

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2001

TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hef ég samið skýrslu þá er hér fylgir um störf mín á árinu 2001.

Í skýrslunni er fylgt því fyrirkomulagi sem tekið var upp í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1998 að birta að meginstefnu til aðeins útdrætti (reifanir) vegna mála sem umboðsmaður hefur lokið með álitni eða bréfi og ákveðið að birta opinberlega. Sem fyrr er vakin athygli á því að álit umboðsmanns birtast nú ásamt útdrætti (reifun) á heimasíðu hans jafnóðum og málunum er lokið (*sjá: www.umbodsmaduralthingis.is*).

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 2001. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál sem umboðsmaður kannaði á árinu, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Það er nýtt í þessum kafla að þar eru birt yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég hef á árinu 2001 beint til þeirra í álitum vegna einstakra mála (sjá 3.0.) og jafnframt er þar yfirlit um tilkynningar sem ég hef sent til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, (sjá 4.0.). Er þetta gert til að koma til móts við óskir alþingismanna um að í skýrslu umboðsmanns komi fram í meira mæli samandregin yfirlit um framvindu mála, meðal annars um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Þriðji kafli skýrslunnar er yfirgrípsmestur en þar eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég og settir umboðsmenn Alþingis afgreiddum á árinu og ástæða þykir til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála sem fjallað er um í fyrri skýrslum umboðsmanns. Fimmti kafliinn geymir skrár yfir atriðisorð og skrá yfir mál í númeraröð. Í þessari skýrslu er horfið frá fyrri fyrirkomulagi um að birta í skýrslunni skrá yfir lagatiltvitnanir í álitum umboðsmanns. Slík skrá er aðgengileg á heimasíðu umboðsmanns og að teknu tilliti til notkunar á þeirri skrá og umfangs í hinni prentuðu skýrslu var ákveðið að hætta að birta hana árlega í skýrslu umboðsmanns til Alþingis. Sú tilhögun er liður í því að draga úr stærð ársskýrslu umboðsmanns en reynist vera þörf á aðgengi að lagaskrá í prentuðu formi munu slík eintök verða aðgengileg á skrifstofu umboðsmanns. Tekið skal fram að skár yfir mál í númeraröð og atriðisorð eru einnig aðgengilegar á heimasíðu umboðsmanns Alþingis og er stefnt að því að þær verði eingöngu birtar þar þegar þær hafa verið tengdar leitarvél heimasíðunnar.

Skýrsla þessi hefur að geyma upplýsingar um mál sem ég lauk á árinu 2001. Ég hef reynt að fá sem gleggstar upplýsingar um viðbrögð stjórnvalda við þeim tilmælum sem ég hef beint til þeirra í þessum málum og eru upplýsingar þar um sem birtar eru í skýrslunni miðaðar við neðangreinda dagsetningu.

Reykjavík, 1. september 2002.

Tryggvi Gunnarsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2001

September 2002

Prentsmiðjan Oddi hf.

Efnisyfirlit

Bls.

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2001	9
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2001	
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2001	22
1.1. Mála fjöldi	22
1.2. Skipting kvartana	22
1.3. Afgreiðsla mála	24
1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	24
1.5. Skipting mála eftir viðfangsefnum	27
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	28
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988-2001	28
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988-2001	29
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988-2001 ...	30
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988-2001	31
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988-2001	31
3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	32
4.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða -framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997	35
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2001	37
1.0. Almennatryggingar	37
1.1. Slysatrigging. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3208/2001)	37
1.2. Tannlækningar. Rökstuðningur. (Mál nr. 3219/2001)	38
2.0. Atvinnuleysisstryggingar	40
2.1. Réttur sjálfstætt starfandi einstaklings til atvinnuleysisbóta. Rannsóknarreglan. Endurupptaka. Form og efni úrskurða. Rökstuðningur. Hæfi. (Mál nr. 2868/1999)	40
2.2. Rökstuðningur. (Mál nr. 3115/2000)	41
3.0. Atvinnuréttindi	43
3.1. Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr. Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi. Lögmatísreglan. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2996/2000)	43
3.2. Sérfræðileyfi. Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi. EES-samningurinn. Málshraði. (Mál nr. 3064/2000 og 3108/2000)	44
4.0. Fangelsismál	46
4.1. Frumkvæðisathugun. Agaviðurlög. Þvagsýnataka. Upplýsingagjöf til fanga. Tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi. Birting reglna um áfangaheimili Verndar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Evrópskar fangelsisreglur. (Mál nr. 2805/1999)	46
4.2. Lok afplánunar utan fangelsis. Áfangaheimili Verndar. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 2940/2000)	102

4.3.	Reynslulausn. Lögmætisreglan. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Skyldubundið mat. Meinbugir á almennum stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 3028/2000)	103
4.4.	Lok afplánunar utan fangelsis. Áfangaheimili Verndar. Aga- viðurlög. Lögmætisreglan. Réttaröryggi fanga. Skilyrði stjórn- valdsákvörðunar. (Mál nr. 3034/2000)	105
4.5.	Einangrun vegna gruns um refsiverða háttsemi. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3123/2000)	106
5.0.	Foreldrar og börn	108
5.1.	Afturvirk breyting á framfærslusamningi. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 3087/2000)	108
6.0.	Gjafsókn	109
6.1.	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Aðgangur að dómstólum. Stjórn- arskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3070/2000)	109
6.2.	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Aðgangur að dómstólum. Stjórn- arskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3212/2001)	111
7.0.	Húsnæðismál	120
7.1.	Kærunefnd fjöleignarhúsamála. Frávísun á álitsemi. Valdsvið kærunefndar. Valdframsal. (Mál nr. 2813/1999)	120
8.0.	Landbúnaður	122
8.1.	Sala ríkisjarða. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Breyting á stjórn- sýsluframsal. Réttmætar væntingar. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2763/1999)	122
9.0.	Lífeyrismál	125
9.1.	Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Viðmiðun við útreikning lífeyris. Andmælaréttur. Tilkynning um meðferð máls. (Mál nr. 2938/2000)	125
9.2.	Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Eftirmannsregla. (Mál nr. 3020/2000)	126
9.3.	Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Eftirmannsregla. Kjara- nefnd. Upphafstími launabreytinga. (Mál nr. 3099/2000)	127
10.0.	Lögreglumál	129
10.1.	Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign. Almannafriður og allsherjarregla. Eignarráð fasteignareiganda. Allsherjarumboð lögreglu. Samskipti lögreglu og annarra stjórn- valda. Meðalhófsreglan. (Mál nr. 2824/1999 og 2836/1999)	129
11.0.	Málsmeðferð stjórnvalda	132
11.1.	Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 3223/2001)	132
11.2.	Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra. Rannsóknarreglan. Fram- sending máls. Tannlækningar. (Mál nr. 3340/2001)	133
12.0.	Námslán og námsstyrkir	134
12.1.	Endurgreiðsla námslána. Umönnun barns. (Mál nr. 2917/2000)	134
12.2.	Endurgreiðsla námslána. Skyldubundið mat. (Mál nr. 2929/2000)	135
12.3.	Réttur erlends ríkisborgara til námsláns. Rökstuðningur. Samstarfssamningur milli Norðurlanda. Þjóðréttarlegar skuld- bindingar. EES-samningurinn. (Mál nr. 3042/2000)	136
13.0.	Opinberir starfsmenn	138
13.1.	Könnun á afstöðu starfsmanna til umsækjanda um starf. Rann- sóknarreglan. Skráningarskylda upplýsinga. Forgangur til starfs.	

	Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á. Mat á starfshæfni. Rökstuðningur. Stjórnsýslunefndir. (Mál nr. 2701/1999)	138
13.2.	Álitsumleitan. Almenn hæfisskilyrði slökkviliðsmanna. Andmælaréttur. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2862/1999)	139
13.3.	Uppsögn. Meðferð kærums. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Réttindagæsla fatlaðra. (Mál nr. 2877/1999)	141
13.4.	Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Rannsóknarreglan. Svör við umsóknum. (Mál nr. 2879/1999)	143
13.5.	Stjórnunarréttur. Fyrmæli um klæðaburð. (Mál nr. 2887/1999)	144
13.6.	Kjaranefnd. Launagreiðslur. Rannsóknarreglan. Skyldubundið mat. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 2903/1999)	145
13.7.	Kjaranefnd. Endurupptaka. Rökstuðningur. Andmælaréttur. (Mál nr. 2953/2000)	147
13.8.	Riftun ráðningarsamnings. Kæruheimild. Valdbærni. Valdframsal. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Málshraði. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 2970/2000)	148
13.9.	Kjaranefnd. Skyldubundið mat. Jafnræðisregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 2973/2000)	151
13.10.	Auglýsingar á lausum störfum. Leiðbeiningarskylda. Rökstuðningur. (Mál nr. 2992/2000)	153
13.11.	Skráningarskylda stjórnvalda. Aðgangur að gögnum. Andmælaréttur. (Mál nr. 2999/2000)	154
13.12.	Almennt hæfi. Álitsumleitan. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda. Málshraði. (Mál nr. 3066/2000)	155
13.13.	Valdframsal. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Rökstuðningur. (Mál nr. 3077/2000)	156
13.14.	Auglýsing á lausum störfum. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 3091/2000 og 3215/2001)	157
14.0.	Sjávarútvegsmál	169
14.1.	Leyfi til visindarannsóka. Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi. Tjáníngarfrelsi. Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar. Meðalhófsreglan. Jafnræðisregla. Úthlutun aflaheimilda til að standa undir kostnaði við rannsóknir á lífríki sjávar. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 2607/1998)	169
15.0.	Skattar og gjöld	172
15.1.	Löggilding voga og vogaráhöld. Þjónustugjöld. Stjórnvaldsfyrirmæli. Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Setning gjaldskrár. Framkvæmd stjórnvalda á einföldum lagaheimildum til töku þjónustugjalda. (Mál nr. 2534/1998)	172
15.2.	Innheimta skattskuldar. Norðurlandasamningur. Málshraði. Meðalhófsreglan. Stjórnsýsluframkvæmd. Form og efni úrskurða. (Mál nr. 2654/1999)	174
15.3.	Álagning og innheimta fasteignagjalda. Skráning og mat fasteigna. (Mál nr. 2878/1999)	177
15.4.	Skatteftirlit. Upplýsingar um tilefni skýrslutöku. Tilkynning um meðferð máls. Aðgangur að gögnum. Hæfi. (Mál nr. 2896/1999 og 2954/2000)	178
15.5.	Bifreiðagjald. Undanþága frá greiðslu. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2927/2000)	180
16.0.	Skipulags- og byggingarmál	182

16.1.	Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda. (Mál nr. 2906/1999)	182
16.2.	Byggingarleyfi. Deiliskipulag. Grenndarkynning. Rökstuðningur. Upplýsingaréttur aðila. (Mál nr. 2907/1999)	185
17.0.	Skólar	187
17.1.	Undanþága frá ákvæðum námskrár. Jafnræðisregla. Meðalhófsreglan. Rannsóknarreglan. Birting ákvörðunar. (Mál nr. 2760/1999)	187
17.2.	Brottvísun nemandar úr skóla. Stjórnunarheimildir skólastjóra. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 2916/2000)	188
18.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	189
18.1.	Málsaðild. Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til umboðsmanns. (Mál nr. 3391/2001)	189
19.0.	Styrkveiting	190
19.1.	Aðgangur að gögnum. Varðveisluskylda opinberra skjala. (Mál nr. 2901/1999)	190
20.0.	Sveitarfélög	191
20.1.	Greiðsla kostnaður vegna starfa í skólanefnd. (Mál nr. 2900/1999)	191
20.2.	Úrskurðarvald ráðherra um ákvarðanir sveitarfélaga. Stjórnsýslukæra. Kæruheimild. Kærufrestur. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3055/2000)	192
20.3.	Styrkveitingar til einkarekinna leikskóla. (Mál nr. 3169/2001)	193
20.4.	Félagsþjónusta sveitarfélaga. Leiðbeiningarskylda. Framsending máls. (Mál nr. 3179/2001)	194
20.5.	Stjórnsýslukæra. Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3241/2001)	194
21.0.	Umhverfismál	196
21.1.	Aðgangur að upplýsingum. Landsvirkjun. Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál. EES-samningurinn. (Mál nr. 2440/1998)	196
22.0.	Útlendingar	225
22.1.	Synjun á veitingu dvalarleyfis. Friðhelgi fjölskyldunnar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Sönnunarsandi. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. Ágreiningur sem heyrir undir dómstóla. Umboðsmaður mælir með gjafsókn. (Mál nr. 3137/2000)	225
22.2.	Brottvísun úr landi. Frestun réttaráhrifa. Aðgangur að dómstólum. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3298/2001 og 3299/2001)	227
23.0.	Ökuréttindi	235
23.1.	Endurveiting ökuréttinda. Réttaráhrif dóma í opinberum málum. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3152/2001)	235
IV.	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	248
V.	SKRÁR	256
1.	Númeraskrá	256
2.	Atriðisorðaskrá	263

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2001.

1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu opin almenn- ingi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín störfuðu átta starfsmenn á skrifstofunni. Hinn 1. janúar 2001 var Róbert R. Spanó, lögfræðingur, ráðinn sérstakur að- stoðarmaður umboðsmanns. Hinn 15. mars 2001 var Elín Blöndal, lögfræðingur, ráðin til starfa og tók hún 1. júní 2001 við starfi skrifstofustjóra af Þorgeiri Inga Njálssyni, héraðs- dómara, sem fór aftur til starfa í Héraðsdómi Reykjaness. Elín hóf töku fæðingarorlofs 1. september 2001 og í fjarveru hennar sinni Ásmundur Helgason, lögfræðingur á skrifstofu umboðsmanns, verkefnum skrifstofustjóra. Margrét Vala Kristjánsdóttir, lögfræðingur, lét af störfum 30. apríl 2001. Hinn 1. janúar 2001 hóf Anna Dóra Helgadóttir, lögfræðingur, störf á skrifstofu umboðsmanns og Nanna Magnadóttir, lögfræðingur, hinn 10. september. Aðrir starfsmenn á skrifstofunni á árinu voru auk framangreindra þær Ingibjörg Þóra Sig- urjónsdóttir, rekstrarstjóri, og Kristín Benediktsdóttir, lögfræðingur. Yfir sumarmánuðina höfðu tveir laganemar námsdöl á skrifstofunni en að auki voru laganemar ráðnir tíma- bundið til starfa þar.

Ég ákvað að víkja sæti í sjö málum og setti forseti Alþingis Friðgeir Björnsson, dóm- stjóra, til að fara með þrjú þeirra, Helga I. Jónsson, héraðsdómara, til að fara með önnur þrjú og Stefán Má Stefánsson, prófessor, til að fara með eitt málanna, sbr. 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.

Á árinu 2001 voru skráð 248 ný mál. Var þetta nokkur fjölgun mála frá árinu 2000 en þá voru skráð mál alls 232. Árið 2001 tók ég tvö mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana sem bornar voru fram voru 246. Tekið skal fram að mál er því aðeins skráð að um sé að ræða kvörtun og að hún liggi fyrir skriflega eða að umboðsmaður taki mál upp að eigin frumkvæði. Einnig er algengt að menn hringi eða komi á skrifstofu um- boðsmanns og beri upp mál sín munnlega og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að beina þeim í réttan farveg innan stjórnvöldanna án þess að til skráningar komi. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímaflekur.

Með tilkomu heimasíðu umboðsmanns Alþingis á árinu 2000 og þróunar í upplýsinga- tækni hefur færst í vöxt að fólk sendi mér erindi með tölvupósti. Oft eru þetta almennar ábendingar um mál sem fólk telur rétt að vekja athygli umboðsmanns á. Fyrirspurnum og beiðnum um upplýsingar sem berast með rafrænum hætti er svarað eins fljótt og kostur er en ég hef talið rétt að ganga enn eftir því að kvartanir séu undirritaðar af þeim sem bera þær fram.

Á árinu 2001 hlutu 303 mál lokaafgreiðslu og voru 69 mál óafgreidd í árslok. Til sam- anburðar voru afgreidd 253 mál á árinu 2000 og mál til meðferðar í árslok það ár voru 125. Af þeim 69 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2001, var í 32 tilvikum beðið eftir umsögn- um og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 11 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 3 mál voru til frumathugunar og 23 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síðastnefndu mál- um má skipta þannig að í 12 málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eft- ir 15. nóvember 2001, í 6 málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma og 5 þessara mála hafði ég tekið upp að eigin frumkvæði. Þess ber að geta að mál vegna kvartana hafa að jafn- aði forgang við afgreiðslu mála.

3.0. Afgreiðslutími stjórnvalda á erindum umboðsmanns.

Í inngangi að skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2000, sjá bls. 14, lýsti ég því að ég hefði sett það markmið að afgreiðslutími mála hjá umboðsmanni Alþingis stýttist nokkuð. Stefnt væri að því að niðurstaða í þeim málum sem sæta nánari athugun af minni hálfu, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, lægi fyrir eigi síðar en 6 mánuðum eftir að kvörtun bærst skrifstofu minni. Ég tók jafnframt fram að hafa yrði í huga að afgreiðslutími mála hjá umboðsmanni Alþingis markaðist að verulegu leyti af því hvernig stjórnvöld sem í hlut ættu hverju sinni brygðust við fyrirspurnum mínum og beiðnum um skýringar í tilefni af tilteknum málum, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997. Hef ég því lagt áherslu á að kynna stjórnvöldum þetta markmið og mælst til þess að þau hraði svörum sínum til mín eins og kostur er.

Fram til þessa hefur því almennt ekki verið fylgt af hálfu umboðsmanns Alþingis að setja stjórnvöldum frest til að senda umbeðin gögn eða skýringar þrátt fyrir heimild til þess í lokaákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 85/1997. Ég hef nú ákveðið að fylgja eftir áður nefndri stefnumörkun með því að setja stjórnvöldum slíka fresti. Er þetta jafnframt gert til að ég eigi auðveldara með að skipuleggja úrvinnslu þeirra mála sem ég hef hverju sinni til umfjöllunar. Almennt á það ekki að vera íþyngjandi fyrir stjórnvald að svara fyrirspurnum umboðsmanns Alþingis eða láta í té gögn innan hæfilegs tíma því athugun umboðsmanns beinist að jafnaði að tilteknu máli sem þegar hefur fengið úrlausn hjá stjórnvaldinu. Við undirbúning þeirrar úrlausnar verður almennt að gera ráð fyrir að stjórnvaldið hafi tekið afstöðu til sömu atriða og fyrirspurnir umboðsmanns beinast að.

Til glöggvunar bæði fyrir mig og stjórnvöld ákvað ég að láta taka saman yfirlit um hversu langur tími leið á árunum 2000 og 2001 frá því að ég sendi stjórnvöldum einstök bréf og fyrirspurnir og þar til svör þeirra bárust. Könnun þessi var unnin með þeim hætti að dregnar voru saman upplýsingar um hvenær ég hafði sent stjórnvaldi fyrirspurn og hvenær endanlegt svar barst, auk fjölda ítrekana. Þessi yfirlit voru síðan send viðkomandi stjórnvöldum og þeim gefinn kostur á að yfirfara þau og senda mér athugasemdir. Það leiðir af eðli slíkrar samantektar, þar sem miðað er við útsendingardag fyrirspurnarbréfs og móttöku endanlegs svarsbréfs, að þar koma ekki fram upplýsingar um samskipti sem kunna að hafa farið fram milli umboðsmanns og viðkomandi stjórnvalds þar til svarið berst og þar með heldur ekki tilkynningar sem stjórnvöld kunna að hafa sent mér þar sem boðuð hefur verið seinkun á svari. Þá er það vitanlega svo að í einstökum tilvikum kunna að vera sérstakar skýringar á því að dráttur verði á að svar berist, t.d. þegar bréf hafa misfarist. Athugasemdir stjórnvalda sem mér bárust við útsend yfirlit, meðal annars um framangreind atriði, voru yfirfarnar og leiðréttingar gerðar þar sem það átti við.

Könnunin tók til alls 313 bréfa sem ég hafði sent 72 stjórnvöldum á árunum 2000 og 2001. Fjöldi bréfa til einstakra stjórnvalda var mjög mismunandi. Í einu tilviki voru bréf til stjórnvaldsins 60, hjá þremur stjórnvöldum milli 10 og 20 bréf, hjá 14 stjórnvöldum voru bréfin milli 5 og 10, en hjá öðrum voru bréfin færri. Í töflunni hér að neðan má sjá niðurstöður könnunarinnar.

