189.
 13. gr. – 92/189.
 14. gr. – 92/189.
- 1981, nr. 483. Reglugerð um gatnagerðargjöld á Hvammstanga.
 2. gr. – 92/195.
 6. gr. – 92/195.
- 1981, nr. 660. Reglugerð um veitingu lögreglustarfs, lögregluskóla o.fl.
 10. gr. – 93/159.
- 1982, nr. 26. Lög um atvinnuréttindi útlendinga.
 1. gr. – 91/17.
 2. gr. – 91/17.
 3. gr. – 93/29.
 4. gr. – 93/29.
- 1982, nr. 56. Lög um breyting á lögum nr. 50/1978, um váttryggingarstarfsemi.
 1. gr. – 93/197.
- 1982, nr. 72. Lög um námslán og námsstyrki.
 1. gr. – 89/92, 92/142.
 2. gr. – 92/142.
 3. gr. – 90/148.
 13. gr. – 89/92.
 16. gr. – 90/148, 91/87, 92/142.
- 1982, nr. 76. Lög um lyfjadreyfingu.
 – 92/96.
 II. kafli – 92/96.
 IX. kafli – 92/96.
 1. gr. – 92/104.
 3. gr. – 92/96.
 4. gr. – 92/96.
 5. gr. – 92/96.
 33. gr. – 92/96.
 47. gr. – 92/96.
 48. gr. – 92/96.
 49. gr. – 92/96.
 50. gr. – 92/96.
 54. gr. – 92/96.
- 1982, nr. 556. Reglugerð um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kylapestar í sauðfé og geitum.
 II. kafli – 89/96.
 11. gr. – 89/96.
- 1982, nr. 578. Reglugerð um námslán og námsstyrki.
 5. gr. – 89/92.
 8. gr. – 92/142.
13. gr. – 92/147.
 17. gr. – 90/148, 92/147.
 46. gr. – 91/87.
- 1983, nr. 27. Reglugerð um staðsetningu lyfjabúða og lyfjaútbúða.
 3. gr. – 92/96.
- 1983, nr. 41. Lög um málefni fatlaðra.
 3. gr. – 89/17.
 4. gr. – 89/17.
 5. gr. – 89/17.
 7. gr. – 89/17, 91/36.
 10. gr. – 92/22.
 27. gr. – 91/36.
 33. gr. – 91/36.
- 1983, nr. 50. Bráðabirgðalög um breyting á lögum nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins.
 – 90/127.
- 1983, nr. 59. Lög um heilbrigðisþjónustu.
 1. gr. – 90/93.
 3. gr. – 89/19.
 30. gr. – 89/115.
- 1983, nr. 85. Reglugerð um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl.
 13. gr. – 92/151.
 15. gr. – 92/151.
 16. gr. – 92/151.
- 1983, nr. 150. Reglugerð um menntun, réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa.
 3. gr. – 91/29.
- 1983, nr. 175. Reglugerð um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.
 2. gr. – 91/17.
- 1983, nr. 716. Reglugerð um breyting á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972, með síðari breytingum.
 – 90/124.
- 1983, nr. 787. Reglugerð um ökukenndu, próf ökumanna o.fl.
 20. gr. – 90/177.
- 1984, nr. 47. Lög 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.
 4. gr. – 89/55, 91/56, 92/94.
 7. gr. – 91/63.
 9. gr. – 89/55.
- 1984, nr. 68. Lögræðislög.
 1. gr. – 92/58.
 12. gr. – 92/58.
 13. gr. – 92/125.
 19. gr. – 92/125.

30. gr. – 91/136.
- 1984, nr. 73. Lög um fjarskipti.
3. gr. – 90/87.
7. gr. – 89/129.
9. gr. – 89/129.
23. gr. – 89/129.
- 1984, nr. 108. Lyfjalög.
1. gr. – 92/104.
16. gr. – 92/96.
17. gr. – 92/96.
35. gr. – 92/104.
- 1985, nr. 23. Lög um ríkisábyrgð á launum.
5. gr. – 91/108.
8. gr. – 91/108.
11. gr. – 89/83, 91/108.
- 1985, nr. 38. Lög um tannlækningar.
5. gr. – 90/21.
- 1985, nr. 39. Lög um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni.
– 89/23.
IV. kafli – 89/17.
10. gr. – 89/19, 89/104.
- 1985, nr. 46. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
– 89/23, 93/111.
3. gr. – 92/246, 92/249, 92/252, 92/252, 92/253.
30. gr. – 92/246, 92/251,
31. gr. – 92/246.
54. gr. – 89/23.
57. gr. – 89/23.
58. gr. – 92/249.
- 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 húsnæðissparnaðarreikninga.
– 89/98.
- 1985, nr. 51. Lög um ríkislögmenn.
2. gr. – 92/158.
- 1985, nr. 63. Lög um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga.
1. gr. – 93/92.
2. gr. – 93/92.
3. gr. – 93/92.
- 1985, nr. 64. Lög um Byggðastofnun.
– 93/140.
- 1985 nr. 66. Lög um Þjóðskjalasafn Íslands.
1. gr. – 92/247.
9. gr. – 92/247.
14. gr. – 92/247.
15. gr. – 92/247.
- 1985, nr. 68. Útvarpslög.
II. kafli – 92/183.
3. gr. – 89/101.
10. gr. – 92/183.
11. gr. – 92/183.
14. gr. – 92/177.
13. gr. – 92/183.
15. gr. – 91/112, 92/177.
20. gr. – 92/177.
39. gr. – 89/101.
- 1985, nr. 77. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60 1. júní 1984.
1. gr. – 90/127.
- 1985, nr. 79. Lög um skipulag ferðamála.
– 91/17.
4. gr. – 91/17.
5. gr. – 91/17.
35. gr. – 91/17.
- 1985, nr. 97. Lög um stjórn fiskveiða 1986–1987.
3. gr. – 90/180.
13. gr. – 90/180.
- 1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubíreiða í Reykjavík.
– 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.
– 90/87.
- 1986, nr. 6. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
– 91/51.
65. gr. – 91/51.
68. gr. – 91/51, 92/328.
69. gr. – 91/51.
- 1986, nr. 7. Lög um breyting á lögum nr. 16/1978, um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1986, nr. 8. Sveitarstjórnarlög.
– 91/141.
5. gr. – 90/214, 90/215.
45. gr. – 93/299.
107. gr. – 90/214, 90/215.
108. gr. – 90/214.
109. gr. – 90/214.
112. gr. – 90/214.
113. gr. – 90/214.
I. br.b.ákv. – 91/160.
- 1986, nr. 20. Lög um Siglingamálastofnun ríkisins.
1. gr. 91/135, 91/137.
3. gr. 91/135.