	0-30 daga	31-60 daga	61-90 daga	91-180 daga	181< daga	Fjöldi bréfa
Ráðuneyti	41,1%	21,5%	20,3%	9,5%	7,6%	158
Stofnanir	48,8%	22,1%	10,5%	7,0%	11,6%	86
Nefndir	41,4%	19,5%	22,0%	12,2%	4,9%	41
Sveitarfélög	64,3%	14,3%	3,6%	10,7%	7,1%	28
Alls	45,4%	20,8%	16,3%	9,3%	8,3%	313

Af töflunni verður ráðið að á því tímabili sem könnunin náði til fékk ég að jafnaði ekki svör frá stjórnvöldum innan 30 daga frá útsendingu fyrirspurnarbréfs nema í um 45% tilvika og ekki nema í rúmlega 65% tilvika innan tveggja mánaða. Þá liðu meira en þrjár mánuðir í rúmlega 17% tilvika. Þess skal þó getið að í tilviki þess ráðuneytis þar sem bréfskiptin voru mest, þ.e. hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, var 62% bréfa umboðsmanns svarað innan 30 daga og 83% bréfanna hafði verið svarað innan 60 daga. Hjá tveimur ráðuneytanna, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og samgönguráðuneytinu, liðu hins vegar meira en 91 dagar þar til svar barst mér við 45% fyrirspurna minna. Ég tek það fram að í nokkrum tilvikum þar sem dróst að svara fyrirspurnum mínum höfðu mér borist tilkynningar um að vænta mætti slíks dráttar og hann skýrður.

Eins og ég tók fram var tilgangur með gerð framangreindrar könnunar að safna upplýsingum bæði fyrir mig og stjórnvöld. Hér að framan hef ég því aðeins birt samandregnar niðurstöður en ég vænti þess að þær upplýsingar sem ég hef sent stjórnvöldum verði þeim hvatning til að bregðast skjótar við fyrirspurnum mínum. Ég tek þó fram að ég tel mig merkja að almennt líði nú skemmri tími en áður frá því að ég sendi stjórnvöldum fyrirspurnir og þar til svör berast. Í einstökum tilvikum líður þó enn óhæfilega langur tími. Beri skrifleg ítrekunarbréf ekki árangur hef ég rætt við stjórnendur viðkomandi stjórnvalds og hvatt til þess að ráðin verði bót á drættinum. Sama hef ég einnig gert þegar mér hafa borist ítrekaðar kvartanir yfir því að stjórnvald hafi ekki svarað erindum sem beint hefur verið til þess. Í þessum tilvikum hef ég í samræmi við lögbundið hlutverk mitt hvatt til þess að athugað verði af hvaða ástæðum svör hafa dregist og að gerðar verði viðeigandi ráðstafanir til að bæta þar úr. Þetta hef ég gert í samtölum við stjórnendur stjórnvalds áður en til þess hefur komið að ég beini sérstökum skriflegum tilmælum til hlutaðeigandi af þessu tilefni.

Ég hef litið svo á að með lögfestingu málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem kveðið er á um að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er, hafi löggjafinn verið að leggja áherslu á aukna skilvirkni og að afgreiðslu mála í stjórnarsýslunni yrði hraðað eftir því sem kostur er. Þær reglur sem fram koma í greininni um fyrirkomulag þegar leitað er umsagnar og fresti í því efni svo og um tilkynningar þegar fyrirjafnanlegar tafir verða á afgreiðslu máls miða að þessu marki. Á það skal minnt, eins og segir í athugasemd við þetta ákvæði í frumvarpi til stjórnarsýslulaga, að í 1. mgr. 9. gr. var verið að orða óskráða grundvallarreglu. Það leiðir hins vegar af eðli þessarar reglu og mismunandi aðstæðum í stjórnarsýslunni og viðfangsefnum þar að það er örðugt fyrir umboðsmann Alþingis að setja fram álit um hvaða tímamörk stjórnvöld eigi almennt að miða afgreiðslutíma mála við, enda geta þau verið mismunandi, ekki bara milli stofnana heldur einnig milli viðfangsefna stofnunar. Það kemur hins vegar í hlut umboðsmanns Alþingis að leggja mat á það í einstökum málum hvort sá tími sem stjórnvald hefur tekið sér til að afgreiða mál sé í samræmi við málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga og þá að teknu tilliti til þeirra skýringa sem stjórnvaldið hefur gefið umboðsmanni.

4.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

4.1. Inngangur.

Í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2000 rakti ég hvernig sú mikla fjölbreytni sem einkennir viðfangsefni stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga endurspeglast í margbreytileika þeirra mála sem umboðsmaður Alþingis fær til meðferðar. Í kafla II í þessari skýrslu er að finna tölulegar upplýsingar um skiptingu mála á árinu 2001 eftir ráðuneytum og viðfangsefnum (sjá yfirlit 1.4.-1.5.). Auk þeirra einstöku málaflokka sem vikið verður að hér á eftir (4.2.-4.8.) eru mál á sviði almannatrygginga og félagsþjónustu sveitarfélaga og mál sem varða skatta og gjöld og málsmeðferð og starfshætti stjórnarsýslunnar almennt fyrirferðarmikil

í störfum umboðsmanns. Af málaflokkum þar sem merkja hefur mátt sérstaka fjölgun mála á árinu 2001 má nefna mál sem flokkuð eru undir heilbrigðisþjónustuna, 11 árið 2001 en 2 árið 2000, og mál sem varða opinbera starfsmenn, 15 árið 2001 en 8 árið 2000.

4.2. Framkvæmd stjórnáslulaga nr. 37/1993.

Eins og undanfarin ár eru það eðlilega ákvæði stjórnáslulaga sem mest reynir á við úrlausn mála hjá umboðsmanni Alþingis. Í þessu sambandi minni ég á að í athugasemdum greinargerðar, sem fylgdi frumvarpi því er varð að stjórnáslulögum, var m.a. tekið fram að eðli máls samkvæmt hlytu að vera nán tengsl á milli umboðsmanns Alþingis annars vegar og framkvæmdar almennra stjórnáslulaga hins vegar.

Við skoðun á þeim málum sem ég lauk á árinu 2001, og fjallað er um í þessari skýrslu, sést t.d. að mál er varða rannsóknarreglu, endurupptöku, form og efni úrskurða í kærumálum, málshraða, andmælarétt og rökstuðning eru sem fyrr stór þáttur í störfum mínum. Sem dæmi má nefna að samkvæmt 4. tölul. 31. gr. stjórnáslulaga, sbr. 22. gr. sömu laga, er æðra stjórnvaldi skylt að veita samhliða rökstuðning í kærumálum. Á lægra stjórnáslustigi gegnir öðru máli, þar er meginreglan sú að stjórnvald þarf ekki að veita rökstuðning fyrir niðurstöðu sinni nema óskað sé eftir því af hálfu aðila máls (eftirfarandi rökstuðningur). Í tveimur málum, nr. 2868/1999 (sjá bls. 40) og nr. 3115/2000 (sjá bls. 41) reyndi á framangreinda reglu um samhliða rökstuðning í kærumáli í tilefni af úrskurðum úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta. Í annan stað fjallaði ég í nokkrum málum um þær reglur sem gilda um efni rökstuðnings samkvæmt ákvæðum 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnáslulaga, sjá t.d. mál nr. 3219/2001 (sjá bls. 38), mál nr. 3042/2000 (sjá bls. 136) og mál nr. 2992/2000 (sjá bls. 153). Þá þurfti ég sem fyrr að ítreka þær kröfur sem leiða af 31. gr. stjórnáslulaga um form og efni úrskurða í kærumálum, sjá hér t.d. mál nr. 2654/1999 (sjá bls. 174) og mál nr. 2868/1999 (sjá bls. 40).

4.3. Tafir hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála.

Í 44 tilvikum laut innkomið mál að töfum hjá stjórnvöldum við afgreiðslu máls. Eru þetta nær 18% þeirra kvartana sem umboðsmanni bárust. Í inngangi skýrslu minnar fyrir árið 2000 tók ég fram að líklega yrði fjöldi kvartana vegna tafa hjá stjórnvöldum að einhverju leyti skýrður með því að þess væri ekki nægjanlega gætt af hálfu stjórnvalda að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála og skýra ástæður þeirra. Lagði ég á það áherslu að samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga væri stjórnvöldum skylt að viðhafa slíka málsmeðferð. Væru þessi fyrirmæli í eðli sínu dæmi um lögfestingu vinnubragða innan stjórnáslunnar sem ég teldi að yrðu að öðrum kosti talin falla undir hugtakið vandaðir stjórnásluhættir í merkingu 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997. Ég tel rétt að ítreka það á ný að með því að fylgja fyrirmælum 3. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga leggja stjórnvöld grunninn að réttum og eðlilegum samskiptum við almennung enda er markmið ákvæðisins að gefa hlutaðeigandi aðila fullnægjandi kost á að fylgjast með framvindu máls síns. Með því skapa stjórnvöld það traust sem ríkja þarf milli stjórnáslunnar og borgaranna.

4.4. Fangelsismál.

Málefni fanga og ákvarðanir stjórnvalda um meðferð mála þeirra sem sæta afplánun hafa frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa verið einn stærsti málaflokkurinn á verkefnasviði umboðsmanns Alþingis. Árlega berst töluverður fjöldi kvartana frá föngum og einnig er algengt að fangar leiti símleiðis til skrifstofu umboðsmanns með fyrirsögnir. Umboðsmaður hefur einnig reglulega heimsótt fangelsi, kynnt sér aðstæður þar og rætt við fanga og starfsfólk. Talsverð aukning varð á málum er varða réttarstöðu fanga á árinu 2001 en þau voru 23 á því ári samanborið við 14 á árinu 2000. Hér síðar verður fjallað um frumkvæðisathugun af minni hálfu um tiltekin málefni fanga sem lokið var við á árinu og viðbrögð stjórnvalda af því tilefni.

4.5. Málefni útlendinga.

Í störfum mínum hefur viðfangsefnum er lúta að útlendingum sem dvelja hér á landi fjölgað, m.a. að því er varðar málefni hælisleitenda. Auk beinna kvartana er töluvert um að útlendingar leiti til skrifstofu minnar og spyrjist fyrir vegna samskipta við stjórnvöld. Í álitni í máli nr. 3137/2000 (sjá bls. 225), vék ég að því að núgildandi lög nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, væru um margt óskýr og í þeim væri jafnvel ekki tekin afstaða til grundvallaratriða um meðferð mála útlendinga hér á landi. Þannig væri sem dæmi ekki að finna í lögnum skýra og glögga upptalningu á skilyrðum fyrir veitingu hælis af stjórnmálalegum ástæðum eða útgáfu dvalarleyfis. Þá væri heldur ekki beinlínis kveðið á um það í lögnum hvaða úrræði hlutaðeigandi stjórnvöld, sem með þessi mál fara, hefðu til að rannsaka og upplýsa mál þar sem vafi léki á því hver útlendingur í rauninni væri. Þá rakti ég ákvæði síðari málsliðar 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og lögskýringargögn að baki ákvæðinu og benti á að með ákvæðinu hefði fyrst og fremst verið lögð sú skylda á lög-gjafann að setja lög til að girða fyrir að framkvæmdarvaldið hefði ákvörðunarvald um þessi atriði án skýrra lögákvæðinna skilyrða. Ég vek í þessu sambandi athygli á því að á fundi Alþingis 2. maí 2002 voru samþykkt ný heildarlög um útlendinga nr. 96/2002 sem taka gildi 1. janúar 2003.

Ég tel hér einnig rétt að vekja athygli á álitni mínu í málum nr. 3298/2001 og 3299/2001 (sjá bls. 227). Þar fjallaði ég um það álitaefni hvort dóms- og kirkjumálaráðuneytinu væri heimilt að lögum að fresta réttaráhrifum eigin úrskurðar um brottvísun útlendinga úr landi þannig að hann gæti skotið þeirri ákvörðun stjórnvalda til dómstóla. Ráðuneytið hafði hafnað beiðnum tveggja útlendinga um frestun réttaráhrifa úrskurðar þess um að vísa þeim úr landi á þeim grundvelli að engin heimild til slíks væri til staðar í lögum. Það var niðurstaða mín að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði haft heimild á grundvelli óskráðra meginreglna stjórn-sýsluréttar til að fresta réttaráhrifum eigin úrskurða. Benti ég á að gagnstæð niðurstaða kynni að leiða til verulegrar takmörkunar á réttaröryggi borgaranna með því að skerða raunhæfa möguleika aðila stjórn-sýslumáls til að láta reyna á lögmæti stjórnvalds-ákvörðunar fyrir dómstólum. Ég tók hins vegar fram að þessi niðurstaða mín fæli ekki í sér afstöðu um það hvort dómsmálaráðuneytið hafi í raun átt að verða við umræddum beiðnum.

4.6. Vandaðir stjórn-sýsluhættir – sjónarmið um réttmætar væntingar málsaðila.

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2000 kemur fram að það sé hlutverk umboðsmanns samkvæmt ákvæði 2. gr. laga nr. 85/1997 að móta frekar inntak þess hvað teljist í hverju tilviki „vandaðir stjórn-sýsluhættir“. Af þeim málum sem ég lauk á árinu 2001 má um þetta sérstaklega nefna mál nr. 2763/1999 (sjá bls. 122). Þar lýsti ég nánar tengslum á milli hugtaksins vandaðir stjórn-sýsluhættir og sjónarmiða um réttmætar væntingar málsaðila. Þá rakti ég þýðingu slíkra sjónarmiða þegar ákveðið væri að breyta stjórn-sýsluframkvæmd. Lagði ég á það áherslu að það kynni að vera nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að gæta að sjónarmiðum um vandaða stjórn-sýsluhætti, að teknu tilliti til réttmætra væntinga málsaðila, við mat á því hvernig slíkar breytingar yrðu gerðar.

4.7. Form rekstrar opinberra fyrirtækja og stofnana.

Þess hefur gætt nokkuð á undanförunum árum í íslenskri löggjöf og ákvörðunum stjórnvalda að form rekstrar hjá opinberum stofnunum og fyrirtækjum hefur breyst m.a. í ljósi stefnumiða um einkavæðingu í ríkisrekstri. Þessi þróun hefur áhrif á störf umboðsmanns Alþingis með tilliti til hlutverks hans sem snýr að eftirliti með „stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga“. Hafa af þessum sökum risið upp ýmis lagaleg álitaefni, meðal annars um stöðu hlutafélaga og sameignarfélaga í opinberri eigu í stjórn-sýsluréttarlegu tilliti.

Um þetta má sem dæmi nefna álit mitt í máli nr. 2440/1998 sem birt er í heild sinni í

skýrslunni (sjá bls. 196). Í málinu reyndi á það hvort einstaklingur ætti rétt á aðgangi að tilteknum gögnum um framkvæmdir Landsvirkjunar á grundvelli ákvæða laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Var álitaeftnið nánar tiltekið það hvort skýra bæri orðalagið „stofnun“ ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 með þeim hætti að Landsvirkjun félli þar undir. Það var niðurstaða mín að starfsemi, rekstur og ákvarðanatataka hjá Landsvirkjun væri alfarið undir áhrifum opinberra aðila í krafti eignarhalds. Þá væri fyrirtækinu með lögum mörkuð sérstök og um margt einstök staða við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna sem hefðu bein áhrif á umhverfi Íslands. Að þessu virtu taldi ég að starfsemi, lögbundinn tilgangur, eignarhald og lagaleg staða Landsvirkjunar væri þess eðlis að telja yrði að fyrirtækið félli undir ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 eins og skýra yrði það með tilliti til þeirra skuldbindinga sem leiddu af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Ég tók fram í kafla IV.10. í álitinu mínu að athugun mín í tilefni kvörtunar þessa máls hefði leitt í ljós að heppilegra væri og betur í samræmi við réttaröryggi borgaranna að ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 yrði gert skýrara með tilliti til afmörkunar á því hvaða aðilar yrðu taldir falla undir lögina. Enda þótt ég teldi að ekki yrði önnur niðurstaða fengin með túlkun á ákvæðinu en að Landsvirkjun félli innan efnissviðs þess minnti ég á að önnur dæmi væru um opinbera aðila hér á landi eða aðila sem eru undir eignaráhrifum opinberra yfirvalda sem starfi með þeim hætti að áhrif hafi á hagnýtingu umhverfisins. Kynni staða þeirra gagnvart lögum nr. 21/1993 að vera með öðrum hætti og óljósari heldur en staða Landsvirkjunar væri. Sökum þessa ákvað ég að vekja athygli Alþingis og iðnaðaráráðherra á niðurstöðum mínum í álitinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Ég hef orðið þess var í störfum mínum að sífellt fleiri álitaeftni vakna um það hvort og þá með hvaða hætti almennar reglur stjórnarsýsluréttar eiga við um hlutafélög og sameignarfélög í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Hafa verður í huga að ekki er sjálfgefið að breytt rekstrarform opinberrar þjónustu eða verkefna leiði til þess að mögulegt sé að láta hjá líða að taka tillit til stjórnarsýslureglna við framkvæmd slíkra málefna. Taka þarf jafnan afstöðu til þess m.a. hvaða reglur eigi að gilda um nánari útfærslu á einstökum þjónustubáttum eða verkefnum og þá t.d. hvort það að þjónustan sé í raun veitt af opinberum aðila hafi það í för með sér að framkvæmd hennar þurfi þrátt fyrir hið breytta rekstrarform að byggjast á reglum um jafnræði og á öðrum málefnalegum sjónarmiðum. Þá kann að reyna á álitaeftni sem lúta að því hvaða reglur eigi að gilda um aðgang borgaranna að upplýsingum hjá slíkum félögum í opinberri eigu, sbr. framangreint álit mitt í máli nr. 2440/1998, og við töku ákvarðana hjá opinberum fyrirtækjum um laun og önnur réttindi starfsmanna. Ég vek hér t.d. athygli á því að í dómi Hæstaréttar frá 16. nóvember 2000 í máli nr. 151/2000 var tekið fram að gerðar væru þær kröfur til „forstöðumanna fyrirtækja í opinberri eigu, að þeir gæti almennra stjórnarsýslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn fyrirtækjanna“. Rekstrarformi þessa fyrirtækis var í dóminum lýst sem þjónustufyrirtækis í eigu Reykjavíkurborgar. Var í dóminum lagt til grundvallar að forstjóra slíks fyrirtækis hefði borið að fara að „reglum III. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við þá ákvörðun að segja [P] upp störfum og varð hún að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum“.

Ég tel að framangreind þróun í einkavæðingu opinberrar þjónustu og verkefna leiði til þess að mikilvægt sé að tekin sé afstaða til þess þegar slík formbreyting á sér stað hvort og þá í hvaða mæli hinar almennu stjórnarsýslureglur og þá einnig reglur stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga eigi framvegis að gilda um starfsemina. Það er hvorki starfseminni né borgurunum í hag að réttaróvissa sé um þetta. Sérstaklega á þetta við þegar farin er sú leið af hálfu ríkis og sveitarfélaga og færa starfsemi yfir í hlutafélag eða annað einkaréttarlegt form án þess að það verði nein breyting á eignarhaldi eða verkefnum. Það á líka að vera hlutverk löggjafans og þeirra sem taka ákvarðanir um slíkar formbreytingar að taka afstöðu

til þess í hvaða mæli sjónarmið um aukið hagræði og skilvirkni við framkvæmd opinberrar þjónustu eigi að skerða það réttaröryggi sem býr að baki tilvist almennra stjórnsýslureglna í samskiptum stjórnvalda og borgaranna. Í þessu efni getur verið tilefni til þess að taka til athugunar hvort rétt sé að setja í lög almennar reglur um slík opinber fyrirtæki þar sem tekin væri afstaða til þess hvernig fara ætti um ýmis atriði þar sem álitamál er hvernig hinar hefðbundnu reglur félagaréttarins eiga við.

Af sama toga er afmörkun á heimildum hlutafélaga og sameignarfélaga sem stofnuð eru eða eru undir eignarráðum ríkis eða sveitarfélaga og þá sérstaklega um þjónustustarfsemi sem rekin er á grundvelli einkaréttar til að veita umrædda þjónustu. Stundum er endurgjald fyrir veitta þjónustu þessara fyrirtækja bundið í gjaldskrá sem háð er staðfestingu stjórnvalda, t.d. ráðherra. Í þessu efni skiptir meðal annars máli að lagareglur um starfsheimildir slíkra fyrirtækja séu skýrar. Á gjaldtaka þessara fyrirtækja fyrir veitta þjónustu eingöngu að miðast við kostnað við að veita þjónustuna og í hvaða mæli mega t.d. arðgreiðslur til eigenda hafa þar áhrif? Þátttaka þessara fyrirtækja í öðrum atvinnurekstri og ráðstöfun fjármuna úr sjóðum þeirra eru viðfangsefni sem skýrar leikreglur þurfa að gilda um. Ég lít svo á að slíkar reglur séu í þágu réttaröryggis borgaranna og til þess fallnar að gera þeim aðilum sem hafa eiga eftirlit með starfsemi hins opinbera, þ.m.t. umboðsmanni Alþingis, betur fært að leysa úr athugasemdum borgaranna við starfshætti þessara fyrirtækja.

4.8. Skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og mannréttindasáttmála Evrópu.

Með tilkomu EES-samningsins hefur umfang þeirra efnisreglna sem stjórnsýslan þarf að huga að við úrlausn ýmissa mála aukist verulega. Í þeim málum sem ég lauk á árinu 2001 gerði ég í nokkrum tilvikum athugasemd við að stjórnvöld hefðu ekki við úrlausn máls gætt þess að taka afstöðu til þýðingu reglna og skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. Ég nefni sem dæmi um þetta álit mitt í málum nr. 3064/2000 og 3108/2000 (sjá bls. 44), þar sem fjallað var um synjun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á umsókn um sérfræðileyfi í klínískri sálarfræði, álit í máli nr. 3042/2000 (sjá bls. 136), um rétt erlends ríkisborgara til námsláns, og álit í máli nr. 2440/1998 (sjá bls. 196), um úrskurðarvald um aðgang að upplýsingum hjá Landsvirkjun.

Annað dæmi um alþjóðlegar skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist og stjórnvöld þurfa að taka tillit til við úrlausn mála er mannréttindasáttmáli Evrópu, sem nú hefur verið lögfestur hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994, og þær skýringar á honum sem fyrir liggja í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu. Í þeim málum sem gerð er grein fyrir í þessari skýrslu hef ég í nokkrum tilvikum talið skorta á að úrlausn máls eða framkvæmd af hálfu stjórnvalds hafi verið í samræmi við reglur mannréttindasáttmálans eins og Mannréttindadómstóll Evrópu hefur skýrt þær. Ég nefni sem dæmi um þetta tvö mál þar sem fjallað var um lagaskilyrði fyrir gjafsókn en það eru mál nr. 3070/2000 (sjá bls. 109) og mál nr. 3212/2001 (sjá bls. 111).

Ég nefni þessi atriði hér til áréttingar á þeim breytingum sem orðið hafa á starfsumhverfi íslensku stjórnsýslunnar á síðustu árum samhliða lögfestingu þeirra málsmeðferðarreglna sem nú eru í stjórnsýslulögunum. Aukin áhersla á mannréttindi og réttaröryggi borgaranna, fleiri úrlausnir dómstóla um stjórnsýslumál og starf umboðsmanns Alþingis eru einnig þættir í þessum breytingum. Ég lýsti þeirri skoðun minni í inngangi að skýrslu fyrir árið 2000 að mikilvægt væri að auka fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um réttarreglur stjórnsýsluréttarins og tel tilefni til að ítreka þá skoðun mína nú.

5.0. Frumkvæðismál.

5.1. Inngangur.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997 getur umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Þá getur umboðsmaður jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Ég tel rétt að minna á þau orð í inngangi skýrslu minnar fyrir árið 2000 að frumkvæðiseftirlit það sem 5. gr. laga nr. 85/1997 gerir ráð fyrir sé sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Minnti ég þar á að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu”. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2559-2660.)

Í skýrslu minni fyrir árið 2000 rakti ég einnig að frumkvæðisathugunum hefði fækkað á árinu þar sem ég hefði ákveðið að leggja áherslu á að hraða afgreiðslu þeirra kvartana sem höfðu borist. Með sama hætti hefði ég ákveðið að láta úrvinnslu á eldri frumkvæðisathugunum bíða þar til náðst hefði ásættanlegur málshraði við afgreiðslu kvartana. Nokkur árangur náðist að þessu leyti á árinu 2001, sbr. kafli 2.0. hér að framan, en þetta varð til þess að ég tók aðeins tvö mál til athugunar að eigin frumkvæði á árinu.

5.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2001.

Í fyrsta lagi tók ég til athugunar það fyrirkomulag laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, að skylda smábátaeigendur til að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta þessarar greiðslu til Landssambands smábátaeigenda. Einskorðaði ég athugun mína við það hvort og þá hvernig framangreint fyrirkomulag samrýmdist 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um félagafrelsi, 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, og skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist á þessu sviði að þjóðarétti. Þessari athugun minni lauk ég 12. apríl 2002 og verður gerð nánar grein fyrir henni í skýrslu minni til Alþingis fyrir það ár.

Í annað stað ákvað ég að taka til athugunar afgreiðslutíma erinda á grundvelli 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, hjá embætti ríkisskattstjóra. Tilefni þessa var erindi sem mér barst frá skattaðila þar sem dráttur hafði orðið á afgreiðslu erindis hans hjá embættinu en vegna ákvæða í 6. gr. laga nr. 85/1997 var mér ekki heimilt að taka það erindi til efnislegrar meðferðar. Ég ákvað að óska eftir upplýsingum um hvað langur tími liði að jafnaði frá því erindi um afgreiðslu á grundvelli 101. gr. laga nr. 75/1981 bæriskattstjóra og þar til það hefði hlotið afgreiðslu. Þessi athugun er í vinnslu.

5.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2001.

Ég lauk við eina frumkvæðisathugun á árinu og er álit mitt af því tilefni birt í heild sinni í skýrslunni (sjá bls. 46). Þessi athugun mín tók til ákveðinna þátta sem varða réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð mála hjá yfirvöldum fangelsismála. Samantekt á niðurstöðum mínum er að finna í kafla X í álitinu, en athugun mín laut að eftirfarandi atriðum:

- Reglum um agaviðurlög í fangelsum, lagagrundvelli þeirra og framkvæmd.
- Reglum og framkvæmd við töku þvagsýna.
- Upplýsingagjöf til fanga við komu þeirra til afplánunar.
- Tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni.
- Birtingu reglna fangelsismálastofnunar um vistun á áfangaheimili Verndar.

Ástæða þess að ég valdi að beina athugun minni að þessum atriðum er að þar reynir á í hvaða mæli settar hafa verið formlegar reglur sem hafa verið birtar og liggja til grundvallar framkvæmd fangelsisyrvalda. Tilvist slíkra reglna er liður í því að tryggja réttaröryggi þeirra sem sæta afplánun í fangelsum. Auk þess skiptir það miklu fyrir þá aðila sem sinna eftirliti með stjórnslu á þessu sviði eins og umboðsmann Alþingis að geta sannreynt við athuganir sínar hvort afgreiðslur mála einstakra fanga séu í samræmi við slíkar fyrirfram settar reglur.

Álit vegna þessarar athugunar minnar var sent dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 27. nóvember 2001. Eins og rakið er í álitinu hafði ég greint ráðuneytinu frá því með bréfi, dags. 3. ágúst 1999, að ég hefði ákveðið að hefja þessa athugun að eigin frumkvæði. Ráðuneytið svaraði með bréfi til mín, dags. 16. nóvember 1999, þar sem kom fram að ráðuneytið hefði uppi ráðagerðir um að setja reglur um ákveðin atriði, jafnvel þegar á árinu 2000, og gera úrbætur á þeim sviðum sem fyrirspurnir mínar beindust að. Þessi áform ráðuneytisins höfðu ekki gengið eftir þegar ég sendi álitid frá mér. Í framhaldi af álitinu hef ég síðan bæði bréflaga og á fundum leitað eftir viðbrögðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og fangelsismálastofnunar og hefur ekki annað komið fram en vilji sé til þess af hálfu þessara aðila að gera nauðsynlegar breytingar í samræmi við þau sjónarmið sem ég setti fram í álitinu mínu. Í bréfi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið sendi mér 22. apríl 2002 sagði meðal annars:

„[Rétt er] að greina frá því að dóms- og kirkjumálaráðherra hefur skipað nefnd 3ja manna til þess að semja nýtt frumvarp til laga um fangelsi og fangavist. Starfið mun fela í sér heildarendurskoðun á þeim lögum. Stefnt er að því að hafa til hliðsjónar mjög ítarleg og ný dönsk og norsk lög, sem eru heildstæð löggjöf sem er byggð á heildarendurskoðun á fangelsislöggjöfinni. Í tengslum við dönsku lögin hafa jafnframt allar reglugerðir, reglur og önnur starfsfyrirmæli verið endurnýjuð á grundvelli nýju laganna. Stefnt er að því að svipaður háttur verði hafður á hér á landi. Af þessu leiðir að ekki verður unnt að ljúka samningu reglugerða fyrir en lagatextinn er orðinn nokkuð mótaður, þó svo að dönsk fyrirmæli verði höfð að leiðarljósi. Á hinn bóginn verður unnt að semja frumdrög að reglum um öll helstu atriði, ekki aðeins þau sem [nefnd eru í álitinu], heldur einnig um fullnustu refsinga, leyfi fanga til dvalar utan fangelsis, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til fanga, o.fl.

[...] Eins og útskýrt var á fundinum er þegar búið að semja frumdrög að reglum um agaviðurlög og leiðbeiningar fyrir fangaverði um framkvæmd slíkra reglna. Ráðuneytið er sammála því viðhorfi yðar að núgildandi húsreglur séu tæpast fullnægjandi grundvöllur sem heimild fyrir ákvörðun agaviðurlaga, og nauðsynlegt sé að lagastöð sé óbyggjandi. Á vegum fangelsismálastofnunar ríkisins hefur um nokkurra mánaða skeið verið unnið að samantekt upplýsinga fyrir fanga, sem þeir fái afhentar við komu í fangelsi. Slíkt upplýsingakver þarf einnig að þýða á nokkur önnur tungumál vegna fanga sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Þá er verið að undirbúa af hálfu fangelsismálastofnunar ríkisins að reglur um vistun á áfangaheimili Verndar verði birtar í Stjórnartíðindum.

[...] Þegar jafn viðamikil endurskoðun á sér stað, eins og fyrirhugað er á fangelsislöggjöfinni, er erfitt að segja til um tímasetningar með neinni vissu. Þó er ljóst að fullur vilji stendur til að leggja fram fullbúið lagafrumvarp á næsta Alþingi. Samkvæmt því má fastlega búast við að ný lög um fangelsi og fangavist verði samþykkt fyrir þinglok næsta vor. Þá verður jafnframt lokið við að semja nauðsynlegar reglugerðir, reglur og önnur fyrirmæli, þ.á m. leiðbeiningar fyrir starfsmenn fangelsa, þannig að setningu reglna og reglugerða verði lokið um leið og væntanleg lög taka gildi á næsta ári.“

Samkvæmt upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu við lokafrágang á þess-

ari skýrslu hefur orðið dráttur á því að framangreind nefnd sem vinna á að endurskoðun laga um fangelsi og fangavist hefji störf en þess er vænst að breyting verði þar á í byrjun októbermánaðar 2002. Óvíst er því hvort áform um að leggja slíkt frumvarp fyrir Alþingi á þessum vetri ganga eftir. Á þessu stigi er því ekki ljóst hver verður framgangur við endurskoðun þeirra reglna sem um er fjallað í framangreindu álitinu mínu.

5.4. Viðbrögð stjórnvalda í tilefni af frumkvæðisathugunum umboðsmanns.

Í nokkrum tilvikum hefur ákvörðun umboðsmanns Alþingis að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði orðið tilefni viðbragða hjá hlutaðeigandi stjórnvöldum sem gefið hafa umboðsmanni ástæðu til þess að ætla að stjórnvöld ætli sjálf að taka til athugunar. Bæði hafa þar komið til beinar yfirlýsingar stjórnvalda og einnig athafnir sem eru til marks um þetta. Í samræmi við þau lagasjónarmið sem starf umboðsmanns Alþingis byggir á hef ég lagt áherslu á að í þeim tilvikum þegar stjórnvöld lýsa vilja til að bæta úr þeim atriðum sem ég sé ástæðu til að skoða fái þau hæfilegan tíma til þess áður en til frekari athugunar kemur af minni hálfu. Það veldur mér hins vegar nokkrum vanda í störfum mínum þegar verulegur dráttur verður á því að þessi áform stjórnvalda gangi eftir og umræddar breytingar verði að veruleika.

Ég lét þess getið í umfjöllun minni um athugun á réttarstöðu afplánunarfanga hér að framan (5.3.) að þegar ég tilkynnti dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um að ég hefði ákveðið að hefja þá athugun á árinu 1999 var af hálfu ráðuneytisins lýst áformum um breytingar og lagfæringar á þeim atriðum sem athugun mín beindist að. Var tekið fram af hálfu ráðuneytisins að á árinu 2000 yrðu settar almennar reglur um beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála, sbr. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 48/1988. Ég ákvað þá að biða um stund með athugun mína en þar sem áform ráðuneytisins gengu ekki eftir tók ég til við athugun mína að nýju. Þá var hér að framan einnig lýst gangi mála eftir að ég skilaði álitinu mínu í nóvember 2001. Í IX. kafla þessa álits míns fjallaði ég af framangreindu tilefni sérstaklega um fyrirætlanir stjórnvalda um setningu almennra reglna o. fl. Ég vísaði þar til þess að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki staðið við umræddar fyrirætlanir sínar og af hálfu ráðuneytisins hefðu verið gefnar þær skýringar í þessu sambandi að erfitt hefði verið að hrinda þeim í framkvæmd vegna tilflutnings starfsmanna og annarra breytinga á starfsmannahaldi í ráðuneytinu og hjá fangelsismálastofnun. Ég tel rétt að taka hér orðrétt upp hluta þessarar umfjöllunar minnar:

„Hlutverk umboðsmanns Alþingis að lögum er einkum það að „kappkosta að tryggja góða opinbera stjórnsýslu, og að stjórnarvöld beiti ekki nokkurn mann rangindum“, sbr. athugasemdir við 2. gr. í frumvarpi því er varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis nr. 13/1987. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2559.) Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að það sé „einn þáttur í starfi umboðsmanns að gera tillögur almenns eðlis til endurbóta í stjórnsýslu“. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2560.)

Ég legg á það áherslu að starf umboðsmanns samkvæmt lögum nr. 85/1997, og þá einkum í tilefni af ákvörðun hans um að taka almennt til athugunar starfsemi tiltekinn stjórnvalda og málefni ákveðins hóps einstaklinga, mun vart ná tilgangi sínum ef það á sér ekki stað í virkri og góðri samvinnu umboðsmanns og stjórnvalda. Af ákvæðum 5., 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997 leiðir meðal annars að stjórnvöldum er skylt að gefa umboðsmanni réttar upplýsingar um ástand mála á hverjum tíma og um fyrirætlanir þeirra meðal annars í tilefni af athugunum umboðsmanns á málefnum sem falla undir starfssvið þeirra. Það gerir umboðsmanni erfitt um vik við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna ef stjórnvöld lýsa því yfir skriflega að tiltekna endurbætur séu fyrirsjáanlegar innan ákveðins tíma en slíkum yfirlýsingum fylgja ekki raunhæfar ráðstafanir.

Í því sambandi tek ég fram að stjórnvöld verða að gæta þess að haga starfsmannahaldi og verkefnaskiptingu milli starfsmanna með þeim hætti að samrýmist slíkum yfirlýsingum. Ástæðan er sú að ákvarðanir umboðsmanns um hvort og þá hvaða athuganir skuli framkvæmdar af hans hálfu markast að verulegu leyti af viðbrögðum og yfirlýsingum stjórnvalda hverju sinni. Því verður almennt að vera hægt að treysta því að yfirlýsingum stjórnvalda fylgi vilji til athafna og að staðið sé við slíkar yfirlýsingar innan þess tíma sem upp er gefinn af viðkomandi stjórnvaldi hverju sinni.“

Ég ítreka hins vegar það sem áður sagði að í þessu tiltekna máli hef ég ekki fundið annað en að af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sé vilji til að gera nauðsynlegar breytingar í samræmi við þau sjónarmið sem ég hef lýst í álitinu mínu. Þá hefur ráðuneytið, eftir að ég skilaði álitinu mínu, upplýst mig reglulega um gang mála í þessu efni.

Það mál sem ég hef gert að umtalsefni hér að framan er ekki eina málið þar sem framgangur mála af hálfu stjórnvalda, eftir að umboðsmaður Alþingis hefur boðað að hann muni taka mál til athugunar að eigin frumkvæði, hefur valdið umboðsmanni nokkrum vanda í starfi.

Á árinu 1996 ákvað umboðsmaður Alþingis að hefja athugun að eigin frumkvæði á því hvort lög um heimtu ýmissa gjalda uppfylltu skilyrði sem 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar gerðu til skattlagningarheimilda eins og þeim var breytt með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Ritaði umboðsmaður af því tilefni bréf, dags. 3. maí 1996, til fjármálaráðherra þar sem sérstaklega var óskað eftir því að honum yrðu veittar upplýsingar um hvort í ráði væri að kanna framangreint atriði skipulega og þá hvort ráðuneytið ætlaði sér að eiga frumkvæði að nauðsynlegum lagabreytingum. Þessi ákvörðun umboðsmanns var kynnt forsætisráðherra með bréfi sama dag.

Fjármálaráðherra ákvað í framhaldi af þessu að láta fara fram athugun á því hvort gildandi lög og reglur uppfylltu þær kröfur sem 77. gr., sbr. og 40. gr., stjórnarskrárinnar gerir nú og skipaði til þess nefnd 18. október 1996. Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði meðal annars:

„[Að] farið verði með skipulegum hætti yfir þær gjalddökuheimildir sem eru fyrir hendi í lögum og kannað hvernig þær samrýmast þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt stjórnarskrá til skattlagningarheimilda. Þannig verði kannað hvort með hinum ýmsu gjalddökum ríkisins og stofnana þess sé verið að heimta eiginleg þjónustugjöld eða hvort í gjalddökunni felist skattheimta sem ekki stenst kröfur sem gerðar eru í stjórnarskrá til skattlagningarheimilda.“

Jafnframt var í skipunarbréfi nefndarinnar gert ráð fyrir að gerðar yrðu tillögur af hennar hálfu um þær lagabreytingar er hún teldi nauðsynlegt að gera til að skattlagningar- og gjaldaheimildir „stæðust þær kröfur sem stjórnarskráin gerir til slíkra lagaákvæða“. Nefndin skilaði skýrslu sinni í febrúar 1999 og samkvæmt bréfi fjármálaráðuneytisins til mín 3. mars 1999 voru niðurstöður nefndarinnar um viðfangsefni sem heyra undir einstök ráðuneyti kynnt þeim og miðað við að það væri þeirra að vinna úr þeim. Umboðsmaður Alþingis ákvað vegna þessa frumkvæðis fjármálaráðherra að halda ekki áfram upphaflegri athugun sinni en með bréfum sem ég sendi einstökum ráðuneytum í janúar 2000 spurðist ég fyrir um afstöðu ráðuneytanna til þeirra athugasemda sem fram hefðu komið í skýrslu nefndar fjármálaráðherra og hvað liði breytingum til að koma til móts við þær. Í svörum ráðuneytanna sem bárust mér af þessu tilefni voru almennt ekki gerðar athugasemdir við niðurstöður nefndarinnar og lýst áformum um breytingar, oft innan ákveðins tíma, eða upplýst að breytingar hefðu þegar verið gerðar. Ég hef síðan reynt að fylgjast með því hvort þessi áform hafi gengið eftir og er ljóst að enn skortir þar nokkuð á. Þá hafa mér borist

kvartanir frá greiðendum gjalda þar sem talin var þörf á að gera breytingar á lagagrundvelli gjaldtökunnar eða framkvæmd samkvæmt skýrslu nefndar fjármálaráðherra.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er það meðal annars hlutverk umboðsmanns að gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Í því tilviki sem hér er til umfjöllunar liggur fyrir sú niðurstaða nefndar fjármálaráðherra að tiltekin gjaldtaka samrýmist ekki þeim kröfum sem breytt ákvæði stjórnarskrár setja. Þá verður ekki séð af viðbrögðum hlutaðeigandi stjórnvalds að þessari niðurstöðu sé andmælt. Engu að síður er gjaldtökunni haldið áfram og það látið dragast að gera breytingar á framkvæmd hennar eða að fá ótvíræða afstöðu löggjafans til þess hvort hann samþykkir fullnægjandi lagaheimild til gjaldtökunnar. Umboðsmanni Alþingis er þarna nokkur vandi á höndum. Hlutaðeigandi stjórnvald hefur tjáð honum vilja sinn til þess að færa umrædda starfshætti til samræmis við þær kröfur sem lög setja án þess að þau áform gangi eftir. Á meðan verður að ætla að umrædd stjórnsýsla sé ekki í samræmi við lög.