- 1986, nr. 25. Lög um breytingu á lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
1. gr. – 90/186.
- 1986, nr. 27. Lög um verðbréfamíðlun.
4. gr. – 90/41.
8. gr. – 90/41.
15. gr. – 90/41.
- 1986, nr. 33. Póstlög.
9. gr. – 91/104.
10. gr. – 91/104.
11. gr. – 91/104.
18. gr. – 91/104.
19. gr. – 89/120.
- 1986, nr. 36. Lög um Seðlabanka Íslands.
3. gr. – 90/41.
- 1986, nr. 48. Lög um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.
2. gr. – 90/17, 90/20.
3. gr. – 90/17.
9. gr. – 90/162.
11. gr. – 90/162.
13. gr. – 90/162.
15. gr. – 90/17.
- 1986, nr. 54. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60/1984, sbr. lög nr. 77/1985.
– 91/139.
- 1986, nr. 62. Lög um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, húsgagna- og innanhússhönnuði, tæknifræðinga eða byggingafræðinga.
5. gr. – 93/37.
6. gr. – 93/37.
- 1986, nr. 69. Reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva.
1. gr. – 92/183.
- 1986, nr. 94. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
1. gr. – 91/93.
19. gr. – 90/176, 93/135.
- 1986, nr. 321. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
14. gr. – 90/128.
- 1986, nr. 339. Reglugerð um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986-1987.
18. gr. – 93/111.
19. gr. – 93/111.
21. gr. – 93/111.
- 1986, nr. 402. Reglur um sérfræðileyfi tannlækna.
2. gr. – 90/21.
- 1986, nr. 470. Reglugerð fyrir Seðlabanka Íslands. IV. kafli – 90/41.
- 1987, nr. 3. Lög um fjáröflun til vegagerðar.
6. gr. – 89/120.
- 1987, nr. 5. Lög um breyting á lögum nr. 79/1974, 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.
18. gr. – 90/197.
34. gr. – 90/197, 91/138.
- 1987, nr. 46. Lög um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda.
2. gr. – 90/197.
6. gr. – 89/98.
- 1987, nr. 49. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
– 89/98, 93/219, 93/232.
9. gr. – 89/98.
10. gr. – 89/98.
11. gr. – 88/22.
17. gr. – 90/197, 92/196.
21. gr. – 89/98.
II. br.b.ákv. – 91/138.
- 1987, nr. 50. Umferðarlög.
2. gr. – 90/202.
44. gr. – 92/325.
48. gr. – 93/337.
63. gr. – 90/202.
64. gr. – 89/124.
65. gr. – 89/124, 90/177.
67. gr. – 89/124.
106. gr. – 92/325, 93/337.
Ákv. t. br.b. – 92/235.
- 1987, nr. 51. Lög um eftirlit með skipum.
– 91/135.
6. gr. – 91/137.
- 1987, nr. 52. Lög um opinber innkaup.
– 93/179.
1. gr. – 90/148.
6. gr. – 90/148.

- 1987, nr. 55. Tollalög.
V. kafli – 92/220.
1. gr. – 92/312.
5. gr. – 93/305.
6. gr. – 90/186, 93/305.
8. gr. – 92/304, 92/312.
9. gr. – 92/304.
12. gr. – 92/304.
13. gr. – 90/186.
14. gr. – 92/220.
15. gr. – 92/220.
24. gr. – 92/220.
32. gr. – 92/312.
40. gr. – 92/191.
95. gr. – 92/312.
99. gr. – 92/312.
100. gr. – 89/83, 92/304, 92/312, 92/321.
101. gr. – 89/183, 92/304, 92/312, 92/321.
142. gr. – 92/312.
148. gr. – 92/220.
- 1987, nr. 91. Lög um sóknargjöld o.fl.
2. gr. – 93/132.
3. gr. – 93/132.
- 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.
– 93/219, 93/232.
9. gr. – 88/22.
14. gr. – 91/138.
- 1987, nr. 97. Lög um vörugjald.
7. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 180. Reglugerð um Byggingarsjóð verkamanna og félagslegar íbúðir.
25. gr. – 91/34.
- 1987, nr. 223. Reglugerð um sérstakt jöfnunargjald af kartöflum og vörum unnum úr þeim.
1. gr. – 90/186.
- 1987, nr. 457. Reglugerð um nám kennara sem fullnægja ekki skilyrðum laga nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.
1. gr. – 90/162.
10. gr. – 90/162.
- 1987, nr. 546. Reglugerð um fæðingarorlof samkvæmt lögum nr. 59 frá 31. mars 1987 um breyting á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum.
1. gr. – 89/38.
25. gr. – 93/16.
- 1987, nr. 586. Reglugerð um skoðunargjöld ökutækja.
– 89/124.
- 1987, nr. 587. Reglugerð um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum.
7. gr. – 92/111.
12. gr. – 92/111.
- 1987, nr. 591. Reglugerð um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
5. gr. – 93/240.
- 1987, nr. 597. Reglugerð um greiðslu barnabóta á árinu 1988.
6. gr. – 88/22.
- 1987, nr. 613. Reglugerð um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.
– 90/193.
- 1988, nr. 3. Lög um stjórn fiskveiða 1988-1990.
– 91/143.
3. gr. – 90/185.
4. gr. – 91/143.
9. gr. – 90/185.
10. gr. – 91/143, 91/150, 91/151, 92/277, 92/281.
B-liður – 92/270, 92/277, 92/281, 92/283.
C-liður – 92/262, 92/281.
E-liður – 92/300.
G-liður – 92/290, 92/299.
12. gr. – 93/268.
14. gr. – 90/185.
- 1988, nr. 14. Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum.
– 89/120.
7. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 29. Lög um Kennaraháskóla Íslands.
32. gr. – 91/101.
- 1988, nr. 38. Lög um breyting á áfengislögum, nr. 82/1969, með síðari breytingum.
– 90/148.
- 1988, nr. 39. Lög um bifreiðagjald.
2. gr. – 91/130.
- 1988, nr. 47. Lög um breytingu á lögum nr. 36 9. maí 1970, um leigubifreiðar.
– 88/24.
- 1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.
2. gr. – 89/48.
8. gr. – 89/48, 91/33.
12. gr. – 89/43.
14. gr. – 91/33.

18. gr. – 89/50.
22. gr. – 91/32.
26. gr. – 91/43.
30. gr. – 91/32.
- 1988, nr. 49. Lög um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971, með síðari breytingum.
1. gr. – 90/93.
- 1988, nr. 50. Lög um virðisaukaskatt.
24. gr. – 92/249.
27. gr. – 93/213.
49. gr. – 92/258.
- 1988, nr. 53. Læknaölg.
VIII. kafli – 89/19.
16. gr. – 89/17, 89/19.
- 1988, nr. 57. Lög um framhaldsskóla.
5. gr. – 91/137.
25. gr. – 91/29.
- 1988, nr. 62. Lög um breyting á umferðarlögum, nr. 50/1987.
– 89/112.
3. gr. – 89/124.
- 1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppniðnaðar.
8. gr. – 90/186.
10. gr. – 90/186.
- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
IV. kafli. – 91/141.
2. gr. – 90/124.
30. gr. – 91/141, 92/254.
- 1988, nr. 83. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir.
16. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 86. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 91/47, 92/74.
3. gr. – 91/47.
4. gr. – 92/74.
5. gr. – 91/139, 92/74.
10. gr. – 92/74.
16. gr. – 92/68.
35. gr. – 92/83.
36. gr. – 92/83.
48. gr. – 92/68.
53. gr. – 91/47.
64. gr. – 90/125.
83. gr. – 91/34.
- 1988, nr. 98. Reglugerð um meistaranám og útgáfu meistarábréfa.
5. gr. – 91/29.
- 1988, nr. 176. Reglugerð um uppgjör orlofsfjár.
2. gr. – 89/93.
4. gr. – 89/93.
- 1988, nr. 211. Reglugerð um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.
- 1988, nr. 268. Reglugerð um flutning verkefna og önnur skil frá sýslunefndum til sveitarfélaga og héraðsnefnda.
7. gr. – 91/160.
- 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 pósthjónustu.
– 89/120.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. – 88/22.
- 1988, nr. 441. Auglýsing um rafverktakaleyfi.
4. gr. – 90/37.
- 1988, nr. 449. Reglugerð um rannsóknarstofnun í siðfræði.
1. gr. – 93/132.
2. gr. – 93/132.
3. gr. – 93/132.
4. gr. – 93/132.
6. gr. – 93/132.
- 1988, nr. 530. Auglýsing um skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit.
– 89/124.
- 1988, nr. 549. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.
– 90/113.
- 1988, nr. 558. Reglugerð um bensíngjald.
– 89/120.
- 1988, nr. 559. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 593/1987 um þungaskatt.
– 89/120.
- 1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fanga-
vistar.
– 91/32.
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 hf.
– 89/124.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðareikninga.
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgararéttar.
1. gr. – 91/84.
2. gr. – 91/84.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
17. gr. – 90/128.
67. gr. – 92/68.
- 1989, nr. 62. Reglugerð um bann við áfengisauglýsingum.
3. gr. – 93/53.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.
- 1989, nr. 75. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, ásamt síðari breytingum.
2. gr. – 93/21.
- 1989, nr. 76. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. 91/47.
- 1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.
1. gr. – 89/39.
4. gr. – 89/39, 90/35.
5. gr. – 89/39, 90/35.
8. gr. – 89/39.
9. gr. – 90/26, 90/29, 93/51.
10. gr. – 91/88.
14. gr. – 90/26, 90/29, 93/48.
- 1989, nr. 87. Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
– 92/237.
V. kafli – 92/237.
30. gr. – 92/237.
32. gr. – 92/237.
44. gr. – 92/237.
46. gr. – 92/237.
- 1989, nr. 88. Reglugerð um kafarastörf.
– 90/36.
- 1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafli – 89/133.
30. gr. – 89/133.
- 1989, nr. 92. Lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
– 92/168.
- 1989, nr. 111. Fjáraukalög fyrir árið 1989.
– 91/36
- 1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.
9. gr. – 90/197.
- 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.
– 91/88
2. gr. – 89/39.
10. gr. – 93/48.
12. gr. – 93/48.
17. gr. – 90/29.
19. gr. – 90/26.
21. gr. – 90/29.
- 1989, nr. 340. Reglur um almenna skoðun ökutækja.
5. gr. – 92/247.
- 1989, nr. 378. Reglur um netaveiði göngusilungs í sjó.
– 90/128.
- 1989, nr. 425. Reglugerð um sölu og veitingar áfengis.
7. gr. – 92/111.
11. gr. – 92/111.
13. gr. – 92/111.
- 1989, nr. 459. Reglugerð um breytingu á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972.
– 90/124.
- 1989, nr. 499. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.
– 90/113.
- 1989, nr. 529. Reglugerð um framtal og skil á virðisaukaskatti.
4. gr. – 92/249.
- 1989, nr. 579. Reglugerð um búfjármörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingu búfjár.
– 91/51.