6.0. Erlent samstarf og fundir.

Frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis hefur umboðsmaður tekið nokkurn þátt í fjölbjóðlegu samstarfi umboðsmanna þjóðþinga og annarra slíkra umboðsmanna sem eru óháðir stjórnvöldum. Umboðsmaður Alþingis er aðili að alþjóðasamtökum umboðsmanna, International Ombudsman Institute (IOI), sjá www.law.ualberta.ca/centres/ioi/. Samtökin hafa staðið fyrir útgáfu efnis um starfsemi umboðsmanna, haldið fundi og námskeið og aðstoðað við að koma upp starfsemi umboðsmanna í þeim ríkjum þar sem slík starfsemi hefur ekki verið til staðar áður. Alþjóðasamtökin hafa sérstaklega beitt sér fyrir því að orðið umboðsmaður (Ombudsman) sé eingöngu notað sem starfsheiti þeirra sem innan hvers ríkis eru valdir til að hafa eftirlit með starfsemi stjórnvalda, í sumum tilvikum einnig dómstóla, og fylgjast með því að mannréttindi séu í heiðri höfð, en eru í starfi sínu óháðir þannig að þeir taka ekki við fyrirmælum frá ríkisstjórn, þingi eða öðrum.

Umboðsmenn í Evrópu hafa með sér samstarf innan IOI og standa einnig sjálfstætt fyrir fundum. Þannig sótti ég, ásamt Ásmundi Helgasyni og Róbert R. Spanó, ráðstefnu á þessum vettvangi í Brussel, Belgíu, 19.–21. nóvember 2001, en ráðstefnan var haldin undir heitinu: „The Ombudsmen against Discrimination“. Af öðru samstarfi skal nefnt að umboðsmenn þjóðþinga á Norðurlöndunum hittast að jafnaði á tveggja ára fresti á sameiginlegum fundi.

Hliðstæð löggjöf um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi varð til þess að umboðsmenn þessara vestnorrænu þinga hafa frá árinu 1989 átt með sér samstarf. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn eða tvo fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitaefni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embættis þeirra. Slíkur fundur var haldinn á Íslandi 10.–11. maí 2001 og var það jafnframt í fyrsta sinn sem umboðsmaður Landsþingsins á Grænlandi og nýkjörinn fyrsti umboðsmaður Lögþingsins í Færeyjum tóku þátt í vestnorrænum umboðsmannafundi. Í tengslum við fundinn boðaði ég til málþings þar sem fjallað var um einkavæðingu opinberrar þjónustu og annarra verkefna sem framkvæmd eru af ríki og sveitarfélögunum með tilliti til stjórnsýslureglna. Var einkum fjallað um breytingar á skipan orkumála og átti ég af því tilefni samvinnu við iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið um framkvæmd málþingsins. Auk hinna erlendu gesta og starfsfólks umboðsmanns var boðið til málþingsins nokkrum gestum sem fjalla um þessi mál í störfum sínum.

Hinn 11. maí 2001 boðaði ég til fundar fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar og áhugafólk um stjórnsýslurétt í Þjóðmenningarhúsinu í Reykjavík. Þar gerði ég stutta grein fyrir efni

skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2000 sem þá var að koma út en síðan flutti Hans Gammeltoft-Hansen, umboðsmaður danska Þjóðþingsins, erindi sem hann nefndi „Afgør-elsesbegrebet i forvaltningsprocessen“. Þá flutti Arne Fliflet, umboðsmaður norska Stórþingsins, erindi sem bar heitið: „Hvordan kan den parlamentariske ombudsmannen ivareta rettsikkerhetsoppgavene i dagens situasjon? – Den parlamentariske ombudsmannens opp-gaver i en tid der de rettslige institusjoner og forvaltningsretten er i forandring.“

Dagana 14.–15. maí 2001 hélt umboðsmaður sambandslýðveldisins Rússlands ráð-
stefnu í Moskvu í tilefni af því að þá voru liðin fimm ár síðan Rússland gerðist aðili að Evr-
ópuráðinu. Var umboðsmönnum þjóðþinga í þeim ríkjum sem sæti eiga í ráðinu boðið að
taka þátt. Róbert R. Spanó var fulltrúi minn á ráðstefnunni.

Evrópuráðið hefur beitt sér fyrir samráði milli umboðsmanna þjóðþinga í aðildarríkj-
um þess og nefnda og stofnana ráðsins. Sérstakur vettvangur þessa samráðs hafa verið fund-
ir sem haldnir hafa verið á tveggja ára fresti (Round Table). Dagana 21.–23. nóvember 2001
sóttum við, ég og Róbert R. Spanó, slíkan fund í Zürich í Sviss.

Innan Evrópusambandsins starfar umboðsmaður á vegum Evrópuþingsins sem hefur
eftirlit með stjórnslu sambandsins og stofnana þess. Umboðsmaður Evrópuþingsins hef-
ur beitt sér fyrir samstarfi og samráðsvettvangi umboðsmanna þjóðþinga í aðildarlöndum
Evrópusambandsins. Hafa umboðsmennirnir þannig tilnefnt af sinni hálfu einn starfsmanna
sinna sem tekur þátt í samráði og upplýsingagjöf sem fram fer á netinu og fundum sem að
jafnaði eru haldnir árlega. Í kjölfar aðildar Íslands og Noregs að Schengensamstarfinu bauð
umboðsmaður Evrópuþingsins umboðsmönnum þinganna í þessum löndum að taka þátt í
þessu samstarfi. Hefur Róbert R. Spanó verið fulltrúi minn á þessum vettvangi.

Mannréttindafulltrúi Eystrasaltsráðsins hefur beitt sér fyrir samráði milli umboðs-
manna þjóðþinga í aðildarlöndum ráðsins. Hinn 1. mars 2001 sóttum við, ég og Róbert R.
Spanó, slíkan samráðsfund í Kaupmannahöfn.

Í tengslum við ferð okkar Ásmundar Helgasonar og Róberts R. Spanó til Brussel á ráð-
stefnu þá, sem getið var hér að framan, kynntum við okkur starfsemi íslenska sendiráðsins
þar, einkum störf starfsmanna hinna einstöku ráðuneyta sem þar hafa aðsetur og áttum fund
með starfsfólki sendiráðsins. Einnig áttum við viðræður við starfsmenn hjá EFTA og Eftir-
litsstofnun EFTA í Brussel.

Auk þátttöku minnar og starfsmanna embættisins í námskeiðum innanlands sóttu þrír
starfsmenn mínir námskeið sem haldin voru í Englandi, Finnlandi og Danmörku.

Á árinu 2001 átti ég fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og
nefnda um einstök mál sem til umfjöllunar voru hjá mér. Meðal þeirra sem komu til fund-
ar við mig í upphafi maímánaðar á árinu var matsnefnd Evrópuráðsins (Evaluation Team)
sem fjallar um spillingu innan aðildarríkjanna (GRECO).

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2001.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2001.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2001 voru alls 248 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	246
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	2
Samtals	<u>248</u>

1.2. 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 umboðsmanns. 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	28
febrúar	12
mars	27
apríl	19
maí	28
júní	21
júlí	7
ágúst	24
september	15
október	30
nóvember	24
desember	13
Samtals	<u>248</u>

Að þessum 248 kvörtunum stóðu samtals 270 aðilar eða 245 einstaklingar og 25 lög- aðilar. Af einstaklingum voru 57 konur og 188 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 16 ára og sá elsti 86 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	3
21–30 ára	42
31–40 –	42
41–50 –	77
51–60 –	50
61–70 –	21
71 árs og eldri	10

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana sem bárust eftir landshlutum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. 7 kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 248 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúa-fjölda landsins
Reykjavík	116	46,8%	39,2%
Reykjanes	57	23,0%	28,8%
– Kópavogur	13		
– Garðabær	3		
– Hafnarfjörður	14		
– Reykjanesbær	7		
– Seltjarnarnes	8		
– Mosfellsbær	4		
– Gullbringusýsla	8		
Vesturland	9	3,6%	5,0%
– Akranes	2		
– Borgarfjarðarsýsla	1		
– Grundarfjörður	2		
– Dalabyggð	4		
Vestfirðir	2	0,8%	2,8%
– Ísafjörður	1		
– Patreksfjörður	1		
Norðurland vestra	5	2,0%	3,3%
– V-Húnavatnssýsla	2		
– Skagaströnd	2		
– Fljót	1		
Norðurland eystra	16	6,5%	9,3%
– Akureyri	11		
– Dalvíkurbyggð	1		
– Húsavík	2		
– N-Þingeyjarsýsla	2		
Austurland	3	1,2%	4,1%
– Egilsstaðir	2		
– Seyðisfjörður	1		
Suðurland	31	12,5%	7,5%
– Hveragerði	1		
– Árnessýsla	20		
– Rangárvallasýsla	3		
– Hella	1		
– Hvolsvöllur	3		
– Vík í Mýrdal	1		
– Vestmannaeyjar	2		
Íslendingar búsettir erlendis	7	2,8%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	2	0,8%	
	<u>248</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 303 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	124
Mál til meðferðar á árinu	248
Afgreidd mál	303
Mál til meðferðar í árslok	69

Af þeim 69 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2001, var í 32 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 11 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 3 mál voru til frumathugunar, 23 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

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 2001, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd en tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölbætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit	59
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	3
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	70
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	11
b) Dómsathafnir	4
c) Einkaréttarleg lögskipti	5
d) Önnur atriði	5
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	37
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	9
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	100
	Samtals 303

1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2001, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

1. Forsætisráðuneytið	
– Kristnihátíðarsjóður	1 <u>1</u>
2. Menntamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	8
– Ríkisútværpið	3
– Háskóli Íslands	3
– Iðnskólinn í Reykjavík	1
– Málskotsnefnd LÍN	1
– Rannsóknarráð Íslands	1
– Námsstyrkjanefnd	1
– Símfónihljómsveit Íslands	1 <u>19</u>
3. Utanríkisráðuneytið	
– Ráðuneytið	1 <u>1</u>
4. Landbúnaðarráðuneytið	
– Ráðuneytið	8 <u>8</u>
5. Sjávarútvegsráðuneytið	
– Ráðuneytið	5 <u>5</u>
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	37
– Lögregluvirkvöld	7
– Fangelisvirkvöld	14
– Ríkissaksóknari	2
– Sýslumenn	7
– Héraðsdómar	1
– Persónuvernd	2
– Gjafsóknarnefnd	1
– Lögregluskóli ríkisins	1
– Útlendingaeftirlitið	5 <u>77</u>
7. Félagsmálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	6
– Úrsk.nefnd félagsþjónustu	2
– Úrsk.nefnd atvinnuleysisbóta	1
– Íbúðalánasjóður	1
– Kærunefnd fjöleignarhúsamála	1 <u>11</u>
8. Heilbrigðis- og trygginga- málaráðuneytið	
– Ráðuneytið	12
– Úrsk.nefnd almannatrygginga	8
– Tryggingastofnun ríkisins	3
– Heilbrigðisstofnanir	3
– Landlæknisembættið	4
– Úrsk.nefnd um ágr.mál í heilbrþj.	1 <u>31</u>

9. Fjármálaráðuneytið

– Ráðuneytið	9
– Yfirskattanefnd	6
– Skattvirkvöld	16
– Lífeyrissjóðir	4
– Kjaranefnd	1 <u>36</u>

10. Samgönguráðuneytið

– Ráðuneytið	4
– Flugmálastjórn Íslands	1
– Landssími Íslands hf.	1 <u>6</u>

11. Iðnaðarráðuneytið

– Ráðuneytið	3
– Byggðastofnun	1 <u>4</u>

12. Viðskiptaráðuneytið

– Ráðuneytið	0
– Fjármálaeftirlitið	1
– Samkeppnisstofnun	1
– Áfr.nefnd samkeppnismála	1
– Kærunefnd skv. l. nr. 87/1998	1 <u>4</u>

13. Hagstofa Íslands

–	3 <u>3</u>
---	------------

14. Umhverfisráðuneytið

Ráðuneytið	4
– Úrsk.nefnd um hollustuhætti	1
– Úrsk.nefnd skipulags- og byggingarmála	2 <u>7</u>

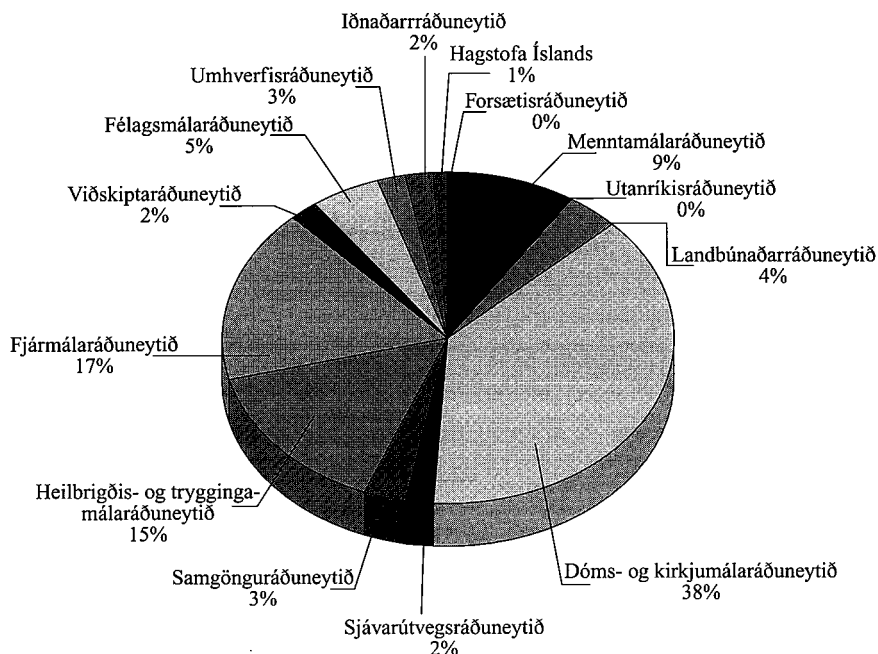
B. Sveitarfélög:

Innheimtustofnun sveitarfélaga	4
Reykjavíkurborg	3
– Félagspjónusta	5
– Bílastæðasjóður	1
– Orkuveita Reykjavíkur	1
– Heilbrigðiseftirlit	1
Seltjarnarneskaupstaður	1
Kópavogur	2
Reykjanesbær	2
Gerðahreppur	1
Dalabyggð	1
Reykhlóahreppur	2
Akureyrarbær	2
Vopnafjarðarhreppur	1
Vestmannaeyjar	1

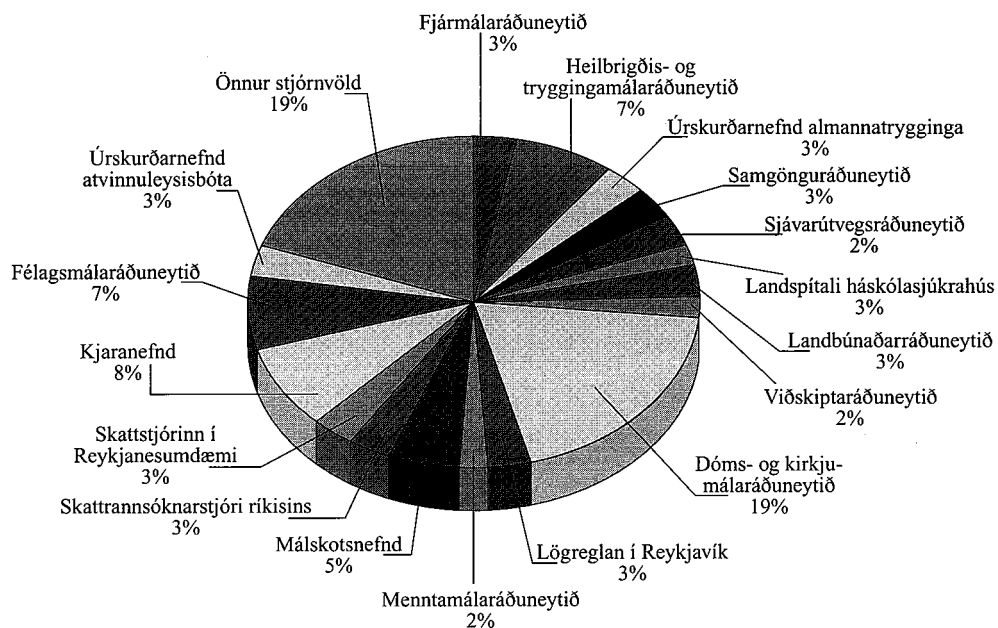
C. Annað:

Óflokkað	7
----------	---

D. Skráð mál 2001 flokkuð eftir ráðuneytum.



E. Mál, flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2001, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

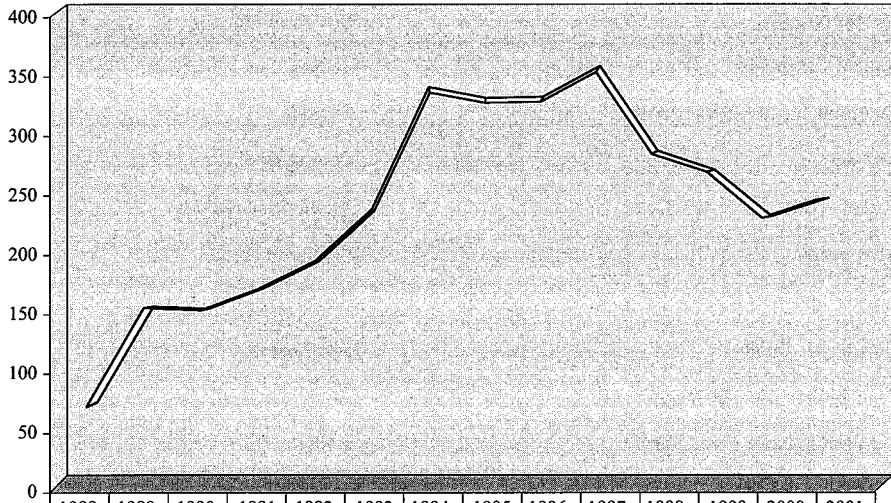


1.5. Skipting skráðra mála 2001 eftir viðfangsefnum.

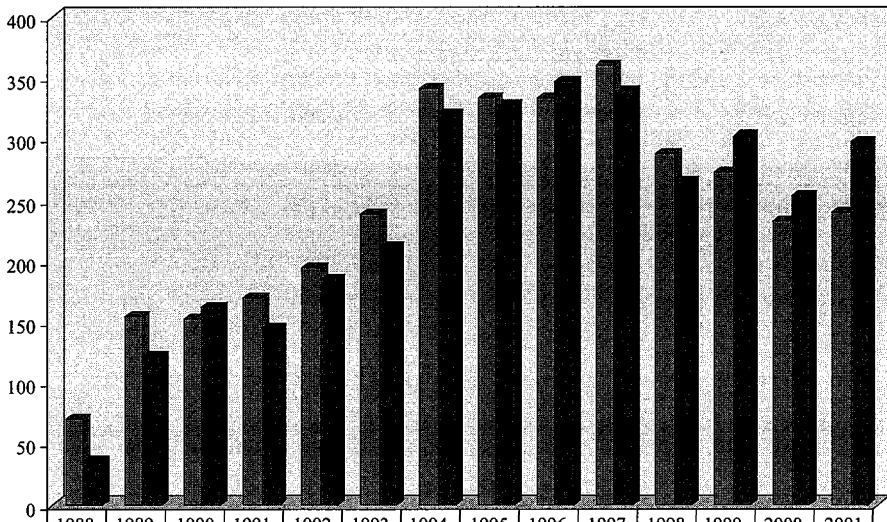
Aðgangur að gögnum	1	Málefni sveitarfélaga	2
Almannatryggingar	11	Málsmeðferð ákærvalds	1
Atvinnuleysisbætur	1	Málsmeðferð og starfshættir	
Atvinnuréttindi	1	stjórnsýslunnar	26
Bótaábyrgð ríkisins	2	Meðlög	4
Bótageiðslur til þolenda afbrota	1	Námslán	1
Dómstólar	1	Námsstyrkir	2
Dvalarleyfi	4	Opinberir starfsmenn	15
Erfðaréttindi	1	Ríkisjarðir	2
Fangelsismál	23	Ríkisútvarpið	3
Félagslegar íbúðir	1	Sakarkostnaður	1
Félagsþjónusta sveitarfélaga	5	Samkeppnismál	2
Framleiðslustjórn í landbúnaði	1	Skattar	15
Gjafsókn, gjafvörn	3	Skólamál	5
Gjöld	12	Skráning félags	1
Heilbrigðisþjónusta	11	Starfsréttindi	2
Hollustuhættir og heilbrigðismál	1	Stjórn fiskveiða	5
Húsnæðismál	1	Sveitarfélög	4
Iðnréttindi	5	Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls	44
Innheimta opinberra gjalda	4	Umgengnisréttur	1
Kjarasamningar	4	Útgáfa vegabréfsáritana	1
Landbúnaður	6	Útgáfa ökuréttinda	1
Lífeyrisréttindi	4	Útlendingaefirlit	1
Lífeyrissjóðir	2	Veitingaleyfi	1
Löggæsla	1		
Lögmenn	1		
		Samtals	248

2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2001.

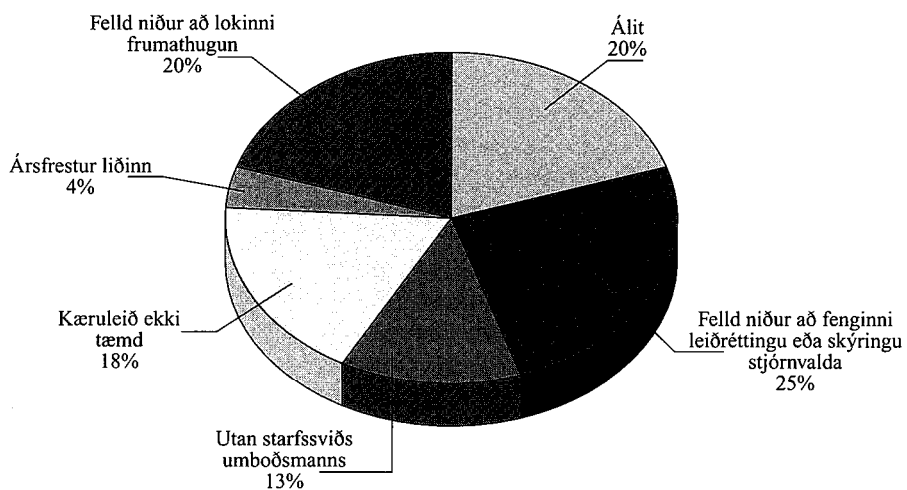


Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248
-----------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----



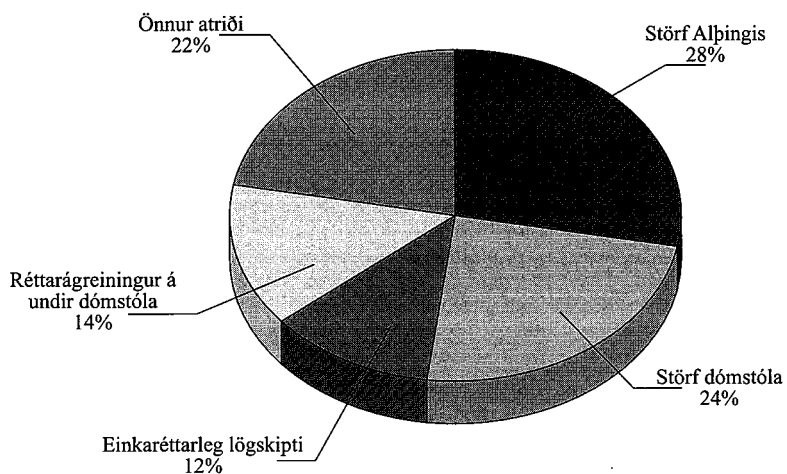
■ Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248
■ Afgreidd mál	35	122	162	144	185	212	321	328	347	340	264	302	253	303

2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2001.



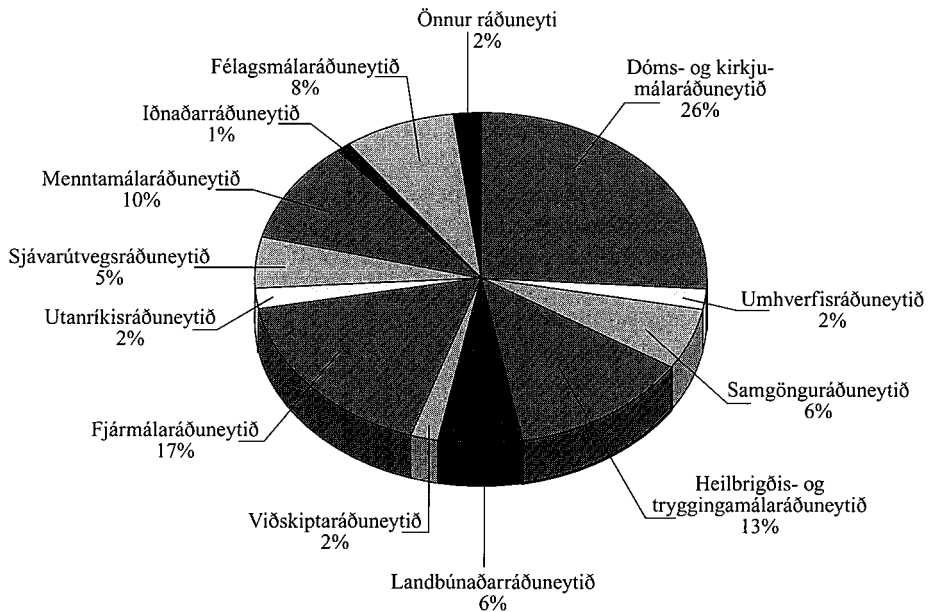
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
1997	53	105	43	65	4	70
1998	67	83	23	44	6	41
1999	68	76	36	48	10	64
2000	60	35	39	29	7	83
2001	59	70	28	37	9	100
Samtals	677	829	432	591	123	666

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2001.

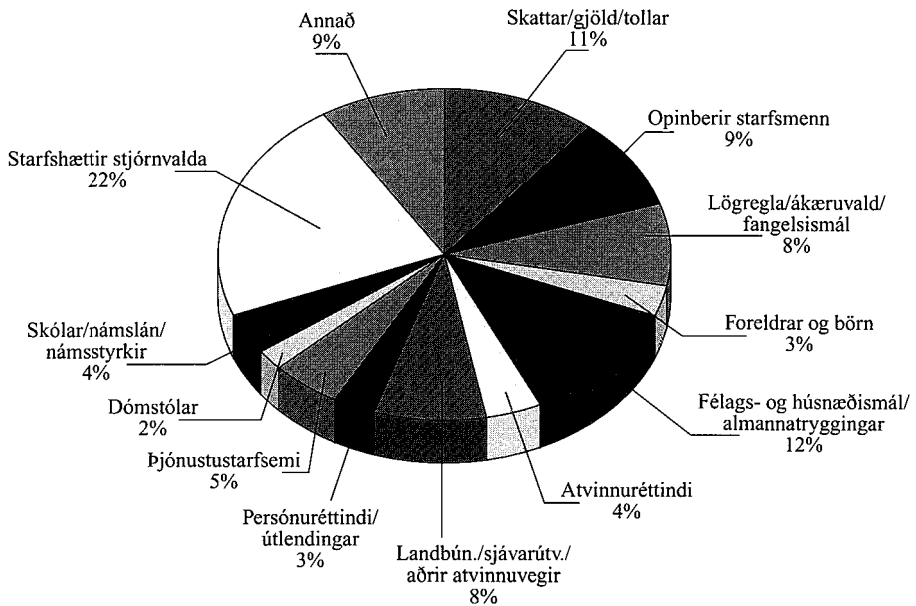


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
Samtals	124	104	50	59	95

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2001.



2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2001.



3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.

Þegar umboðsmaður lætur í ljós álit sitt um að athafnir stjórnvalda brjóti í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti getur hann jafnframt beint sérstökum tilmælum til stjórnvalda um úrbætur, sbr. lokamálslið b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hefur sú leið verið farin að beina eftir atvikum þeim tilmælum til hlutaðeigandi stjórnvalds að það taki umrætt mál til endurskoðunar, sökum annmarka á málsmeðferð eða efnislegri niðurstöðu þess, ef beiðni um endurupptöku málsins berst stjórnvaldinu frá þeim aðila sem kvartað hefur til umboðsmanns Alþingis. Ekki er alltaf ástæða fyrir umboðsmann til að beina tilmælum af þessu tagi til stjórnvalds enda þótt fundið hafi verið að störfum þess. Í þeim tilvikum eru oft einungis sett fram almenn tilmæli til viðkomandi stjórnvalds um það hvernig rétt sé að haga sambærilegum málum framvegis.

Hér að neðan er yfirlit sem ég hef tekið saman um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum sem ég sendi frá mér á árinu 2001. Í yfirlitinu koma aðeins fram þau mál þar sem ég beindi tilmælum til stjórnvalds um að taka þá ákvörðun sem var tilefni kvörtunar til mín til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá þeim sem bar fram kvörtun. Þau almennu tilmæli sem ég hef beint til stjórnvalda í álitum mínum um að þau hagi framvegis framkvæmd tiltekinna mála í samræmi við sjónarmið sem ég hef gert grein fyrir í álitum mínum hafa almennt ekki leitt til sérstakra fyrirspurna síðar af minni hálfu um það hvort þeim tilmælum hafi verið fylgt nema mér hafi síðar borist kvörtun sem tengist slíkum málum. Mál af þessum toga eru ekki tilgreind í yfirlitinu heldur vísast um nánari útskýringar á viðbrögðum stjórnvalda í þeim tilvikum til upplýsinga sem fram koma í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 43 álit. Í 9 tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitinu fjallaði um. Í 26 málum fæ ég ekki annað ráðið af viðbrögðum stjórnvalda en þau hafi farið að tilmælum mínum. Í tveimur málum get ég ekki séð að stjórnvald hafi leyst úr máli í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitum mínum og vísast um það til lýsingar á viðbrögðum stjórnvaldsins í umfjöllun um viðkomandi mál í kafla III. Samkvæmt þeim upplýsingum sem fyrir lágu þegar skýrsla þessi var tekin saman voru stjórnvöld enn með sex mál til meðferðar þar sem ekki var ljóst hver viðbrögð þeirra við tilmælum mínum yrðu.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Mál enn til meðferðar	Ekki leitað aftur til stjórnvalds
2805/1999		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið			X	
2940/2000		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið				X
3028/2000		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
3034/2000		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið				X
3070/2000		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
3123/2000		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið				X
3137/2000		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið				X
3152/2001		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X			
3212/2001		Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X			
2877/1999		Félagsmálaráðuneytið	X			
2900/1999		Félagsmálaráðuneytið	X			
3055/2000		Félagsmálaráðuneytið	X			
3241/2001		Félagsmálaráðuneytið	X			
2654/1999		Fjármálaráðuneytið	X			
2927/2000		Fjármálaráðuneytið	X			
2970/2000		Heilbrigðis- og trygg.málaráðun.	X			
3064/2000 og 3108/2000		Heilbrigðis- og trygg.málaráðun.	X			
3066/2000		Heilbrigðis- og trygg.málaráðun.				X
2813/1999		Kærunefnd fjöleignarhúsamála	X			
2903/1999		Kjaranefnd			X	
2953/2000		Kjaranefnd				X
2973/2000		Kjaranefnd			X	
3099/2000		Kjaranefnd	X			
2763/1999		Landbúnaðarráðuneytið			X	
2996/2000		Landbúnaðarráðuneytið			X	
2992/2000		Landspítali-háskólasjúkrahús	X			
2938/2000		Lífeyrissjóður starfsm. ríkisins	X			
2824/1999 og 2836/1999		Lögreglustjórinn í Reykjavík			X	
2917/2000		Málskotsnefnd LÍN	X			
2929/2000		Málskotsnefnd LÍN	X			
3042/2000		Málskotsnefnd LÍN	X			
2901/1999		Rannsóknarráð Íslands	X			
2887/1999		Samgönguráðuneytið	X			
3223/2001		Samgönguráðuneytið	X			
2607/1998		Sjávarútvegsráðuneytið				X
2896/1999 og 2954/2000		Skattstj. í Reykjanesumdæmi	X			
3091/2000 og 3215/2001		Stjórnvaldið X	X			
2999/2000		Svæðisskrifst. málefna fatl. [H]				X
3208/2001		Úrskurðarnefnd almannatrygg.	X			
3219/2001		Úrskurðarnefnd almannatrygg.	X			
2868/1999		Úrskurðarnefnd atv.leysisbóta	X			
2440/1998		Úrskurðarnefnd um upplýs.mál	X			
2534/1998		Viðskiptaráðuneytið				X
SAMTALS			26	2	6	9

Við lestur á framangreindu yfirliti verður að hafa í huga að þarna er aðeins fjallað um viðbrögð af hálfu þess stjórnvalds sem tilmælum var beint til. Það leiðir af lagareglum um störf umboðsmanns Alþingis að athugun hans á máli og tilmæli beinast að ákvörðun eða úrskurði æðra stjórnvalds á viðkomandi sviði. Sé t.d. um að ræða úrskurð sérstakrar kærunefndar er tilmælum umboðsmanns beint til hennar. Það kann að leiða til þess að nefndin leysi að nýju úr máli og að málið gangi á ný til úrlausnar hjá lægra stjórnvaldi í samræmi við niðurstöðu hennar.

Þá ber einnig að hafa í huga að oft lúta tilmæli umboðsmanns Alþingis að því að bæta þurfi úr ákveðnum annmörkum sem hafi verið á málsmeðferð stjórnvalds þegar það tók þá ákvörðun sem kvörtun til hans laut að. Í þeim tilvikum kann stjórnvald að hafa farið að þeim tilmælum að taka mál fyrir að nýju og þá bætt úr þeim annmörkum sem voru á málsmeðferðinni. Sú efnisúrlausn sem þá liggur fyrir getur síðan orðið til þess að sá sem ákvörðunin beinist að sé enn ósáttur við lyktir máls og kvarti þá eftir atvikum á ný til umboðsmanns Alþingis.

4.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórnna í tilefni af meinbugum á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða -framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Hér á eftir eru tilgreind þau mál þar sem umboðsmaður taldi á árinu 2001 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Þess skal getið að upplýsingar um hvort Alþingi eða stjórnvöld hafi að einhverju leyti brugðist við af þessu tilefni er að finna eftir reifun hvers álitis í kafla III, ef slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

1. Mál nr. 3064/2000 og 3108/2000 (sjá bls. 44). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli Alþingis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á því að vafi léki á því hvort 7. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, uppfyllti skilyrði 75. gr. stjórnarskrárinnar.
2. Mál nr. 3028/2000 (sjá bls. 103). Umboðsmaður Alþingis beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ákvæði 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993, um fullnustu refsídóma, yrði endurskoðað.
3. Mál nr. 2763/1999 (sjá bls. 122). Umboðsmaður Alþingis beindi þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að taka til athugunar hvort ekki væri rétt að reglur ráðuneytisins um sölu ríkisjarða á forræði þess yrðu birtar opinberlega með þeim hætti sem lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, gera ráð fyrir.
4. Mál nr. 2824/1999 og 2836/1999 (sjá bls. 129). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli dóms- og kirkjumálaráðherra, sem æðsta yfirmanns á sviði lögreglumála, á efni framangreinds álitis þar sem fjallað er með almennum hætti um valdheimildir lögreglu þegar kvartanir og tilkynningar um hávaða og ónæði frá húsnæði í einkaeign berast henni.
5. Mál nr. 2607/1998 (sjá bls. 169). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli sjávarútvegsráðherra á því að ekki nyti við beinna fyrirmæla í lögum um veiðar af hálfu Hafrannsóknarstofnunar eða aðgengi stofnunarinnar að auðlindum sjávar í þágu rannsókna hennar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðherra að það yrði tekið til athugunar að setja í lög ákvæði þar um. Þá væri eðlilegt með tilliti til atvinnu- og tjáningarfrelsis við vísindarannsóknir, auk almennra jafnræðissjónarmiða, að samhliða því yrði tekið til athugunar í hvaða mæli þeir, sem fengið hefðu leyfi til að stunda rannsóknir á nytjastofnum í fiskveiðilandhelginni, fengu hliðstæðar heimildir. Eða hvort þeirra rannsóknir yrðu eingöngu byggðar á því að þeir, samkvæmt núgildandi lögum, yrðu að ráðstafa til þess eigin aflamarki eða að semja við handhafa aflamarks um slíkar veiðar.
6. Mál nr. 2878/1999 (sjá bls. 177). Umboðsmaður Alþingis ákvað að vekja athygli félagsmálaráðuneytisins á niðurstöðum sínum í þessu álitum sem fjallaði um framkvæmd við innheimtu fasteignagjalda hjá Hafnarfjarðarbæ þegar fasteign er í sameign t.d. hjóna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það gerði nauðsynlegar ráðstafanir til að vekja athygli sveitarfélaga á málinu og að

framkvæmd umræddrar innheimtu yrði breytt til þess fyrirkomulags sem leiddi af skýringu laga um fasteignagjöld og skráningu fasteigna.

7. Mál nr. 2440/1998 (sjá bls. 196). Umboðsmaður Alþingis tók fram að athugun hans hefði leitt í ljós að heppilegra væri og í betra samræmi við réttaröryggi borgaranna að ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, yrði gert skýrara með tilliti til afmörkunar á því hvaða aðilar yrðu taldir falla undir lögin. Sökum þessa ákvað umboðsmaður að vekja athygli Alþingis og iðnaðarráðherra á álitinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Fjallað er nánar um þetta álit í kafla 4.7. í inngangi þessarar skýrslu (kafla I).

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2001.

1.0. Almennatryggingar.

1.1. Slysatrygging. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3208/2001)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þar sem hafnað var greiðslu bóta vegna slyss á þeim grundvelli að slysið hefði ekki átt sér stað á beinni og eðlilegri leið milli heimilis og vinnustaðar og skilyrðum bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 117/1993, um almennatryggingar, því ekki fullnægt.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 22. gr. laga nr. 117/1993 og benti á að í lagaákvæðinu væri ekki að finna áskilnað um beina leið milli vinnustaðar og heimilis heldur aðeins að um væri að ræða nauðsynlega ferð sem farin væri samdægurs. Væri það því hlutverk stjórnvalda að skýra nánar hvaða skilyrði þyrftu að vera uppfyllt til þess að um bótaskyldu væri að ræða án þess að þrengja þá tryggingavernd sem ákvæðinu væri ætlað að veita.

Umboðsmaður féllst á það með úrskurðarnefndinni að áskilja yrði nokkur tengsl milli ferða við vinnu og framkvæmd hennar. Hins vegar yrði að meta í hverju tilfalli fyrir sig hvað teldist eðlileg leið milli heimilis og vinnustaðar og því ekki unnt að fullyrða fyrirfram að frávik frá beinni leið eða þeirri leið sem starfsmaður færi almennt leiddi til þess að ekki gæti verið um að ræða bótaskyldu samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga nr. 117/1993. Áherslan væri á því hvað væri nauðsynlegt fyrir hinn tryggða til að komast á milli þessara staða. Af þeim sökum taldi umboðsmaður að Tryggingastofnun ríkisins, og eftir atvikum úrskurðarnefnd almennatrygginga, þyrftu að gera fullnægjandi reka að því að upplýsa um ástæður þess að sá sem sækir um bætur væri ekki „á beinni leið“ samkvæmt framlögðum gögnum af hans hálfu.

Umboðsmaður taldi eins og atvikum í hinni kærðu úrlausn í máli A var háttað hafi það verið nauðsynlegur liður í rannsókn málsins, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að óska sérstaklega eftir skýringum, og eftir atvikum gögnum, um ástæðu þess að A var staddur við X þegar slysið varð. Leysti það úrskurðarnefndina ekki undan þeirri skyldu þótt lögmanni A hafi verið gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð tryggingastofnunar. Benti umboðsmaður á að í þeim tilvikum þegar málsaðili kemur ekki fram með gögn og upplýsingar sem ætlast má til af honum þegar hann hefur átt frumkvæði að stjórnarsýslumáli beri stjórnvaldinu á grundvelli rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu sinnar að tilkynna aðilanum hvaða gögn skorti og leiðbeina honum um það hverjar afleiðingar það hafi ef þau berast ekki.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá honum, og hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af áliti mínu leitaði A til úrskurðarnefndar almennatrygginga og óskaði eftir endurupptöku málsins. Féllst úrskurðarnefndin á það og felldi úrskurð í málinu 5. desember 2001. Í niðurlagi úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Samkvæmt fyrri lýsingu kæranda í tilkynningu um slys og í greinargerð lögmanns hans var hann staddur við [X] er slysið átti sér stað. Í samræmi við þessa lýsingu lagði nefndin til grundvallar [i] fyrri úrskurði sínum, að kærandi hafi verið að fara um [X] er slysið varð og því ekki á beinni og/eða eðlilegri leið til vinnu. Kærandi hefur nú tilgreint með fyllri og nákvæmari hætti hvar hann var staddur. Lýsing hans „á gatnamótum [Y] og [X]“ þykir ekki í ósamræmi við fyrri lýsingu hans við [X] og verður því lögð til grundvallar málsatvikum. Að þessu virtu telur nefndin nægilega í ljós leitt að kærandi hafi verið á leið til vinnu og fellst á að akstur frá heimili um Vesturberg og á vinnustað sé eðlileg leið í skilningi laganna. Telst lagaskilyrði þar að lútandi því uppfyllt.