- 1989, nr. 585. Reglugerð um stjórn botnfiskeiða 1990.
– 91/145.
- 1989, nr. 587. Reglugerð um veiðar smábáta 1990.
– 91/143, 91/150.
3. gr. – 92/281.
5. gr. – 91/151, 92/277.
6. gr. – 91/150, 92/277.
7. gr. – 91/150, 92/277.
11. gr. – 93/268.
- 1989, nr. 605. Reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra.
II. br.b.ákv. – 92/22.
- 1989, nr. 644. Reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs.
1. gr. – 92/206.
7. gr. – 92/230.
- 1990, nr. 21. Lög um lögheimili.
– 91/130.
11. gr. – 93/252.
- 1990, nr. 23. Lög um Námsgagnastofnun.
6. gr. – 90/134.
- 1990, nr. 38. Lög um stjórn fiskveiða.
– 91/144, 91/146, 91/152, 92/257.
3. gr. – 91/146.
4. gr. – 91/149, 92/251, 92/270, 92/300.
5. gr. – 91/149, 92/270, 92/281, 92/299, 93/275, 93/290.
7. gr. – 91/149.
8. gr. – 91/146.
11. gr. – 91/149, 92/300.
13. gr. – 91/146, 91/149, 92/270.
23. gr. – 91/144, 92/300.
I. br.b.ákv. – 91/145.
3. mgr. – 91/145.
II. br.b.ákv. – 91/144, 92/257, 92/262, 92/270.
2. mgr. – 92/257, 92/262, 92/270, 92/281.
3. mgr. – 91/144, 91/150, 91/151, 92/300.
4. mgr. – 91/144, 91/151, 92/262, 92/300.
5. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283, 92/290.
7. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283.
6. mgr. – 91/149, 91/152.
8. mgr. – 91/149, 92/257, 92/262, 92/281.
10. mgr. – 92/281.
IV. br.b. ákv. – 93/268.
- 1990, nr. 40. Lög um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
– 92/63, 93/327.
1. gr. – 92/63.
7. gr. – 92/63.
- 1990, nr. 43. Lög um Lánasýslu ríkisins.
1. gr. – 93/208.
3. gr. – 92/252, 93/208.
- 1990, nr. 62. Lög um skipan prestakalla og prófasts-
dæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands.
8. gr. – 92/158.
43. gr. – 91/136.
- 1990, nr. 77. Auglýsing um staðfestingu forseta Ís-
lands á reglugerð um breyting á reglugerð nr.
96 31. desember 1969 um Stjórnaráð Íslands
með síðari breytingum.
– 92/25.
- 1990, nr. 90. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
5. gr. – 91/141, 93/242.
42. gr. – 91/121.
- 1990, nr. 96. Lög um atvinnuleysistryggingar.
29. gr. – 92/253.
- 1990, nr. 97. Lög um heilbrigðisþjónustu.
6. gr. – 93/173.
13. gr. – 92/96.
- 1990, nr. 102. Reglugerð um löggiltar iðngreinar,
námsgagnanna, sveinspróf og meistaraéttindi.
43. gr. – 91/29.
44. gr. – 91/29.
- 1990, nr. 105. Reglugerð um framhaldsskóla.
6. gr. – 91/137.
- 1990, nr. 119. Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og
heimsóknir til afplánunarfanga.
5. gr. – 90/97.
28. gr. – 90/97.
31. gr. – 90/97.
- 1990, nr. 121. Reglugerð um vörubifreiðar og sendi-
bifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og
takmarkanir á fjölda þeirra.
– 90/35.
- 1990, nr. 124. Lög um breytingu á lögum um Hús-
næðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, sbr. lög nr.
76/1989 og 70/1990.
Ákv. til br.b. – 93/98.
- 1990, nr. 161. Reglugerð um pósthjónustu.
4.5.1.3. gr. – 91/104.
- 1990, nr. 162. Reglugerð um námskeið fyrir löggilta
vigtarmenn.
– 91/26.
- 1990, nr. 204. Gjaldskrá fyrir dýralækna.
– 93/143.
- 1990, nr. 217. Reglugerð um húsbrefadeild og hús-
brefaviðskipti vegna kaupa eða sölu á notuð-
um íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á
nýjum íbúðum.
1. gr. – 91/47.
3. gr. – 91/47.