Tekur nefndin þá til athugunar hvort önnur skilyrði bótaskyldu séu uppfyllt. [...]

ÚRSKURÐARORÐ:

Bótaskylda vegna slyss [A] [...] er viðurkennd.“

1.2. Tannlækningar. Rökstuðningur. (Mál nr. 3219/2001)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem synjun Tryggingastofnunar ríkisins um áframhaldandi kostnaðarþátttöku/endurgreiðslu vegna tannréttinga A var staðfest. Var synjunin byggð á því að virkri tannréttingu hefði verið lokið þegar umsókn A barst stofnuninni vegna kostnaðar við eftirlit. Í kvörtuninni kom fram að sótt hefði verið um endurgreiðslu vegna eftirlits tannlæknis í kjölfar kjálkaliðsaðgerðar og að úrskurðarnefndin hefði ekki tekið tillit til þessa í niðurstöðu sinni.

Umboðsmaður benti á að í umsókn tannlæknis A hefði sérstaklega verið tekið fram að verið væri að sækja um áframhaldandi endurgreiðslu tryggingastofnunar vegna eftirlits í kjölfar kjálkaliðsaðgerðar sem á þeim tíma var nýafstaðin. Hefði þetta verið ítrekað í bréfi tannlæknisins til úrskurðarnefndarinnar, sem ritað var að beiðni nefndarinnar vegna fyrirspurnar hennar um í hverju eftirlitið væri fólgið jafnframt sem það hefði mátt ráða af kæru A til nefndarinnar. Umboðsmaður rakti ákvæði c-liðar 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, og 3. og 4. gr. reglna nr. 29/1999, um þátttöku Tryggingastofnunar ríkisins í kostnaði við tannlækningar vegna alvarlegra afleiðinga fæðingargalla, sjúkdóma og slysa, sem settar voru á grundvelli lagaákvæðisins. Samkvæmt 3. gr. reglnanna tekur tryggingastofnun þátt í kostnaði við nauðsynlegar tannlækningar, aðrar en tannréttingar, vegna meðal annars alvarlegra einkenna frá kjálkaliðum eða tyggivöðvum, sbr. 4. tölul. ákvæðisins. Með vísan til framangreinds taldi umboðsmaður að umfjöllun úrskurðarnefndarinnar, sem einskorðaðist við að sótt hefði verið um endurgreiðslu vegna tannréttinga samkvæmt 4. gr. reglnanna, hefði takmarkast um of við það atriði.

Umboðsmaður benti á að í úrskurði nefndarinnar hefði ekki verið tekin afstaða til þess hvort eftirlit tannlæknis í kjölfar kjálkaliðsaðgerðar félli undir c-lið 33. gr. laga nr. 117/1993, sbr. 3. gr. reglna nr. 29/1999. Var aðeins vísað til þess að þar sem virkri tannréttingarmeðferð hefði verið lokið félli eftirlitið ekki undir nefnt ákvæði laga nr. 117/1993. Lagði hann áherslu á að miðað við atvik málsins og fyrirbyggjandi gögn hefði nefndinni hins vegar borið að fjalla um málið á þeim grundvelli. Var það niðurstaða umboðsmanns að verulegur annmarki hefði verið á úrskurði úrskurðarnefndarinnar, sbr. 31. gr., sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál

A til meðferðar á ný, kæmi fram ósk um það frá henni, og hagaði þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu barst mér bréf frá úrskurðarnefnd almannatrygginga, dags. 22. maí 2002. Þar segir svo:

„Svo sem fram kemur í meðfylgjandi gögnum hefur Tryggingastofnun ríkisins á grundvelli nýrrar umsóknar samþykkt kostnaðarþátttöku í meðferð vegna kjálkaliðs-aðgerðar frá 1999.

Jafnframt hefur [B] faðir [A] símleiddis þann 16. maí s.l. dregið til baka beiðni um endurupptöku kærumsáls [...] hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga.“

2.0. Atvinnuleysistryggingar.

2.1. Réttur sjálfstætt starfandi einstaklings til atvinnuleysisbóta. Rannsóknarreglan. Endurupptaka. Form og efni úrskurða. Rökstuðningur. Hæfi. (Mál nr. 2868/1999)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta þar sem staðfest var ákvörðun úthlutunarnefndar um niðurfellingu bótaréttar A á þeim grundvelli að hún væri sjálfstætt starfandi einstaklingur. Taldi A að úrskurðurinn væri ekki í samræmi við lög nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, og reglugerð nr. 740/1997, um bótarétt sjálfstætt starfandi einstaklinga úr Atvinnuleysistryggingasjóði, þar sem hún væri ekki sjálfstætt starfandi einstaklingur í skilningi reglugerðarinnar enda hefði hún aldrei staðið skil á tryggingagjaldi með reglubundnum hætti.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 12/1997 eiga launamenn og sjálfstætt starfandi einstaklingar sem verða atvinnulausir rétt á bótum úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal meðal annars kveða á um það í reglum félagsmálaráðherra hvaða skilyrðum menn verða að fullnægja til þess að teljast sjálfstætt starfandi. Væri það skilgreint í reglugerð nr. 740/1997 þannig að um væri að ræða einstakling sem starfar við eigin atvinnurekstur án tillits til félagsforms í því umfangi að honum sé gert að standa mánaðarlega eða með öðrum reglubundnum hætti samkvæmt ákvörðun skattyfirvalda skil á tryggingagjaldi. Skil á tryggingagjaldi með framangreindum hætti samkvæmt ákvörðun skattyfirvalda væri því skilyrði fyrir því að einstaklingur heyrði undir reglugerð nr. 740/1997. Umboðsmaður benti á að hvorki lægju fyrir tilskilin gögn um það hvort A hefði staðið skil á tryggingagjaldi með reglubundnum hætti né upplýsingar um að þeirra hefði verið óskað af hálfu úrskurðaraðila. Taldi umboðsmaður að úrskurðarnefndinni hefði borið samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 að afla frekari gagna um meintan rekstur A en upplýsingar um að A væri skráð fyrir virðisauka-skattsnúmeri hjá skattstjóra virtist hafa ráðið niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í málinu. Var það því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður úrskurðarnefndarinnar hafi verið ólögmatgur.

Kvörtun A beindist einnig að fyrri ákvörðun úrskurðarnefndarinnar um að vísa máli A til endurupptöku hjá úthlutunarnefnd á þeim grundvelli að hún hefði ekki gætt ákvæða stjórnslulaga við ákvörðun sína. Umboðsmaður rakti ákvæði 24. gr. um endurupptöku og tók fram að umrædd heimild væri bundin við að fram kæmi beiðni frá aðila máls. Stjórnvöld gætu því ekki á grundvelli þessa ákvæðis beint því til lægra settra stjórnvalda að endurupptaka fyrri ákvarðanir. Vakti hann athygli á því að stjórnvöld hefðu hins vegar heimild samkvæmt 25. gr. stjórnslulaga til að afturkalla ákvörðun sína að eigin frumkvæði. Með vísan til framangreinds taldi umboðsmaður að úrskurðarnefndinni hefði ekki verið heimilt að vísa máli A til endurupptöku hjá úthlutunarnefndinni. Hins vegar hefði henni verið skylt að endurskoða ákvörðun úthlutunarnefndarinnar og úrskurða í málinu í samræmi við 31. gr. stjórnslulaga, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 12/1997 og 26. gr. stjórnslulaga.

Í tilefni af því að kvörtun A beindist jafnframt að hæfi starfsmanns úrskurðarnefndarinnar benti umboðsmaður á að af 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga og ummælum í greinargerð mætti ráða að vanhæfur starfsmaður má ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls á lægra stjórnslustigi, sbr. álit umboðs-

manns Alþingis í máli nr. 1807/1996. Með hliðsjón af fyrrnefndum ummælum í greinargerð og fullyrðingum úrskurðarnefndarinnar taldi hann hins vegar að ekki væri hægt að slá því föstu að starfsmaðurinn hefði komið að málinu á lægra stjórnarsýslustigi með þeim hætti að það samrýmdist ekki framangreindu ákvæði stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður benti á að af 4. mgr. 21. gr. og 4. tölul. 31. gr. stjórnarsýslulaga og lögskýringargögnum mætti ráða að stjórnvöldum sé skylt að veita samhliða rökstuðning í úrskurðum í kærumálum. Átaldi umboðsmaður þau vinnubrögð úrskurðarnefndarinnar að hafa einungis tilkynnt A niðurstöðu nefndarinnar og sent henni úrskurðinn ásamt rökstuðningi sjö vikum síðar.

Að lokum gerði umboðsmaður athugasemd við þann drátt sem varð hjá úthlutunarnefndinni á því að svara beiðni A um rökstuðning. Með hliðsjón af 3. mgr. 21. gr. og 8. gr. stjórnarsýslulaga taldi umboðsmaður að A hefði átt rétt á rökstuðningi fyrir ákvörðuninni innan 14 daga frá því að beiðni A um rökstuðning barst nefndinni.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál A fyrir að nýju kæmi fram ósk um það frá henni og tæki þá mið af þeim niðurstöðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu leitaði A til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta og óskaði eftir endurupptöku málsins. Féllst úrskurðarnefndin á það og kvað upp úrskurð í málinu 30. júlí 2001. Í úrskurðarorði segir svo:

„Úrskurður úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta frá 31. maí 1999 er staðfestir ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta fyrir Norðurland í máli [A] frá 15. desember 1998 skal standa óhaggaður.“

Hinn 16. ágúst 2001 leitaði A til mín að nýju og kvartaði yfir efni úrskurðar úrskurðarnefndarinnar (mál nr. 3305/2001). Ég lauk því máli með bréfi til A, dags. 7. maí 2002, enda hafði úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta þá kynnt mér að hún hefði ákveðið að endurupptaka framangreindan úrskurð og leggja nýjan úrskurð á málið, dags. 22. apríl 2002. Fram kom að í þeim úrskurði hefði nefndin ákveðið að fella úr gildi fyrri úrskurð sinn, sem A kvartaði yfir til mín, og beint því til úthlutunarnefndarinnar að taka mál A fyrir á ný.

2.2.

Rökstuðningur. (Mál nr. 3115/2000)

A kvartaði yfir því að hafa ekki fengið afhenta tvo úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta. Hafði henni verið tilkynnt niðurstaða nefndarinnar með bréfi í bæði skiptin þar sem fram kom að úrskurður ásamt rökstuðningi yrði sendur henni við fyrsta tækifæri. Tók A fram að hún skildi ekki hvað fælist í niðurstöðum nefndarinnar þar sem rökstuðningur fylgdi ekki með.

Umboðsmaður benti á að í 4. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 væri kveðið á um að úrskurðum í kærumálum skuli ávallt fylgja rökstuðningur. Einnig væri mælt fyrir um þessa reglu í 4. tölul. 31. gr. sömu laga um form og efni úrskurða í kærumálum. Með vísan til þessara ákvæða og athugasemda í greinargerð taldi hann að stjórnvöldum væri skylt að veita samhliða rökstuðning í úrskurðum í kærumálum.

Í málinu lá fyrir að A hafði aldrei borist rökstuðningur fyrir fyrri ákvörðun úrskurðarnefndarinnar auk þess sem rúmlega sjö vikur liðu frá því að nefndin komst að þeirri niðurstöðu að fella þá ákvörðun úr gildi, sem tilkynnt var A með bréfi daginn eftir, og þar til henni var sendur sjálfur úrskurðurinn. Átaldi umboðsmaður þessi

vinnubrögð úrskurðarnefndarinnar þar sem þau fóru gegn fyrrnefndum ákvæðum stjórnarsýslulaga um samhliða rökstuðning úrskurða í kærumálum.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við uppkvaðningu úrskurða sinna.

3.0. Atvinnuréttindi.

3.1. Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr. Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi. Lögætisreglan. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2996/2000)

A kvartaði yfir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um að synja A um leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 54/1990, um innflutning dýra, og lögskýringargögn með þeim. Tók hann fram að fyrirmæli laga og ákvarðanir stjórnvalda um bann eða takmarkanir á innflutningi dýra og um framkvæmd sóttvarna, í þeim tilvikum þegar innflutningur hefði verið leyfður, fælu í sér takmarkanir á atvinnufrelsi. Ljóst væri að framkvæmd sóttvarna með rekstri sérstakrar sóttvarnastöðvar og tilheyrandi sérfræðiþjónusta fæli í sér atvinnustarfsemi. Benti umboðsmaður á að atvinnufrelsi væri varið í 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Samkvæmt því yrðu bönd einungis sett á atvinnufrelsi manna með lögum enda krefðust almannahagsmunir þess. Þetta ákvæði hefði verið skýrt svo að þar væri átt við sett lög frá Alþingi. Taldi umboðsmaður að við skýringu á valdheimildum ríkisins til að ákveða að það eitt skyldi hafa með höndum ákveðna starfsemi, og þá sérstaklega atvinnustarfsemi, þyrfti einnig að líta til lögætisreglu stjórnisýsluréttarins.

Um tilvist sóttvarnastöðvar eða stöðva benti umboðsmaður á að það eitt kæmi fram í 7. gr. laga nr. 54/1990 að vegna innflutnings dýra skyldi vera til staðar eða byggð sóttvarnastöð á hentugum stað. Að áliti umboðsmanns yrði því af orðalagi ákvæðisins ekki með réttu dregin sú ályktun, með tilliti til annarra ákvæða laganna og lögskýringargagna og einkum sjónarmiða um áhrif atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar og lögætisreglu stjórnisýsluréttarins, að það bæri með sér skýra og ótvíræða afstöðu lögjafans um það að rekstur sóttvarnastöðva skyldi alfarið vera í höndum opinberra aðila. Taldi umboðsmaður samkvæmt þessu að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki getað byggt þá afstöðu sína til umsóknar um rekstur einangrunarstöðvar fyrir gæludýr, að einungis opinberum aðilum væri heimilt að lögum að reka slíkar stöðvar, alfarið á ofangreindu ákvæði laga nr. 54/1990. Þá taldi umboðsmaður að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki að öðru leyti fært rök fyrir því að heimilt hefði verið að synja A um leyfi til reksturs umræddrar einangrunarstöðvar eins og lögum væri háttáð.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að það tæki umrætt erindi A til afgreiðslu að nýju, bærisk ósk þess efnis frá hlutaðeigandi, og að við þá afgreiðslu yrði málinu hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 7. janúar 2002, segir meðal annars svo:

„Sem svar við bréfi yðar skal upplýst að [A] ehf. hefur leitað til landbúnaðarráðuneytisins á ný í tilefni af framangreindu áliti yðar. Erindi [A] ehf. er til meðferðar í ráðuneytinu en ekki liggur enn fyrir niðurstaða í málinu.“

Umrætt erindi A hafði ekki hlotið afgreiðslu hjá ráðuneytinu þegar skýrsla þessi fór í prentun.

3.2. Sérfræðileyfi. Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi.
EES-samningurinn. Málshraði.
(Mál nr. 3064/2000 og 3108/2000)

A kvartaði yfir því að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði ekki afgreitt umsókn hans um sérfræðileyfi í klínískri sálarfræði. Með annarri kvörtun kvartaði A yfir synjun ráðuneytisins á umsókn hans um sérfræðileyfið. Var synjunin byggð á því að A uppfyllti ekki skilyrði reglugerðar nr. 158/1990, um sérfræðileyfi sálfræðinga, um starfspjálfun og samningu ritgerðar um sálfræðilegt efni. A, sem lokið hafði Msc-prófi í klínískri sálarfræði frá háskóla í Bretlandi, hafði verið veitt leyfi til að starfa sem sálfræðingur hér á landi jafnframt sem honum hafði verið veitt sérfræðiviðurkenning í klínískri sálarfræði í Bretlandi.

Umboðsmaður rakti 7. gr. laga nr. 40/1976, um sálfræðinga, sem fjallar um veitingu sérfræðileyfa. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar skal ráðuneytið setja nánari ákvæði í reglugerð um skilyrði fyrir veitingu slíks leyfis. Með vísan til dómaframkvæmdar Hæstaréttar um 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um atvinnufrelsi taldi umboðsmaður verulegan vafa leika á því að 7. gr. framangreindra laga hefði að geyma fullnægjandi fyrirmæli löggjafans um þær meginreglur um takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem nauðsynleg væru til þess að einstaklingur mætti kalla sig sérfræðing í sérgrein innan sálarfræði. Væri því uppi vafi um það hvort löggjafinn hefði framselt stjórnvöldum lagasetningarvald umfram þau mörk sem 75. gr. stjórnarskrárinnar setur.

Umboðsmaður benti á að þar sem lög nr. 40/1976 hefðu ekki að geyma neinar meginreglur um þau skilyrði sem stjórnvöldum er heimilt að setja fyrir veitingu sérfræðileyfis, yrði í samræmi við sjónarmið um atvinnufrelsi að gera þá kröfu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það gætti varfærni við mat á skilyrðum til slíkra leyfisveitinga og sýndi fram á nauðsyn þeirra skilyrða sem sett væru. Umboðsmaður taldi að ráðuneytinu hefði borið að leggja málefnalegt mat á það hvort A hefði lokið nauðsynlegri sérmenntun á umræddu sviði meðal annars með tilliti til starfspjálfunar hans. Þá taldi hann að taka yrði eðlilegt tillit til mismunandi uppbyggingar náms hér á landi og í Bretlandi, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 158/1990. Benti hann á að ekki yrði ráðið af gögnum málsins að lagt hefði verið sérstakt mat á nám eða starfspjálfun A í klínískri sálarfræði fram að þeim tíma að hann lauk mastersprófi heldur eingöngu verið litið til starfa hans eftir það þrátt fyrir að það væri ekki tekið fram í reglugerð nr. 158/1990.

Umboðsmaður tók fram að ráðuneytið væri bundið af lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, sem sett voru til að fullnægja skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, við mat sitt á því hvort þau skilyrði, sem ráðuneytið byggði á við afgreiðslu sína á umsókn A hafi verið lögleg og nauðsynleg með tilliti til 75. gr. stjórnarskrárinnar og fyrirkomulagi laga nr. 40/1976. Taldi umboðsmaður að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og þeim sérfræðingum sem ráðuneytið leitaði til hafi við umsókn A borið að leggja mat á það hvort í námi hans og starfspjálfun hafi verið gerðar sambærilegar efnislegar kröfur um sérfræðinám og miðað er við í 5. gr. reglugerðar nr. 158/1990 enda þótt náms-tilhögun hafi verið frábrugðin þeim ákvæðum.

Synjun ráðuneytisins á umsókn A var einnig byggð á því að hann hefði ekki uppfyllt skilyrði 8. gr. reglugerðar nr. 158/1990 um samningu ritgerðar. Umboðsmaður benti á fyrrnefnd sjónarmið sín varðandi 7. gr. laga nr. 40/1976 og tók fram að af ákvæðinu yrði ekki ráðið hvaða ástæður gætu legið að baki kröfu 8. gr. reglugerðar nr. 158/1990, og ekki væri að finna skýringar á því í gögnum málsins. Benti hann á að

þegar ráðuneytið tæki ákvarðanir á grundvelli 7. gr. laga nr. 40/1976 þyrfti það að gæta þess að kröfur til umsækjenda væru byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og þar með í nægjanlegu og eðlilegu samhengi við viðfangsefni sérfræðings á viðkomandi sérsviði innan sálarfræði. Þá tók umboðsmaður fram að samkvæmt lögum nr. 83/1993, sbr. tilskipun 89/48/EBE, væri stjórnvöldum óheimilt að setja frekari skilyrði fyrir leyfisveitingu umsækjanda en að hann aflaði sér aukinnar starfsþjálfunar eða færi í hæfnispróf. Taldi hann því að draga mætti í efa lögmæti skilyrðis um samningu ritgerðar og þá sérstaklega um birtingu með ákveðnum hætti. Umboðsmaður ítrekaði sjónarmið um skilyrði til lagasetningar sem 75. gr. stjórnarskrárinnar setur og taldi að líkur væru á því að af hálfu dómstóla yrði gerð krafa um að fyrir lægi að löggjafinn hefði lagt mat á nauðsyn þess með tilliti til almannahagsmuna hvort almennt ætti að gera aðrar kröfur á þessu sviði, meðal annars um samningu og birtingu ritgerðar, en gerðar eru í öðrum ríkjum á EES-svæðinu.