4. gr. – 92/83.
9. gr. – 91/47.
13. gr. – 91/47.
27. gr. – 91/47.
- 1990, nr. 437. Reglugerð um útgáfu á 2. flokki húsbréfa 1990 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbrefadeild.
1. gr. – 92/83.
- 1990, nr. 465. Reglugerð um veiðar í atvinnuskyni.
– 91/143, 91/146, 91/151.
1. gr. – 91/149, 92/270, 93/290.
6. gr. – 91/146.
7. gr. – 91/143, 92/300.
8. gr. – 91/149.
10. gr. – 92/262.
29. gr. – 92/270.
- 1990, nr. 474. Reglugerð um grásleppuveiðar.
2. gr. – 92/300.
- 1990, nr. 532. Reglugerð um réttindi og skyldur manna, sem dveljast erlendis við nám, skv. ákvæðum laga um opinber gjöld.
– 91/130.
- 1991, nr. 19. Lög um meðferð opinberra mála.
XX. kafli. – 91/75.
27. gr. – 93/126.
66. gr. – 93/126.
67. gr. – 93/126.
70. gr. – 93/126.
76. gr. – 91/75.
112. gr. – 91/75.
113. gr. – 91/75.
114. gr. – 91/75
- 1991, nr. 21. Lög um gjaldprotaskipti o.fl.
82. gr. – 91/104.
180. gr. – 91/104.
- 1991, nr. 37. Lög um mannanöfn.
1. gr. – 92/132.
2. gr. – 92/132.
3. gr. – 91/84, 92/132.
5. gr. – 92/132.
6. gr. – 92/132.
16. gr. – 93/131.
18. gr. – 92/132.
- 1991, nr. 37. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum.
3. gr. – 92/206.
- 1991, nr. 41. Lög um breytingu á lögum um greiðsluþjófnum fasteignaveðlána til einstaklinga, nr. 63/1985.
– 93/92.
2. gr. – 93/92.
- 1991, nr. 49. Lög um grunnskóla.
– 92/237.
9. gr. – 92/237.
84. gr. – 92/237.
72. gr. – 93/149.
86. gr. – 93/149.
- 1991, nr. 79. Lög um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum o.fl.
3. gr. – 92/22
- 1991, nr. 88. Lög um aukatekjur ríkissjóðs.
– 92/206.
10. gr. – 92/230.
- 1991, nr. 91. Lög um meðferð einkamála.
5. gr. – 92/236.
125. gr. – 93/80, 93/83.
126. gr. – 93/80, 93/83.
- 1991, nr. 118. Reglugerð um kosningu vígslubiskupa.
3. gr. – 91/136.
4. gr. – 91/136.
- 1991, nr. 166. Reglugerð um breyting á reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva nr. 69/1989.
1. gr. – 92/183.
4. gr. – 92/183.
- 1991, nr. 172. Reglugerð um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983.
– 92/96.
1. gr. – 92/96.
- 1991, nr. 182. Reglugerð um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.
– 92/96.
- 1991, nr. 215. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf.
4. gr. – 92/247.
- 1991, nr. 261. Reglugerð um tolliverð notaðra ökutækja.
2. gr. – 92/304.
3. gr. – 92/304.
4. gr. – 92/304.
6. gr. – 92/304.

- 1991, nr. 262. Reglugerð um fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991-1992.
– 92/249.
- 1991, nr. 468. Reglugerð um húsbrefaviðskipti vegna greiðsluferfiðleika íbúðareigenda.
5. gr. – 1993/98.
- 1992, nr. 4. Lög um breyting á lögum nr. 40 15. maí 1990, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
– 92/63.
6. gr. – 92/63.
7. gr. – 92/63.
- 1992, nr. 20. Barnalög.
– 92/59.
VI kafli – 92/59.
9. gr. – 92/58.
19. gr. – 92/58.
29. gr. – 92/59.
37. gr. – 92/59.
38. gr. – 92/59.
- 1992, nr. 21. Lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna.
– 92/149.
- 1992, nr. 30. Lög um yfirsattanefnd.
– 92/220.
5. gr. – 91/329.
- 1992, nr. 51. Reglugerð um Byggðastofnun.
11. gr. – 93/140.
- 1992, nr. 58. Lög um vernd barna og ungmenna.
– 92/59
33. gr. – 92/59.
45. gr. – 92/59.
49. gr. – 92/59.
- 1992, nr. 64. Auglýsing um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð.
1. gr. – 92/220.
3. gr. – 92/220.
- 1992, nr. 76. Reglur um stjórn hreindýraveiða.
8. gr. – 93/312.
10. gr. – 93/312.
13. gr. – 93/312.
- 1992, nr. 89. Reglugerð um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins.
6. gr. – 92/63.
17. gr. – 92/63
- 1992, nr. 100. Lög um vog, mál og faggildingu.
VI kafli 92/327.
- 1992, nr. 251. Reglugerð um tollfrjálsan farangur ferðamanna og farmanna við komu frá útlöndum, einkasölugjald o.fl.
1. gr. – 93/305.
2. gr. – 93/305.
3. gr. – 93/305.
- 1992, nr. 490. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 591/1987 um laun, greiðslur og hlunnindi utan staðgreiðslu.
– 93/240.
- 1993, nr. 8. Samkeppnislög.
– 93/252.
6. gr. – 93/255.
50. gr. – 93/255.
- 1993, nr. 37. Stjórnsýslulög.
9. gr. – 93/105.
20. gr. – 93/105.
21. gr. – 93/80, 93/83.
22. gr. – 93/80, 93/83.
- 1993, nr. 61. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
7. gr. – 92/74.
- 1993, nr. 65. Lög um framkvæmd útboða.
3. gr. 93/179.
8. gr. 93/179.
12. gr. 93/179.
- 1993, nr. 97. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
92. gr. 93/105.
- 1993, nr. 228. Reglugerð um tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra.
3. gr. – 92/220.
21. gr. – 92/220.

Mannréttindasáttmáli Evrópu.

- Auglýsing nr. 11/1954 um fullgildingu Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. auglýsingu nr. 58/1958.
– 91/84.
5. gr. – 90/97, 91/43.
6. gr. – 90/97, 91/75, 93/80, 93/83.
8. gr. – 90/109, 92/59.
26. gr. – 91/43.

Eignarkerðing 93/120, 93/312
Einkaréttarleg sammingsatriði 93/208
Ellilífeyrir sjá Lífeyrisréttindi
Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld
Endurupptaka stjórnáslumáls
 Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108
Fangelsismál
 Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 89/43
 Agaviðurlög í fangelsum 90/97, 91/33
 Flutningur á milli fangelsa 91/33
 Flutningur fanga úr norsku fangelsi 89/50
 Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 91/32
 Reynslulausn 91/33
 Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97, 91/190
 Svör stjórnvalda við erindum fanga 89/51
 Tannlæknaþjónusta við fanga 90/93, 91/170
 Vinna og vinnulaun fanga 90/97
 Sjá einnig Náðun
Félagslegar íbúðir sjá Húsnæðismál
Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða
Fjármark sjá Búfjármark
Fjárveitingar
 Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáráukalögum 91/36, 92/329
Foreldrar og börn
 Afskipti barnaverndarnefndar 91/42
 Eftirlit barnaverndaryfirvalda 91/42
 Forsjá til bráðabirgða 93/69
 Forsjársvipting 93/76
 Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni sínu 92/58
 Langtímafóstur 93/76
 Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 90/107
 Meðferð mála út af forsjá barna 89/58, 91/168, 92/50
 Réttaráhrif málskots til Barnaverndarráðs Íslands 90/113
 Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur 89/79
Umgengnisréttur
 Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 89/79
 Beiting þvingunarúrræða 90/109, 91/170
 Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 90/107
Form stjórnvaldsákvarðana sjá Stjórnvaldsákvarðanir
Formaður nefndar sjá Stjórnáslunefndir
Forsjá sjá Foreldrar og börn
Framfærslueyrir með barni sjá Barnsmeðlög
Framleiðslustjórnun í landbúnaði, sjá Fullvirðisréttur
Frestir
 Boðunarfrestur 93/138
 Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40
 Kærufrestur sjá Stjórnáslukæra
 Of skammur frestur til umsagnar 90/176
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 92/147
 Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 90/128
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Ársfrestur til kvörtunar liðinn, Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

Fullvirðisréttur

Heimaslátrun, sjá Búfé
 Leiðrétting á fullvirðisrétti hafnað 93/111
 Sala fullvirðisréttar 92/89
 Talinn hluti af verðmæti jarðar 92/89
Fæðingarorlof sjá Almannatryggingar
Gatnagerðargjöld sjá Skattar og gjöld
Gerðardómur 93/120
Gjafsókn
 Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn 88/23, 90/230, 91/164, 93/83
 Lagaskilyrði fyrir gjafsókn 93/80, 93/83
 Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/41, 93/80
Gjaldeyris- og viðskiptamál
 Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður 88/19
 Innflutningur með greiðslufresti 90/113
Gjaldskrá dýralækna 93/143
Gjöld sjá Skattar og gjöld
Grunnskólar sjá Menntamál
Gögn sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast
Heilbrigðismál
 Heimaslátrun búfjár 90/124
Heilsugæsla í skólum 93/149
Hjónaskilnaður
 Lífeyriskrafa 92/168
 Sátttaumleitun 89/90
Hlutafélagaskrá
 Skráningu hlutafjárhækkunar og kjöri endurskoðenda skotið til dómstóla 88/21
 Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum 88/40, 89/137
Hlutafélag
 Beiting þvingunarúrræða skv. 150. gr. hlutafélagalaga 91/46
 Eftirlit með hlutafélagum 91/46
Húsbréf sjá Húsnæðismál
Húsnæðismál
 Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum 90/127
 Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við Byggingarsjóði ríkisins 92/74
 Greiðsluferfiðleikalán 93/98
 Greiðsluþjónun fasteignaveðlana 93/92
Húsbréf
 Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 92/83
 Markaðsverð 91/47
 Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfavíðskiptum 91/47
 Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 90/125
 Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 92/68, 93/92
 Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128
 Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna 91/34
 Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 93/105

Vaxtaákvæðanir 92/68
Húsnæðissparnaðarreikningar sjá Skattar
Hvalveiðar
 Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52, 90/227
Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar
Almenn hæfisskilyrði:
 Héraðslæknar 93/173
 Lögreglumenn 93/155, 93/159
 Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu tannlækna 92/21
 Nefndarmenn í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104
 Nefndarmenn samkeppnisráðs 93/255
 Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjár-sjúkdóma 90/178
 Ríkisstarfsmenn 90/158, 90/162
 Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnuréttindi
 Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsgefandi nefnd 90/186
 Tollverðir 92/151
Sérstök hæfisskilyrði:
 Dómnefndarmenn um prófessorsstöðu 91/101
 Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 90/113
 Nefndarmenn í yfirmatsnefnd skv. lax- og silungsveiðilögum 93/264
 Ríkislögmaður 93/120
 Starfsmenn rannsóknardeildar ríkisskattstjóra 92/236
 Sveitarstjórnarmenn 93/299
Innflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld
Innheimta sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingun-
 arúrræði
Innheimtukostnaður 92/74
Innheimtutilkynning 92/74
Uptaka vegna fiskveiðibrots 88/22
Jafnréttisráð 92/250
Jafnræðisreglur
 Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og mál-
 efnalegum rökum 91/112
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða
 stoð í lögum 90/180, 91/144
 Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á
 samkeppni 93/252
 Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs 93/51
 Áfengisauðglýsingar 93/53
 Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni
 og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð
 91/122
 Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð
 90/127
 Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 92/206
 Hverjum veitt heimild til að ganga til samninga við
 Varnarliðið 93/187
 Innheimta barnsmeðlaga 89/133
 Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækja-
 kostnaðar 93/219, 93/232, 93/240
 Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkis-
 útvarps 91/112, 92/177, 93/341
 Málsmeðferð við stöðuveitingu 90/158
 Niðurfelling tolla 90/186
 Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 93/37

Róðun í launaflokka 93/170
 Tegundaprófun símtækja 90/87
 Tollflokkun sendibifreiðar 92/321
 Tollviltinnar farmanna 93/305
 Undanþágur 92/147, 92/329
 Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskrifteini
 93/275
 Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 89/52
 Við opinber innkaup 90/148
 Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 90/21
Kafarar sjá Atvinnuréttindi
Kennarar sjá Atvinnuréttindi
Kirkjumál
 Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóð-
 kirkjunnar 89/104
 Kirkjugarðsgjöld, sjá Skattar og gjöld
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 90/131
Kjarasamningar 93/170
Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis /
 Málskot, Stjórnýslukæra
Lagaheimild
Samninga
 Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt
 með samningi 91/93
Stjórnvaldsákvæðana
 Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða
 stoð í lögum 90/180
 Afdráttur barnsmeðlaga af kaupum 89/133, 90/12
 Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild
 90/186
 Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúð-
 um 90/127
 Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla
 90/134
 Gjaldtaka vegna umbúðapoka 90/216
 Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/23, 90/26
 Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunn-
 skólum 90/134
 Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186
 Réttindanam kennara 90/162
 Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum
 um nauðsyn lagaheimilda 88/24
 Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs
 88/22
 Talning búfjár 89/23
 Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimilda þó
 um þarf stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða 89/23
 Þörf fyrir skýra lagaheimild 88/24, 89/23, 90/134,
 90/180, 91/144
Stjórnvaldsfyrirmæla
 Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 89/39
 Búnaður og rekstur lyfjabúða 92/96
 Endurmenntun löggilttra vigtarmanna 91/26
 Gatnagerðargjöld 92/189
 Gjaldtaka fyrir málflytninguleyfi 92/206
 Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 88/24
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að
 afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtak-
 anda 91/104
 Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120,
 89/124
 Innflutningsgjöld af vélsleðum 90/193

Innflutningur með greiðslufresti 90/113
Lokun síma 89/129, 90/227
Menningasjóður útvarpsstöðva 92/183
Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128
Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24
Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 88/33, 89/137, 90/230
Skilyrði rafverktakaleyfis 90/37, 92/21
Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 90/97
Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ 91/146
Tollvilnanir farmanna 93/305
Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 90/29
Þörf fyrir skýra lagaheimild 88/24, 90/29, 91/165

Til að koma á fót nýju stjórnvaldi

Hreindýraráð 93/312

Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingun-arúrræði

Landskipti 93/138

Lax- og silungsveiði

Bætur vegna veiðiskerðingar 93/120

Hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd 93/264

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Skipun jarða í deildir í veiðifélagi 93/122

Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá Námslán og námsstyrkir

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Almennar leiðbeiningar 93/135

Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um 91/56

Leiðbeiningarskylda skattýfirvalda 90/197

Leiðbeiningarskylda tollyfirvalda 92/312

Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 91/56

Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 92/217

Synjun gjafsóknar 93/80

Um stjórnsýslukæru

Kæruheimild til ríkisstollanefndar 92/312

Kæruheimild til húsnæðismálastjórnar 93/105

Upplýsingar um framsal veiðiheimilda 90/185

Upplýsingar um sóknarkvóta 91/145

Leiðrétting

Á staðfestu endurriti 92/168

Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi

Leigubifreiðastjórnar Sjá Atvinnuréttindi

Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins

Breyting á lögjöf varðandi útreikning ellilífeyris 89/55, 91/56, 92/94

Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna 91/65

Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns 89/57

Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins 92/91, 93/125

Réttur til örorkulífeyris 91/133

Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna 93/125

Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður 91/63

Lokun síma sjá Póst- og símamál

Lyfsölumál

Hverjir geta fengið lyfsöluleyfi? 92/96

Málsmeðferð við setningu reglugerðar um gerð lyfseðla ofl. 92/96

Læknar

Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna 89/19

Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna 90/129

Störf fangelsislækna 89/43

Lögbyli 90/124

Lögeyrir 91/47

Löggilding sjá Atvinnuréttindi

Lögregla

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnslunnar

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Bókhaldsrannsókn 93/126

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 91/82

Starfsnám lögreglumanna 93/159

Þátttaka lögreglu í búfjartalningu 89/23

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákærvalds

Löggræðismál

Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 92/125

Mannanöfn

Breyting á eigin nafni og kenninafni 93/131

Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu 91/84

Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi 92/132

Skylda til töku íslensks eiginnaframs við veitingu ríkisfangs 91/84, 93/131

Mannréttindi

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum 88/45, 89/137

Mannréttindasáttmáli Evrópu

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Félagafrelsi 90/35

Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna 89/58, 89/79, 90/109

Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 91/75

Ráðstöfun sóknargjalda 93/132

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 91/43

Trúfrelsi 93/132, 93/235

Viðurkenning trúfrelsis 90/131

Málshraði

Afgreiðsla greiðsluferðleikalána 93/98

Afgreiðsla á umsókn um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar tók 5 ár og 8 mánuði 93/195

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121

Byggingarmál 93/54

Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 91/126, 92/40

Í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50

Seinagangur við lögreglurannsókn 91/68, 91/71, 91/75

Skilnaðarmál 92/168

Svara ber erindum svo fljótt sem verða má 91/156, 92/237

Úrskurðir menntamálaráðuneytisins um skólaakstur 91/156, 92/237

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignarfbúðar 93/105

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Málskot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra

Málsmeðferð sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnsýsluaðila, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnsýslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda.