Umboðsmaður taldi það hafa haft verulega þýðingu fyrir aðstöðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að lögum við úrlausn máls A að 7. gr. laga nr. 40/1976 væri háð verulegum annmörkum að teknu tilliti til 75. gr. stjórnarskrárinnar. Hann ákvað því að vekja athygli Alþingis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á þeim vafa um hvort ákvæðið uppfyllti skilyrði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Umboðsmaður taldi að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu hefði borið að ganga vandlega úr skugga um hvaða þýðingu 75. gr. stjórnarskrárinnar hefði við úrlausn þess á umsókn A, einkum að því er varðaði nauðsyn þeirra skilyrða sem ráðuneytið lagði til grundvallar afgreiðslunni, sbr. sjónarmið um meðalhóf. Taldi hann það vandséð að ráðuneytið hefði sýnt fram á með fullnægjandi hætti að umrædd skilyrði hefðu í raun verið nauðsynleg og í samræmi við lög að teknu tilliti til menntunar og verklegrar reynslu A. Þá taldi hann að undirbúningur ráðuneytisins á umsókn A að því er varðaði mat á sérnámi og starfsþjálfun hefði verið ófullnægjandi.

Fyrri kvörtun A beindist að því að málsmeðferð ráðuneytisins hefði brotið í bága við 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um málshraða. Benti umboðsmaður á að samkvæmt seinni málsl. 2. mgr. 9. gr. skal stjórnvald tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Í umsagnarbeiðni ráðuneytisins til sérfræðinefndar var henni ekki settur slíkur frestur og liðu rúmir sex mánuðir þar til hún barst ráðuneytinu. Taldi umboðsmaður málsmeðferð ráðuneytisins að þessu leyti ekki samrýmast 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og tæki við þá málsmeðferð mið af niðurstöðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu barst mér bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 22. maí 2002. Þar segir svo:

„Hjálagt sendist ljósrit bréfs ráðuneytisins til [A] dagsett 15. mars 2002 en þann dag ákvað ráðuneytið að gefa út leyfisbréf honum til handa í sérgreininni klínísk sálfræði.“

Umrætt erindi A hafði ekki hlotið afgreiðslu hjá ráðuneytinu þegar skýrsla þessi fór í prentun.

4.0. Fangelsismál.

4.1. Frumkvæðisathugun. Agaviðurlög. Þvagsýnataka. Upplýsingagjöf til fanga.

Tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi.

Birting reglna um áfangaheimili Verndar. Stjórnarskrá.

Mannréttindasáttmáli Evrópu. Evrópskar fangelsisreglur.

(Mál nr. 2805/1999)

Umboðsmaður ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði tilgreinda þætti um réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð mála hjá fangelsisvirkvöldum. Beindist athugun hans að reglum um agaviðurlög í fangelsum, lagagrundvelli þeirra og framkvæmd, reglum og framkvæmd við töku þvagsýna, upplýsingagjöf til fanga við komu þeirra til afplánunar, tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni og að birtingu reglna fangelsismálastofnunar um vistun á áfangaheimili Verndar.

Umboðsmaður gerði grein fyrir því að hann hefði ákveðið að beina athugun sinni á þessu stigi að framangreindum atriðum sökum þess að þar reyndi á í hvaða mæli settar hefðu verið formlegar og birtar reglur sem liggja ættu til grundvallar framkvæmd stjórnvalda sem fjalla um málefni fanga. Tilvist slíkra reglna væri liður í að tryggja réttaröryggi þeirra sem sæta afplánun í fangelsum. Auk þess skipti það miklu fyrir þá aðila sem sinna eftirliti með stjórnslu á þessu sviði, eins og umboðsmann Alþingis, að geta sannreynt við athuganir sínar hvort afgreiðslur mála einstakra fanga væru í samræmi við slíkar fyrirfram settar reglur.

Umboðsmaður fjallaði samkvæmt þessu í fyrsta lagi um þær kröfur sem gera yrði til forms agaviðurlaga. Tók hann fram að athugun hans hefði leitt í ljós að agaviðurlögum væri nú beitt vegna brota fanga á „húsreglum“ sem settar hefðu verið einhliða af viðkomandi forstöðumanni. Taldi umboðsmaður að ekki væri hægt að fullyrða að lög nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, girtu fyrir að lægra sett stjórnvöld, s.s. fangelsismálastofnun eða eftir atvikum forstöðumenn einstakra fangelsa, settu við ákveðnar aðstæður almennar reglur um beitingu agaviðurlaga. Lagði hann þó áherslu á að þegar ekki nyti við skýrrar lagaheimildar væri það í betra samræmi við almenn réttaröryggissjónarmið, sem dregin yrðu af lögmætisreglu stjórnsluréttarins og mannréttindareglum á þessu sviði, að til grundvallar beitingu agaviðurlaga vegna agabrota lægju almenn stjórnvaldsfyrirmæli sett af ráðherra og birt með þeim opinbera hætti sem lög kvæðu á um. Benti hann á að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði í þessu máli tekið fram að það hefði haft í hyggju að setja slíkar almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart fongum og málsmeðferð slíkra mála á árinu 2000 en fyrirætlunum þessum hefði ekki verið fylgt eftir. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það framkvæmdi sem fyrst þessi áform sín og að við setningu þeirra yrði fylgt þeim sjónarmiðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu.

Þá fjallaði umboðsmaður almennt um kröfur sem gera yrði til efnislegs inntaks reglna um agaviðurlög. Tók hann fram að við skýringu laga nr. 48/1988 um þetta atriði hefði hann tekið nokkurt tillit til ákvæða 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Var það niðurstaða umboðsmanns að í reglum sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið áformar að setja væri rétt að afstaða yrði tekin til þess hvaða athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, ætti að leiða til beitingar agaviðurlaga og þá nánar til hvaða tegundar slíkra viðurlaga. Þá væri rétt að tekin yrði afstaða til þess hvert skuli vera leyfilegt hámark einstakra tegunda agaviðurlaga.

Umboðsmaður fjallaði almennt um svokallað „pakkafyrirkomulag“ við ákvörðun tegundar og umfangs agaviðurlaga. Taldi hann það vafasamt að umrætt fyrirkomulag væri alfarið í samræmi við þann lagagrundvöll sem ákvarðanir um agaviðurlög ættu að byggjast á. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það léti fara fram athugun á því hvort ekki væri rétt og nauðsynlegt að gera breytingar á framkvæmd ákvarðana um agaviðurlög að þessu leyti að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem rakin væru í álitinu um þetta atriði.

Þá fjallaði hann um málsmeðferðarreglur við framkvæmd agaviðurlaga samkvæmt lögum nr. 48/1988. Benti hann á að ekki hefðu verið sett nánari fyrirmæli um meðferð mála þegar fyrir lægi grunur um agabrot. Þá hefði athugun hans leitt í ljós að ekki væru til skráðar reglur um meðferð mála í slíkum tilvikum í „húsreglum“ fangelsa eða í öðrum almennum fyrirmælum settum af fangelsisfyrvöldum. Lýsti hann sjónarmiðum sínum um skýringu ákvæða laganna um rannsóknarskyldu fangelsisfyrrvalda, einkum í tilefni af ákvörðun um að setja fanga í einangrun. Að því er varðaði beitingu einangrunar sem einnar tegundar agaviðurlaga var það niðurstaða umboðsmanns að í ljósi eðlis þess úrræðis sem einangrun væri í samanburði við önnur agaviðurlög yrði að miða við að gerðar væru ríkar kröfur til stjórnvalda um að mál væri nægjanlega upplýst áður en til greina kæmi að beita einangrun og að sú ráðstöfun gengi ekki lengra en nauðsyn bæri til. Taldi hann að almennt yrði að leggja til grundvallar að ef ekki væri gerður reki að því að fá fram sjónarmið læknis um líkamlegt og andlegt ástand fanga áður en honum væri gert að sæta einangrun á grundvelli 30. eða 31. gr. laga nr. 48/1988 leiddi það til þess að meðferð málsins yrði ekki talin uppfylla lagakröfur um rannsókn máls. Þá var það niðurstaða hans að með því að fanga væri ekki tryggð nauðsynleg lækniþjónusta við vistun hans í fangelsi, og þá einkum þegar honum væri gert að sæta einangrun, ættu stjórnvöld á hættu að meðferð slíks máls yrði talin brjóta í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í álitinu fjallaði umboðsmaður um birtingu reglna fangelsismálastofnunar um afplánun fanga á áfangaheimili Verndar. Lagði hann áherslu á að umræddar reglur væru opinbers eðlis og tækju til samskipta fanga og stjórnvalda í tilefni af beitingu tiltekins lögbundins úrræðis. Sökum þessa og í ljósi réttaröryggissjónarmiða taldi hann það betur í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að slíkar reglur væru birtar með almennum og opinberum hætti. Beindi hann því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það léti fara fram athugun á því hvort ekki væri rétt að færa umræddar reglur í búning almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem birtar væru í B-deild Stjórnartíðinda samkvæmt lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

Þá fjallaði umboðsmaður um þau almennu sjónarmið sem hafa þyrft í huga við framkvæmd lagareglna sem gilda um töku þvagsýna hjá föngum. Var það niðurstaða hans að skýra yrði ákvæði 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988, þar sem heimilt er að taka þvag- og blóðsýni úr fanga, með þeim hætti, með tilliti til sjónarmiða um áhrif meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins við þessar aðstæður, að ef vafi léki á því hvort nauðsynlegt væri að beita slíku úrræði yrðu stjórnvöld að láta hjá líða að framkvæma það. Taldi umboðsmaður að miða yrði við það sem meginreglu við framkvæmd þvagsýnatöku að rökstuddur grunur yrði að liggja fyrir um fíkniefnaneyslu áður en ákvörðun væri tekin um að framkvæma slíkt úrræði. Féllst hann á að 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 girti ekki fyrir það að heimilt kynni að vera að framkvæma slíka ráðstöfun í ákveðnum almennum tilvikum án þess að rökstuddur grunur lægi fyrir um neyslu fíkniefna. Gera yrði þó þá kröfu að skýrlega lægi fyrir að framkvæmdin væri reist á sjónarmiðum sem með beinum og málefnalegum hætti tengdust tilgangi hennar og gengi ekki lengra en nauðsyn bæri til. Umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við það

að jafnan væri tekið þvagsýni úr föngum við komu þeirra í fangelsi. Taldi hann það styðjast við málefnaleg sjónarmið að gera fanga að gefa þvagsýni við endurkomu í fangelsi úr dagsleyfi. Á hinn bóginn var það niðurstaða hans að vafasamt væri að byggt væri á almennri reglu þess efnis að allir fangar skyldu sæta þvagsýnatöku áður en þeir færu í dagsleyfi án þess að fyrir lægi grunur um neyslu fikniefna. Þá taldi umboðsmaður heimild til töku þvagsýna í tilefni af reglubundnu eftirliti til að fylgjast með neyslu fikniefna yrði ekki leidd af orðalagi 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 án þess að málefnalegt og rökstutt tilefni væri til að ætla að viðkomandi fangi stundaði fikniefnaneyslu. Hins vegar taldi hann ekki tilefni til að gera athugasemdir við að tekið væri þvagsýni úr fanga þegar hann væri fluttur úr öryggisdeild á almenna deild að því tilskildu að grundvöllur slíkrar ráðstöfunar væri sá sami og byggt væri á þegar tekin væru þvagsýni úr fanga við komu hans í fangelsið. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það sæi til þess að ákvörðunum um töku þvagsýna og meðferð slíkra mála yrði hagað í samræmi við framangreind sjónarmið.

Umboðsmaður fjallaði um upplýsingagjöf til fanga við móttöku þeirra í afplánun. Gerði hann athugasemdir við það að þær upplýsingar sem fangar fá við móttöku í fangelsi væru ekki samræmdar og þeim búinn staður í einum samfelldum upplýsingapakka. Einnig lagði hann áherslu á að hraðað yrði fyrirætlan stjórnvalda um að útbúa slíkan upplýsingapakka, sem fangar á Litla-Hrauni fá við móttöku þeirra, fyrir önnur fangelsi. Þá benti hann á að fangelsisyrðing hefðu lýst því yfir að unnið hefði verið að því að útbúa upplýsingabækling handa íslenskum og erlendum föngum en því verki væri ekki lokið. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að leitast yrði við að framkvæma nefndar ráðstafanir til bættrar upplýsingagjafar til fanga sem fyrst. Þá voru það tilmæli hans til ráðuneytisins að það sæi til þess að upplýsingum um möguleika fanga til að leita til umboðsmanns Alþingis í trúnaði, skriflega eða símleiðis, yrði bætt við þau gögn sem fangar fá afhent við móttöku í afplánun og að þar fylgi heimilisfang skrifstofu hans og símanúmer.

Umboðsmaður taldi þessu næst að ganga yrði út frá því sem meginreglu að lágmarksréttindi þau sem fram kæmu í stjórnisýslulögum ættu að jafnaði við um ákvarðanir fangelsisyrðingvalda um rétt eða skyldu fanga. Enda þótt 10. gr. laga nr. 48/1988 gerði beinlínis ráð fyrir því að fangelsisyrðingvald gætu tekið ákvarðanir um tilflutning fanga á milli húsa og deilda í fangelsi, meðal annars vegna hegðunar fanga, taldi hann að með því yrði ekki slegið föstu að slíkar ákvarðanir væru ekki stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnisýslulaga. Var það niðurstaða umboðsmanns að hefði ákvörðun um tilfærslu fanga veruleg áhrif á líf hans sökum þess að hún væri tekin gegn vilja hans, vegna hegðunar hans og leiddi til verri aðbúnaðar fyrir hann, væri ekki útilokað að slík ákvörðun teldist hafa slík áhrif á „rétt“ fanga að hún teldist stjórnvaldsákvarðun sem félli undir 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga. Taldi hann að haga bæri hinni almennu framkvæmd þessara mála þannig að vafi leiddi frekar en ekki til þess að reglum stjórnisýslulaga yrði fylgt við undirbúning og töku slíkrar ákvörðunar. Þyrftu stjórnvaldum í þessu efni að gæta þess að haga störfum sínum með þeim hætti að fylgt væri vönduðum stjórnisýsluháttum. Tók hann fram að þetta leiddi hins vegar ekki til þess að útilokað væri að tilfærsla fanga á milli húsa og deilda gæti í ákveðnum tilvikum, meðal annars vegna hreinna skipulagsákvarðana, verið talin ákvörðun sem félli utan þess að vera stjórnvaldsákvarðun í merkingu stjórnisýslulaga.

Umboðsmaður ítrekaði að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og fangelsismálastofnun hefðu lýst því yfir í tilefni af þessari frumkvæðisathugun hans að þau hefðu haft í hyggju að framkvæma tilteknar ráðstafanir, bæði um setningu almennra reglna um ákveðin atriði og einnig að því er varðar framkvæmdatriði en enn hefði ekki orðið af þessum fyrirætlunum. Sökum þessa tók umboðsmaður fram að niðurstöður

hans í þessu álitu leiddu einkum í ljós mikilvægi þess að ráðuneytið og fangelsismála- stofnun myndu framkvæma eins fljótt og unnt væri umræddar fyrirætlanir. Þá gerði hann grein fyrir því að það yrði áhersluatriði í störfum hans og frekari athugunum á málefnum fanga að fylgja því eftir.

EFNISYFIRLIT:

- I. Frumkvæðisathugun
- II. Fyrirspurn umboðsmanns og skýringar stjórnvalda
- III. Almenn um lagareglur á sviði fangelsismála
- IV. Agaviðurlög
 1. Inngangur
 2. Almenn atriði
 3. Reglur um agaviðurlög og framkvæmd þeirra
 - 3.1. Inngangur
 - 3.2. Form reglna um agaviðurlög
 - 3.2.1. Ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna
 - 3.2.2. Söguleg þróun reglna um agaviðurlög
 - 3.2.3. Kröfur til forms reglna um agaviðurlög
 - 3.3. Efnislegt inntak reglna um agaviðurlög
 - 3.4. „Pakkafyrirkomulag“ við ákvörðun tegundar og umfangs agaviðurlaga
 - 3.5. Reglur um málsmeðferð við framkvæmd agaviðurlaga
- V. Birting reglna um vistun á áfangaheimili Verndar
- VI. Reglur og framkvæmd við töku þvagsýna
- VII. Upplýsingagjöf til fanga við móttöku í afplánun
- VIII. Tilfærsla fanga á milli húsa og deilda á Litla-Hrauni
- IX. Fyrirætlanir stjórnvalda um setningu almennra reglna o.fl.
- X. Niðurstöður

I.

Frumkvæðisathugun

Málefni fanga og ákvarðanir stjórnvalda um meðferð mála þeirra sem sæta afplánun hafa frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa verið einn stærsti einstaki málaflokkur þeirra kvartana sem umboðsmanni hafa borist. Þá er algengt að fangar leiti til skrifstofu umboðsmanns með fyrirspurnir símleiðis. Umboðsmaður hefur einnig heimsótt fangelsi, kynnt sér aðstæður þar og rætt við fanga og starfsfólk.

Í ljósi framangreinds ákvað ég samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að taka til skoðunar að eigin frumkvæði ákveðna þætti í réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð mála hjá fangelsisvirkvöldum og hefur sú athugun sem ég lýk með álitu þessu nánar tiltekið beinst að eftirfarandi atriðum:

- Reglum um agaviðurlög í fangelsum, lagagrundvelli þeirra og framkvæmd.
- Reglum og framkvæmd við töku þvagsýna.
- Upplýsingagjöf til fanga við komu þeirra til afplánunar.
- Tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni.
- Birting reglna fangelsismálastofnunar um vistun á áfangaheimili Verndar.

Ástæða þess að ég valdi að beina athugun minni að þessum atriðum er að þar reynir á í hvaða mæli settar hafa verið formlegar reglur sem hafa verið birtar og liggja til grundvallar framkvæmd fangelsisyrvalda. Tilvist slíkra reglna er liður í því að tryggja réttaröryggi þeirra sem sæta afplánun í fangelsum. Auk þess skiptir það miklu fyrir þá aðila sem sinna eftirliti með stjórnslu á þessu sviði eins og umboðsmann Alþingis að geta sannreynt við athuganir sínar hvort afgreiðslur mála einstakra fanga séu í samræmi við slíkar fyrirfram settar reglur.

Við upphaf þessarar athugunar, sem tilkynnt var dóms- og kirkjumálaráðuneytinu með bréfi, dags. 3. ágúst 1999, beindist athugun mín einnig að réttarstöðu gæsluvarðhaldsfanga en ég hef nú ákveðið að fjalla um það mál í sérstöku frumkvæðismáli og verða bréfaskipti mín og fangelsisyrvalda þar að lútandi rakin í því máli.

Vegna framangreindrar frumkvæðisathugunar hef ég heimsótt ríkisfangelsin að Litla-Hrauni, að Kópavogsbraut 17 og hegningarhúsið á Skólavörðustíg. Voru aðstæður og aðbúnaður í fangelsunum kannaðar og rætt við starfsmenn þeirra og fanga ásamt því að veita einstökum fönfum, sem þess óskuðu, kost á viðtali. Þá voru mér afhent tiltekin gögn um starfsemina, meðal annars viðeigandi „húsreglur“. Auk þess hef ég átt fundi með dóms- og kirkjumálaráðherra, starfsmanni ráðuneytisins og forstjórnum fangelsismálastofnunar þar sem efni athugunarinnar var rætt.

Þess skal getið að í tengslum við þá almennu athugun sem lýst er í álitinu þessu heimsopti ég og starfsmaður minn umboðsmann danska þjóðþingsins og kynntum okkur hvernig þar er staðið að eftirliti með málefnum fanga. Liður í því var að taka þátt í úttekt og athugun á tveimur fangelsum í Danmörku. Þá hafa málefni fanga og eftirlit umboðsmanna með stjórnslu á því sviði verið til umræðu á ýmsum sameiginlegum fundum umboðsmanna þjóðþinga og nú síðast á fundi umboðsmanna í Evrópu sem umboðsmaður Evrópusambandsins boðaði til í samvinnu við umboðsmennina í Belgíu í september sl.

Þá minni ég á að ákvarðanir stjórnvalda um málefni fanga og reglur um framkvæmd þeirra mála hafa iðulega verið viðfangsefni Mannréttindadómstóls Evrópu. Meðal annars vegna þessa er lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu hér á landi með lögum nr. 62/1994 sérstakt tilefni til þess að huga að því hvernig framkvæmd íslenskra stjórnvalda í þessum málum fellur að ákvæðum sáttmálans og þeirri túlkun hans sem liggur fyrir í niðurstöðum dómstólsins.