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26

Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74

Innheimta söluskatts 90/218

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129

Slit á skemmtanahaldi 92/111

Meðferð ákærvalds

Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglurannsóknar 93/126

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls 90/129, 91/71, 91/75, 92/323

Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 92/111

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 91/82

Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 91/75

Seinagangur við rannsókn máls 91/68, 91/71

Synjun á töku lögregluskýrslu 92/111

Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls 91/75

Meðlög sjá Barnsmeðlög

„Meinbugir á lögum“

Agaviðurlög í fangelsum 90/97

Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 92/111

Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 92/111

Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum 90/134

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104

Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 92/40

Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 92/312

Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs 91/17

Lagaákvæði um refsíðaryrgð sjálfstætt starfandi lækna 90/129

Lagareglur um gjafsókn 88/23, 90/230, 93/83

Löggilding vigtarmanna 90/26, 92/327

Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 90/93, 91/170

Reglur um skráningu færanlegra krana 90/202, 91/171

Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 92/28

Réttur til miskabóta 92/151

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 89/90

Skipan tegundarprófunar símtækja 90/87, 92/326

Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaupskrárnefndar 91/116

Valdsvið framkvæmdastjórnar ferðamálaráðs 90/17, 92/328

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197

Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna og brúttórúmlesta 91/152

Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggildingu endurskoðenda 92/230

„Meinbugir á starfsháttum í stjórnsýslu“

Afgreiðslutími mála er snertu útreikning á greiðslu til seljenda félagslegra íbúða 93/105

Menntamál

Innheimta efnisgjalds 90/134

Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi 90/134

Sjá einnig Námslán

Milliríkjasamningar sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki

Mæðralaun sjá Almannatryggingar

Nauðungarvistun sjá Lögræðismál

Náðun 89/48, 91/32

Námsgögn sjá Menntamál

Námslán og námsstyrkir

Hámarkstími námsaðstoðar 92/142

Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni 91/87

Meðferð lánsúmsóknar 90/148

Reglur um úthlutun námslána 90/148, 92/547

Réttur lækna í framhaldsnámi til lána 92/149

Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara 89/92, 90/228

Úmsókn um námsaðstoð berst að liðnum úmsóknarfresti 92/147

Verklagsreglur 92/142

Nefndir, ráð og stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir

Nemendur sjá Menntamál

Niðurlagning stofnunar

Menningsráðgjóður 92/137

Niðurlagning stöðu sjá Opinberir starfsmenn

Norðurlandasamningar

Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 89/33

Samstarfssamningur Norðurlandanna 89/92, 90/228

Opinber innkaup

Framkvæmd útboðs í skólaakstur 93/179

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148

Opinberir starfsmenn

Aðgangur að skýrslum um starfshætti og skipulag ríkisstofnunar 89/104

Áminning

Tílefni og skýrleiki áminningar 89/104

Auglýsing á lausum stöðum

Forgangur til starfs 89/111, 90/177

Í Lögbirtingablaði 92/151

Laus staða í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111

Einhliða skerðing á föstum launum skipaðs kennara 91/97

Erindisbréf 89/104

Fyrirframgreiðsla launa 91/93

Fyrirmæli um störf og starfsskyldur 89/104
 Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust 89/22
 Kjör sóknarpresta 92/158
 Launagreiðslur til maka látins starfsmanns 90/171
 Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunn-skólakennara 90/17, 90/20
 Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 89/115
Málsmeðferð við stöðuveitingu
 Mat á hæfni umsækjenda 90/158, 91/101, 92/151, 93/341
 Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi 90/62, 91/171
 Svör við umsöknum um auglýsta stöðu 89/104, 92/151
 Umsagnir við stöðuveitingu 90/154
 Undirbúningur og rannsókn máls 92/151, 93/341
 Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 91/98
 Ráðningarsamningur 91/97
 Röðun í launaflokka 91/95, 93/170
Staða lögð niður
 Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 89/111, 93/174
 Ólögmat sjónarmið 90/172, 92/326
 Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 89/112, 90/177
 Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 91/95
 Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 89/104
 Verkfallsheimild 90/176
 Sjá einnig Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Þagnarskylda

Orlof
 Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93
Ögildar stjórnvaldsákvarðanir sjá Stjórnvaldsákvarðanir
Ólögmat sjónarmið sjá Sjónarmið, sem stjórnarslysuathöfn er byggð á
Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu
Óréttmætir viðskiptahættir
 Tegundaprófun símtækja 90/87
Persónuafsláttur sjá Skattar og gjöld
Póst- og símamál
 Frágangur símainntaks og símalagna 90/118
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 91/104
 Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili 89/120
 Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 89/129
 Sundurliðun símareikninga 90/118
 Tegundaprófun símtækja 90/87, 92/326

Prentfrelsi
 Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 91/32
Prestssetursjarðir 92/158
Rafverktakar sjá Atvinnuréttindi
Rangar forsendur
 Örorka umsækjanda 93/242

Rannsóknarreglan

Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál 89/35, 89/58, 92/50, 93/143
 Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 91/71
 Endurveiting ökuréttinda 93/337
 Gagnaöflun í forsjármáli 90/107, 93/69
 Gjafsóknarmál 93/80
 Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 92/50
 Kveðja bar til sérfróða menn við rannsókn máls 93/21
 Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum 89/58
 Meðferð mála hjá tryggingaráði 89/35, 93/21
 Niðurlagning stöðu 93/174
 Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks 91/51
 Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 93/268
 Umsagnir við stöðuveitingu 90/154
 Undirbúningur að veitingu opinberrar stöðu 92/151
 Við veitingu undanþágu frá banni 90/216
 Viðtaka gagna 92/50
 Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeðferð
Ráð sjá Stjórnarsýslunefndir
Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli
Reynslulausn sjá Fangelsismál
Réttarvenja 93/235
Réttindi og skyldur hjóna 92/168
Ríkisábyrgð
 Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108
Ríkissaksóknari sjá Meðferð ákærvalds
Ríkisstjórn
 Málsmeðferð 90/193
 Vaxtaákvörðun 92/68
Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni 90/87
Ríkisútvarpið sjá Sjónvarps- og útvarpsmálefni
Rökstuðningur
 Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis 92/111
 Synjun beiðnar um náðun 89/48
 Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppbóði 89/28
 Synjun gjafsóknar 93/80, 93/83
 Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 91/108
 Umsögn barnaverndaryfirvalda 89/58
 Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar 92/59
 Úrskurðir í málum út af forsjá barna 89/58, 92/50
 Úrskurðir mannanafnanefndar 92/132
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/35
 Úrskurður ríkisskattanefndar 92/219, 92/220
 Úrskurður ríkisskattstjóra 90/197
 Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 93/69

Samkeppnismál
 Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 93/252
 Skipan samkeppnisráðs 93/255
 Sjá einnig Opinber innkaup, Verðlags- og neytendamál
Samningar við önnur ríki
 Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins 91/116

GATT – samkomulagið 90/196, 92/304
 Lögfesting þjóðréttarsamninga 88/fskj. I
 Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna 93/187
 Sjá einnig Norðurlandasamningar

Samþykki
 Samþykki aðila viku ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 88/24

Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 91/121

Sauðfé sjá Búfé
Sauðfjárveikivarnir
 Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 89/96
 Ákvörðun um niðurskurð sauðfjár 90/178
 Ákvörðunum Sauðfjárveikivarna verður skotið til landbúnaðarráðherra 90/209

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar sjá Hjónaskilnaður

Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnýsslunnar

Sími sjá Póst- og símamál

Sjavarútvegur sjá Stjórnun fiskveiða

Sjónarmið, sem stjórnýslyathöfn er byggð á
Lögmæt sjónarmið
 Ákvörðun um forsjá barns 90/107, 92/50
 Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur 90/186
 Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 91/26
 Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 90/108
 Framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva 92/183
 Synjun um reynslulausn 91/33
 Veiting veiðileyfa 89/52
 Venjubundinni framkvæmd breytt 89/28

Ólögmæt sjónarmið
 Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 89/79, 92/59
 Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 91/84
 Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 93/187
 Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242
 Niðurlagning stöðu 90/172
 Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 92/206

Setning reglugerðar 92/183
 Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 90/148
 Við veitingu opinberra stöðu 92/151
 Sjá einnig Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan

Sjónvarps- og útvarpsmálefni
 Jafnræði stjórnámálflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 91/112

Sjúkraskýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Sjúkratryggingar sjá Almannatryggingar

Skattar og gjöld
 Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift 93/208
 Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121
 Afturvirkni skattalaga 90/197
 Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar 93/195
 Álag á vangreiddan virðisaukaskatt 93/213
 Álagning og ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 93/197
 Barnabótum skuldafjafnað við álögð gjöld sama árs 88/22

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 91/122

Endurgreiðsla oftekens fjár 93/249

Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 91/129

Frádráttur ökutækjakostnaðar 93/219, 93/232, 93/240

Gatnagerðargjöld 89/117, 92/189, 92/195

Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 89/124

Gjaldskylda vegna færanlegra krana 90/202, 91/171

Gjaldtaka fyrir löggildingun endurskoðenda 92/230

Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 92/220

Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 92/74

Grundvöllur símarekings 90/118

Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattaneftar 89/101

Hækkun bensingjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 89/120

Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 89/120

Innflutningsgjald af vélsleðum 90/193

Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 90/186

Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýra-veiða 93/312

Leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi 92/206

Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 93/242

Markaður tekjustofn 92/183

Matsreglur ríkisskattstjóra 93/219, 93/232, 93/240

Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 90/186

Persónuafsláttur 89/38

Ráðstöfun kirkjugarðsgjalds 93/235

Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 89/98

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 91/130

Skattlagningarheimild 92/9, 92/206, 92/220

Sóknargjöld 93/132

Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningskýrslna 92/220

Söluskattur
 Af afnotagjöldum kapalkerfis 89/101, 91/165
 Af ólögmætri starfsemi 89/101, 91/165
 Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 88/22
 Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 90/218

Tollflokkun sendibifreiðar 92/321

Tollívilnanir farmanna 93/305

Tollverð notaðra bifreiða 92/304

Upplýsingaskylda tollyfirvalda 92/304

Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 90/197

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197, 92/196

Þjónustugjöld 92/9, 92/206, 92/220, 93/208

Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Atvinnuréttindi

Skípulags- og byggingarmál
 Breyting á nýtingu húsnæðis 92/31
 Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við stjórn-sýslukæru 92/40
 Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sam-eignar 91/31

Hvenær telst skipulagsbreyting óveruleg? 93/60

Ógilding byggingarleyfis 91/31, 92/31, 93/54

Skipulagsbreytingar 93/60

Veiting byggingarleyfis 90/204

Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 92/31

Skólaakstur 91/156, 92/237

Skólar sjá Menntamáli

Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Skráning upplýsinga um einkamálefni

Talning búfjár 89/23

Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá 90/131

Skuldajöfnuður

Barnabótum skuldajafnað við álögd gjöld sama árs 88/22

Skyldubundið mat stjórnvalda

Veiting gjafsóknarleyfis 93/83

Verklagsreglur varðandi endurveitingu ökuréttinda 93/337

Skýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Slysatryggingar sjá Almannatryggingar

Smábátar sjá Stjórnun fiskveiða

Starfsheiti sjá Atvinnuréttindi

Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Alþingi

Ákvörðun bifreiðagjalds 91/130

Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts 90/206

Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölburafæðingu 92/245

Lagasetning Alþingis 89/113, 90/127, 90/205, 90/206, 91/130

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið 92/245

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 90/130

Ársfrestur til kvörtunar liðinn 89/14, 89/104, 90/131, 90/204, 93/253

Dómstólar

Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 88/21, 88/22, 90/207, 92/245, 92/246

Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 89/115

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 88/19

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 88/19

Nauðungaruppböð 91/132

Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla 89/50, 89/115, 90/125, 91/131, 91/133, 91/134, 93/251, 93/252

Störf dómkvaddra matsmanna 90/208

Pingfesting dómsmáls 89/113

Þinglýsing veðréttinda 90/207

Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 89/116

Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis 88/7

Kvörtunarefni

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnsýslugerningi 90/212, 91/130

Varðaði kvartanda ekki sérstaklega 90/148, 90/213

Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi 89/116

Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns

Aðild að stéttarfélagi 91/142

Ágreiningur um fasteign 91/142

Ágreiningur á milli einstaklinga 90/125

Ágreiningur á milli stjórnvalda 92/39, 93/253, 93/254

Bankaviðskipti 88/19

Einkaréttarleg samningsatriði 92/255

Fjárhæðanefnd fiskiskipa 92/256

Sameining lífeyrissjóða 90/212

Störf lögmanna 90/212

Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 91/56

Sjá hér einnig Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög *Málsaðild*

Álagning og innheimta skemmtanaskatts 90/213

Sala tilraunastöðvar 90/213

Sjálfsseignarstofnun 89/113

Starfsdeild í ríkisstofnun 90/213

Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 90/205

Sveitarfélag 89/116

Málskot til æðra stjórnvalds

Afgreiðsla flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra 92/253

Ágreiningu um efndir samnings um ráðstöfum fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/253

Ágreiningu um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra 92/249

Ágreiningu um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/249

Ágreiningu út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra 92/250

Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra 90/209

Ákvörðun Ferðamálasjóds verður skotið til samgönguráðherra 90/210

Ákvörðun fyrirsvarsmanna kirkjugarða þjóðkirkjunar verður skotið til biskups Íslands 93/170

Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðisráðherra 90/211

Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra 91/136

Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra 89/114, 90/210

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra 92/249

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra 91/135, 91/137

Ákvörðun um gjald fyrir enduruppþökupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra 92/246

Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra 91/137

Ákvörðun um vexti og verðbætur á afgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 93/195

Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgöngumálaráðherra 90/209, 91/135

Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið 91/136

Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra 91/136
 Gjaldtaka Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 92/247
 Gjaldtaka vegna áskriftar að spariskírteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 92/252
 Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavarðar um aðgang að gögnum 92/247
 Mál borið undir tölvunefnd 90/209
 Málskot til fræðslustjóra 91/140
 Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana 91/139
 Málskot til Hollustuverndar ríkisins 91/141, 92/254
 Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks fóðurgjalds 92/251
 Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 92/246
 Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 89/114
 Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 89/113
 Málskot til skattstjóra og ríkisskattanefndar 91/138, 91/140
 Málskot til stjórnar atvinnuleysisstryggingasjóðs 92/253
 Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 90/210
 Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 90/209
 Málskot til tryggingaráðs 90/210
 Málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 93/111
 Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegsráðherra 92/251
 Synjun Póst- og símamálastofnunar um fébætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra 92/254
 Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara 91/138
 Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga 90/208, 91/139
 Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 92/252
 Tülkun lyfjaskrár verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 90/208
 Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 89/115
 Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn 88/21, 91/126

Sveitarfélög
 Framfærslustyrkur 88/21
 Kæruheimild ekki fyrir hendi 90/211, 92/255
 Störf starfsmanns byggingarfulltrúa 90/207
 Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 89/117, 90/211, 91/141, 92/189

Sjá einnig „Meinbugir á lögum“
Stjórn hreindýraveiða 93/312
Stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir
Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila
Stjórnsýslukæra
 Aðild að kærumáli
 Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 92/31

Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 89/101
Form og efni úrskurða í kærumáli
 Úrskurðir tryggingaráðs 89/34
 Sjá einnig Rökstuðningur
Kærufrestur
 Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra 91/140,
 Varðandi ákvarðanir skattstjóra 92/217
Kæruheimild
 Ákvörðun Samábyrgðar Íslands um málefni Aldurslagasjóðs varð skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 93/327
 Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnsýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 90/97
 Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 92/16
 Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 89/117
 Heimild til kæru ákvarðana tolfyrvalda til ríkistollanefndar 92/312
 Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 93/143
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málskot til æðra stjórnvalds
 Leiðbeiningar um kæruheimild sjá Leiðbeiningar Lögskýringarsjónarmið við skýringu kæruheimilda 92/16
Málsmeðferð í kærumáli
 Málsmeðferð hjá tryggingaráði 89/34, 93/21
Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar
 Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 92/40
 Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 90/113, 90/218
 Úrskurðarskylda 92/16, 92/237

Stjórnsýslulög 89/7, 91/166
Stjórnsýslunefndir
 Almenn tæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104
 Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 90/186, 92/104
 Hagsmunaaðili tilnefni ekki mann í prófnefnd 90/36
 Lausn skipaðs nefndarmanns 91/88
 Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 90/21
 Skipan samkeppnisráðs 93/255
 Skipun í lyfjaverðlagnsnefnd 92/104
 Valdþurrð hjá nefnd 91/17

Stjórnun fiskveiða
Auglýsingar og almennar tilkynningar
 Um fresti til að ljúka smíði báts 92/290
 Um heimild til að breyta veiðitilhögum 92/277
 Um skilyrði fyrir veiðileyfi 92/270
 Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 91/145
 Brúttótonn eða brúttórúmllestir 91/152
 Flutningur aflamarks smábáta milli ára 90/180
 Flutningur og framsal eigin veiðireynslu 91/143, 91/150, 91/151

Veiðileyfi
 Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða 91/149
 Dráttur á skoðun báts 93/290

Mælibréf 92/283
 Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 91/143, 92/290
 Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri 90/179
 Skilyrði í reglugerð um haffærisskírteini 92/270, 93/275
 Skilyrði um skráningu á skipaskrá 93/290
 Smíðaleyfi 92/299, 92/290
Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeildar/aflamarks)
 Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 92/262
 Ákvörðun meðalafhlutdeildar báts eftir stækkun hans 93/268
 Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 92/257, 92/262
 Heimild til að breyta veiðitilhögum innan fiskveiðiárs 92/277, 92/281, 92/300
 Heimild til að nýta eigin veiðireynslu 91/143, 91/150, 91/151, 92/281, 92/300
 Hvenær telst bátur hafa komið til veiða 92/283
 Sameining aflamarks bundin skilyrðum 90/185
 Sóknarmark fellt niður með nýjum lögum 91/145
 Synjun um eigin veiðireynslu reist á röngum lagagrundi 91/144, 92/277
 Verkefni samstarfsnefndar 92/283
Sérveiðar
 Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liðnu tímabili 92/300
 Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 93/268
 Skýring hugtaksins „veiðitímabils“ við úthlutun aflahlutdeildar í skarkola 90/146
 Úthlutun leyfa til rækjuveiða 90/185
 Smíðalok nýrra báta 92/290, 92/299
Stjórnvaldsákvörðun
 Bundin skilyrði 93/327
Efni ákvörðunar
 Verður að vera ákveðin og skýr 93/111
Form ákvörðunar
 Form úrskurða tryggingaráðs 89/35
 Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 90/107
 Ódagsett 88/24
Ógildar ákvarðanir
 Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaust til ógildingar 90/204, 91/31
 Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnsýslumáls, Málsmeðferð, Stjórnsýslukæra.
Stjórnvaldsfyrirmæli
 Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð 88/33, 89/98
 Breytt með verklagsreglum 92/142
 Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráðherrafund til samþykktar eins og lögskylt var 90/193
 Málsmeðferð við setningu reglugerðar 92/96
 Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim 90/113
 Sjá einnig Lagaheimild, Birting
Sveitarfélög
 Almennur borgarafundur 92/303
 Ákvörðun um byggingu skóla 92/303

Greiðsla vegna skólaaksturs 91/156
Sameining sveitarfélaga
 Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga 90/214
 Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga 90/214
 Undantekning frá skyldu til sameiningar 90/215
 Samningur við sveitarfélag 91/156
 Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga 91/160
 Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 89/117, 90/211, 92/189, 93/299
 Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis
Svipting ökuréttinda sjá Ökuréttindi
Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast
 Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 91/121
 Hver sá, sem ber upp erindi við stjórnvöld, á rétt á að fá svar frá umræddu stjórnvaldi 89/51, 90/154, 92/88, 92/237, 93/299
 Skýra ber tafir fyrir aðilum máls, ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 89/83, 91/156, 92/40, 92/237, 93/54, 93/105
 Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 89/83, 92/158
 Svör við umsókn um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn
 Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð
Söluskattur sjá Skattar og gjöld
Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast
Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar
Tekjutrygging sjá Almannatryggingar
Tilkynning um meðferð máls 93/54
Tollar Sjá Skattar og gjöld
Trúfrelsi sjá Mannréttindi
Umferðarmál
 Skráning færnanlegra krana 90/202
Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn
Umsagnir sjá Álitsumleitan
Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfsmenn
Upplýsingaréttur aðila máls sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum
Úrelding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði 93/327
Úreldingastyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins 92/63
Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög
Útboð sjá Opinber innkaup
Útskýringar sjá Leiðbeiningar
Valdmörk stjórnvalda
Málefnaleg
 Stjórn hreindýraveiða 93/312
 Úrskurðarvald tryggingaráðs í ágreiningsmálum um bætur 89/35
 Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu barnsmeðlaga aftur í tímann 89/34
Valdframsál
 Framsal stjórnsýsluvalds ferðamálaráðs 91/17

Valdþurrð

Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögu-
mönnum atvinnuleyfi 91/17
Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusam-
ningum 92/137

Valdnösla sjá Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á

**Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum ber-
ast** 89/22, 90/179, 91/122, 93/140, 93/326

Ólögmat eyðilegging skjala 93/326

Vátryggingarstarfsemi

Úrelding fiskiskipa 93/327

Vegamál

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 91/162

Veðileyfi sjá Stjórnun fiskveiða

Veðiréttur

Hreindýraveiðar 93/312

Verðlags- og neytendamál

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 89/120,
89/124

Undanþága frá banni við verðsamráði 90/216

Verzlun með símtæki 90/87

Verðstöðvun sjá Verðlags- og neytendamál

Vettvangsganga 93/138

Vextir

Greiðsla vaxta af orlofsfé 89/93

Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 90/197,
92/196

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum

Þagnarskylda

Aðgangur að gögnum varðandi samkeppnisaðila
92/236

Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf
og persónulega hagi annarra manna 89/58

Heimild opinbers starfsmanns til að afla sér trúnað-
arupplýsinga 92/236

Lækna 92/168, 92/323

Opinberra starfsmanna 91/136

Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu
mæðralauna 89/23

Tollyfirvalda 92/304

Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfir-
völdum 92/323

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum,
Skráning upplýsinga um einkamálefni

Þjóðkirkjan sjá Kirkjumál

Þjóðréttarsamningar sjá Norðurlandasamningar,
Samningar við önnur ríki

Þjóðskrá

Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá
90/131

Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir
eru erlendis 89/93

Þjóðustugjöld sjá Skattar og gjöld

Þvingunarúrræði

Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og
aðstöðugjalds 91/121

Innheimta barnsmeðlaga 89/133, 90/112, 90/229

Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 92/74

Innheimta söluskatts 90/218

Lokun síma 89/129, 90/227

Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra
gjalda 91/121

Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila
90/218

Synjun stjórnvalds á beitingu þvingunarúrræða
91/46

Talning búfjár og skráning eigenda þess með at-
beina lögreglu 89/23

Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti 90/109

Þýðing meðalhófsreglunnar við val og beitingu
þvingunarúrræða 89/129, 90/218

Ökuréttindi

Endurveiting ökuréttinda 92/325, 93/337

Örorkumat sjá Almannatryggingar