Eins og áður greindi var dóms- og kirkjumálaráðuneytinu tilkynnt um að ég hefði ákveðið að hefja þessa athugun að eigin frumkvæði með bréfi, dags. 3. ágúst 1999. Ráðuneytið svaraði þessu bréfi mínu með bréfi, dags. 16. nóvember 1999, að fenginni greinargerð fangelsismálastofnunar, dags. 28. september 1999. Það eru því liðin rúm tvö ár frá því að ég tilkynnti ráðuneytinu um upphaf þessarar athugunar. Í svörum ráðuneytisins komu meðal annars fram ráðagerðir um að setja reglur um ákveðin atriði, þar með talið tilteknar reglur á árinu 2000, og ákveðnar úrbætur á þeim sviðum sem fyrirsurnir mínar beindust að. Í samræmi við þau lagasjónarmið sem starf umboðsmanns Alþingis byggist á hef ég lagt áherslu á að í þeim tilvikum þegar stjórnvöld lýsa vilja til að bæta úr þeim atriðum sem til athugunar eru hjá mér fái þau hæfilegan tíma til þess áður en til frekari athugunar kemur af minni hálfu. Vegna þeirrar afstöðu sem lýst hafði verið af hálfu ráðuneytisins og fangelsismálastofnunar kaus ég að biða um stund með athugun mína á málinu og fylgjast með framgangi hinna boðuðu áforma af hálfu stjórnvalda. Eftirgreunslan mín leiddi hins vegar í ljós að þessi áform stjórnvalda hafa ekki gengið eftir enn. Ég taldi því ekki rétt að biða lengur með að ljúka athugun minni á málinu.

Ég lauk máli þessu með álitinu, dags. 27. nóvember 2001.

II.

Fyrirspurn umboðsmanns og skýringar stjórnvalda

Með svohljóðandi bréfi, dags. 3. ágúst 1999, tilkynnti ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að ég hefði ákvæðið að hefjast handa með frumkvæðisathugun þessa og óskaði af því tilefni eftir skýringum ráðuneytisins. Bréf mitt var meðal annars svohljóðandi:

„1.

Reglur um agaviðurlög og framkvæmd þeirra.

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 1996 í málinu nr. 1506/1995 (SUA 1996:120) vék umboðsmaður að ákvæðum Evrópsku fangelsisreglnanna sem samþykktar voru af ráðherranefnd Evrópuráðsins 12. febrúar 1987. Um reglur þessar segir m.a. svo í álitinu:

„[Evrópskum fangelsisreglum] var komið á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndar ráðsins frá 12. febrúar 1987 (Recommendation No (87) 3) og þær fela í sér lágmarksvernd til handa föngum. Þær fela ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti. Ekki hefur komið fram, að íslensk stjórnvöld hafi gert neinn fyrirvara að því er þær snertir. Samkvæmt því og með hliðsjón af efni þessara reglna verður að telja, að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gæta þeirra í störfum sínum.“

Í Evrópskum fangelsisreglum er fjallað um „aga og refsingar“ í ákvæðum 33.-40. gr. reglnanna. Ákvæði 35. gr. reglnanna fjallar sérstaklega um agaviðurlög í fangelsum og er svohljóðandi:

„Í lögum og reglugerðum þar til bærra yfirvalda skal kveða á um:

- a. hver háttsemi teljist agabrot,
- b. hverri refsingu megi beita, og um hvern tíma,
- c. hvaða yfirvöld megi leggja á slíkar refsingar,
- d. hvernig áfrýja megi, og hvert sé valdsvið þess sem áfrýjað er til.“

Í skýringarriti með Evrópsku fangelsisreglunum, sem gefið var út á vegum Evrópuráðsins á árinu 1987 og endurútféfið á árinu 1994, er vikið að ákvæði 35. gr. á bls. 48. Þar segir m.a. að með ákvæðinu sé lögð áhersla á þann lagagrundvöll sem reglur um beitingu agaviðurlaga þurfi að styðjast við.

Um fangelsi og fangavist gilda lög nr. 48/1988, með síðari breytingum. Um beitingu agaviðurlaga fer nú eftir ákvæðum V. kafla laganna, sem ber heitið „öryggi í fangelsum og agaviðurlög“. Í ákvæði 31. gr. laganna kemur fram að heimilt sé að beita nánar tilgreindum agaviðurlögum vegna brota á „reglum fangelsis“, m.a. einangrun í allt að 30 daga, sbr. 4. tölul. ákvæðisins. Með 4. mgr. 35. gr. er forstöðumanni fangelsis fengið vald til þess að kveða á um hvort beita skuli agaviðurlögum. Fram kemur sú skylda hans að ganga úr skugga um hvernig broti var háttað með því að yfirheyra fangann og með annarri rannsókn eftir aðstæðum áður en hann tekur ákvörðun um agaviðurlög. Þá skulu ákvarðanir um agaviðurlög bókaðar og birtar fanga í viðurvist vitnis samkvæmt 1. málsl. 5. mgr. 31. gr. Samkvæmt 2. málsl. 5. mgr. 31. gr. laganna sætir ákvörðun um agaviðurlög kæru til dómsmálaráðuneytisins og er skylt að skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Tekið er fram að þegar ákvörðun er kærð skuli gögn málsins þegar send ráðuneytinu. Ráðuneytinu er síðan skylt að taka ákvörðun innan tveggja sólarhringa frá því að kæra barst, ella fellur ákvörðun úr gildi.

Ég minni á að ákvarðanir fangavarða og forstöðumanns fangelsis við málsmeðferð og beitingu agaviðurlaga eru stjórnvaldsákvarðanir í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993. Um þær fer því eftir málsmeðferðarreglum stjórnáráðslulaga að því leyti sem eigi er kveðið strangar á um málsmeðferð í lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnáráðslulaga. Þá verða ákvarðanir fangavarða og forstöðumanns að vera reistar á málefnalegum sjónarmiðum og meginreglum stjórnáráðslulaga um jafnræði og meðalhóf. Að því er varðar meðalhófsregluna sérstaklega vek ég athygli á þýðingu hennar við beitingu þeirra úrræða sem tæk eru að lögum við meðferð fanga, enda geta þau oft og tíðum haft í för með sér beina líkamlega valdbeitingu og aðrar aðgerðir sem ætla verður að geti haft mikil áhrif á daglegt líf hlutaðeigandi fanga, s.s. einangrun og sviptingu ýmissa réttinda sem þeir njóta í fangelsinu.

Með hliðsjón af þeim atriðum sem rakin eru hér að framan óska ég þess með vísan til 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar geri grein fyrir sjónarmiðum sínum í tilefni af eftirfarandi spurningum er lúta að ofangreindum laga-reglum og framkvæmd agaviðurlaga í íslenskum fangelsum. Þá óska ég þess að ráðuneytið sendi mér nauðsynleg gögn til skýringar á svörum sínum, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1997:

1. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji ákvæði 31. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, með síðari breytingum, fullnægja þeim kröfum til lagaheimilda fyrir beitingu agaviðurlaga í fangelsum sem fram koma í tilvitnuðu ákvæði 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.
2. Hvernig er háttáð framkvæmd ákvæðis 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, einkum með tilliti til birtingar og kynningar á „reglum fangelsis“ sem liggja til grundvallar agaviðurlögum?
3. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti sú framkvæmd ákvæðis 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, að húsreglur fangelsa séu alfarið lagðar til grundvallar við beitingu agaviðurlaga, sé annars vegar í samræmi við lögmætisreglu stjórnáráðsluréttarins einkum að því er varðar kröfur um lagagrundvöll íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana, og hins vegar vandaða stjórnáráðsluhætti með tilliti til lágmarksskilyrðis 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna um að reglur um agaviðurlög komi fram í „lögum og reglugerðum þar til bærra yfirvalda“.
4. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti efni húsreglna fangelsa fullnægi þeim lágmarkskröfum sem fram koma í 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, en þar segir að lýsing þeirrar háttsemi sem teljist agabrot og hverri refsingu megi beita, og um hvern tíma, skuli koma fram í lögum og reglugerðum þar til bærra yfirvalda.
5. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að ákvæði 31. gr. laga nr. 48/1988, að því leyti sem það heimilar forstöðumanni fangelsis að kveða á um agaviðurlög og þá sérstaklega einangrun fanga í allt að 30 daga vegna agabrots, sé í samræmi við 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, með síðari breytingum. Ég minni í þessu sambandi á álit umboðsmanns Alþingis frá 21. september 1990 í málinu nr. 170/1989 (SUA 1990:97).
6. Hvernig er almennt háttáð málsmeðferð í fangelsum landsins þegar agaviðurlögum er beitt? Óskað er af þessu tilefni eftir lýsingu á málsmeðferðinni frá því grunur vaknar um að brot á agareglum hafi verið framið og til þess er ákvörðun um agaviðurlög liggur fyrir, og þá eftir atvikum framkvæmd þeirra ef hún hefur átt sér stað áður en endanleg ákvörðun um beitingu agaviðurlaga liggur fyrir.

7. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að málsmeðferð við beitingu agaviðurlaga í fangelsum fullnægi almennt kröfum 2. málsl. 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, og meginreglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993, m.a. um rannsóknarskyldu, andmælarétt, jafnræði og meðalhóf. Ég óska þess að mér verði send gögn sem fyrir liggja til upplýsingar um þetta atriði.
8. Hvaða sjónarmið eru lögð til grundvallar þegar ákveðið er að taka þvagsýni úr afplánunarföngum? Ég óska eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar við töku ákvarðana um þvagsýnatöku séu í samræmi við meginreglur stjórnisýslulaga um jafnræði og meðalhóf, sbr. 11. og 12. gr. laganna.
- 9 Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að málsmeðferð við töku ákvarðana um einangrunarvistun fullnægi lágmarkskröfum 3. mgr. 38. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna? Ég óska þess að mér verði send viðeigandi gögn til upplýsingar um þetta atriði. [...]

[2.]

Upplýsingagjöf til fanga við móttöku í afplánun.

Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna skal hverjum fanga við móttöku látnar í té skriflegar upplýsingar um þær reglur sem gilda um meðferð fanga í þeim hóp sem fanginn tilheyrir, agakröfur stofnunarinnar, réttar leiðir til öflunar upplýsinga og til að leggja fram kvartanir. Jafnframt um öll önnur málefni sem þörf er á til að hann skilji réttindi og skyldur fanga og aðlagist lífsháttum innan stofnunarinnar. Þá kemur fram í 2. mgr. 41. gr. reglnanna að ef fangi skilur ekki hinar skriflegu upplýsingar sem honum er látnar í té skuli þær skýrðar fyrir honum munnlega. Að því er varðar erlenda fanga skal að auki getið lokamálsl. 45. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna þar sem kveðið er á um sérstakar ráðstafanir til að sinna þörfum erlendra fanga að því er varðar möguleika þeirra á að fylgjast með fréttum m.a. með lestri dagblaða, tímarita og annarra rita, ef um tungumálaörðugleika er að ræða.

[...] Þá tek ég sérstaklega fram að eigi er að finna skráðar reglur í íslenskum lögum eða reglugerðum um upplýsingagjöf til fanga við móttöku í afplánun. Með hliðsjón af því, og með tilliti til ofangreindra ákvæða Evrópsku fangelsisreglnanna, óska ég þess að ráðuneyti yðar geri grein fyrir skýringum sínum við eftirfarandi spurningar og láti mér í té þau gögn sem fyrir liggja og veita frekari upplýsingar um þessi atriði:

1. Eru til skráðar reglur um upplýsingagjöf til fanga við komu þeirra til afplánunar? Ef svo er óska ég eftir því að mér verði sent afrit af þeim reglum.
2. Hvernig er háttað framkvæmd við upplýsingagjöf til fanga við móttöku þeirra í afplánun?
3. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji framkvæmd fangelsisyrvalda við upplýsingagjöf til fanga við móttöku þeirra í afplánun fullnægi lágmarksskilyrðum 1. mgr. 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.
4. Hvernig er háttað upplýsingagjöf til erlendra fanga og þeirra sem sæta gæsluvarðhaldsvist í íslenskum fangelsum?
5. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að framkvæmd fangelsisyrvalda við upplýsingagjöf til erlendra afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga fullnægi lágmarksskilyrðum 2. mgr. 45. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.
6. Hvaða ráðstafanir eru gerðar til þess að gefa erlendum afplánunarföngum og

gæsluvarðhaldsföngum kost á að fylgjast með fréttum m.a. með lestri dagblaða, tímarita og annarra rita, ef um tungumálaörðugleika er að ræða? Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji þá framkvæmd fullnægja lokamásl. 45. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.

[...]

[3.]

Tilhögun við tilfærslu fanga milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni.

Í heimsókn kjörins umboðsmanns Alþingis og starfsmanna hans í fangelsið að Litla-Hrauni í október 1998 kom í ljós að komið hafði verið á fót 11 klefa deild, svonefndri „fíkniefnalausri deild“ sem stundum er kölluð „fyrirmyndarfangadeildin“. Er hún staðsett á efstu hæð húss nr. 4. Fangar, sem þar eru, njóta ýmissa réttinda og fríðinda, s.s. meiri aðgangs að leikfimisal, fleiri heimsókna, nánast ótakmarkaðs aðgangs að síma og aðgangs að myndbandaleigu. eru þessi réttindi veitt fyrir „fyrirmyndarhegðun“.

Ég minni hér á ofangreinda umfjöllun um lagagrundvöll ákvarðana fangavarða og forstöðumanna fangelsa og kröfur sem gerðar eru til slíkra ákvarðana samkvæmt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Með tilliti til eðlis þeirra ákvarðana sem hér um ræðir, þ.e. tilfærslu fanga á milli húsa og deilda tengdri hegðun þeirra í vistinni, tel ég rétt að minna sérstaklega á meginreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga um jafnræði, og þýðingu hennar í þessu tilviki að því er varðar þær kröfur sem hún gerir til þess að sambærileg tilvik njóti sambærilegrar meðferðar.

Með hliðsjón af því sem rakið er hér að framan óska ég eftir afstöðu ráðuneytisins til eftirgreindra spurninga, og að það sendi mér viðeigandi gögn sem nauðsynleg eru til frekari upplýsingar á svörum sínum:

1. Hafa verið settar skráðar reglur um tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni? Ef svo er þá óska ég eftir því að mér verði gerð grein fyrir hvort og þá með hvaða hætti þessar reglur hafi verið kynntar föngum.
2. Hvaða sjónarmið eru lögð til grundvallar við töku ákvarðana um tilfærslu fanga „upp á við“ eða „niður á við“ á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni? Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að þessi sjónarmið séu í samræmi við meginreglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, um jafnræði og meðalhóf, sbr. 11. og 12. gr. laganna.
3. Hvernig er háttáð málsmeðferð við töku ákvarðana um tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni? Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það telji að þessi málsmeðferð samrýmist ákvæðum stjórnarsýslulaga, m.a. um leiðbeiningarskyldu, rannsóknarskyldu og andmælarétt.“

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. nóvember 1999, kemur fram að ráðuneytið hafi farið þess á leit við fangelsismálastofnun að hún léti ráðuneytinu í té svör í tilefni af spurningum mínum, sbr. bréf stofnunarinnar til ráðuneytisins 28. september 1999. Jafnframt segir í bréfi ráðuneytisins til mín að það geri svör fangelsismálastofnunar í bréfi, dags. 28. september 1998, að sínum.

Í bréfi sínu til mín bætir ráðuneytið þó við að það telji að þrátt fyrir þá skoðun fangelsismálastofnunar að húsreglur fangelsanna teljist fullnægjandi stjórnarsýslufyrirmæli, og þar með næg lagaheimild til grundvallar agaviðurlögum, hyggist ráðuneytið taka af

tvímæli í þessum efnunum og sjá til þess að á árinu 2000 verði settar almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála, sbr. 2. mgr. 36. gr. laga um fangelsi og fangavist.

Í umræddu svarbréfi fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. september 1999, í tilefni af athugun minni, eru færðar fram skýringar og upplýsingar í fimm liðum sem eru að meginstefnu til í samræmi við efnisskipan bréfs míns 3. ágúst 1999. Hef ég því ákveðið að taka hér á eftir orðrétt upp efni bréfs fangelsismálastofnunar í viðeigandi köflum þessa álits.

Ég tel rétt að taka fram að á þeim tíma sem ákvörðun var tekin af minni hálfu, sbr. framangreint bréf mitt til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 3. ágúst 1999, að hefja athugun að eigin frumkvæði í málefnum fanga, voru til meðferðar hjá mér meðal annars fimm kvartanir einstakra fanga. Ritaði ég einnig fyrirsagnarbréf til dóms- og kirkjumálaráðherra 3. ágúst 1999 vegna þessara mála. Að því marki sem þessar kvartanir lutu hins vegar að atriðum sem tengdust frumkvæðisathugun minni tók ég fram í niðurlagi þessara bréfa til ráðherra að þess væri óskað af minni hálfu að afstaða og skýringar, er lytu að öðru leyti að þeim atriðum sem frumkvæðisathugun mín tæki til, yrðu settar fram í svarbréfi ráðuneytisins í tilefni af þeirri athugun. Í ljósi þessa tek ég í viðeigandi köflum þessa álits orðrétt upp þær skýringar sem fylgdu bréfum ráðherra, og eftir atvikum fangelsismálastofnunar, af framangreindu tilefni.

III.

Almennt um lagareglur á sviði fangelsismála

Um fangelsi og fangavist gilda lög nr. 48/1988, með síðari breytingum. Voru þetta fyrstu heildstæðu löggin á þessu sviði. Áður var fjallað um framkvæmd refsivistar í V. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Meginákvæði um refsivistarstofnanir var hins vegar að finna í lögum nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli.

Í almennum athugasemdum greinargerðar við frumvarp það er varð að lögum nr. 48/1988 kemur fram að nauðsynlegt hafi þótt að um fangelsi og fangavist giltu ein heildarlög þar sem skil milli ákvæða V. kafla almennra hegningarlaga og laga um fangelsi og vinnuhæli væru óljós. Þá hafi þótt nauðsynlegt að lögfesta ýmis ákvæði um réttarstöðu fanga sem miðað við framangreinda skiptingu hefðu átt að vera í V. kafla almennra hegningarlaga en að ekki hafi þótt viðeigandi að hafa þau í þeim lögum. Auk þess sagði í athugasemdunum að frumvarpið tæki mið af þáverandi aðstæðum hér á landi í fangelsismálum og hefði það ekki í för með sér grundvallarbreytingar á framkvæmd fullnustu óskilorðsbundinna refsidóma. Hafi við samningu þess verið höfð hliðsjón af norrænni lög-gjöf á þessu sviði. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2087.)

Ég hef í þessari athugun minni á framangreindum atriðum um málefni fanga horft nokkuð til þróunar á þessu réttarsviði á Norðurlöndum og einnig á vettvangi alþjóðlegs samstarfs ríkja. Kemur þetta nánar fram í umfjöllun minni í köflum IV-VIII.

Ég tek fram að við athugun mína á þessum atriðum hef ég orðið þess var að lagaákvæði og almenn stjórnsýslufyrirmæli hér á landi á sviði fangelsismála eru um margt fábrottnari og sundurleitari heldur en í samsvarandi löggjöf í Danmörku og Noregi, einkum að því er varðar reglur um agaviðurlög og meðferð mála í tilefni af atvikum og aðstæðum sem upp koma í daglegum samskiptum fanga og fangelsisyrvalda. Hið sama á einnig við um stjórnsýslufyrirmæli og almennar vinnureglur. Leiðir þessi aðstaða til þess að nauðsynlegt sé að horfa til þeirra reglna, viðmiða og mælikvarða sem mótaðir hafa verið í millirikjasamstarfi, s.s. í Evrópsku fangelsisreglunum og samningi Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Þá verður einnig

að taka tillit til úrlausna alþjóðlegra stofnana á vettvangi Evrópuráðsins, s.s. Mannréttindadómstóls Evrópu og pyndingarnefndar Evrópuráðsins, þegar leitast er við að skýra nánar íslenskar lagareglur.

Ég minni á að umboðsmanni Alþingis er samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ætlað að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Skal hann gæta þess að hún fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Þetta lagaákvæði byggist á því að auk laga og skráðra reglna beri stjórnvöldum í störfum sínum að fylgja vönduðum stjórnsluháttum. Það leiðir síðan af þeirri aðstöðu að eftir því sem lög og skráðar reglur eru fáorðari um það á hvern hátt stjórnslan skuli haga störfum sínum eru almennt meiri líkur á því að stjórnvöld á viðkomandi sviði þurfi oftast að huga að því hvort stjórnsla þeirra sé í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Auk þess leiðir þessi aðstaða til þess að umboðsmaður Alþingis þarf í meira mæli en endranær, við framkvæmd þess eftirlits- og leiðbeiningarhlutverks sem honum er falið með lögum í því skyni að tryggja réttaröryggi, að styðja niðurstöður sínar við afmörkun á því hvað telja beri vandaða stjórnsluhætti í hverju tilviki við meðferð mála á þessu sviði, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997.

IV. Agaviðurlög

1. Inngangur

Aflánun refsிடóms í fangelsi felur í sér frelsisskerđingu viðkomandi fanga. Verður hann því að dvelja þann tíma sem honum er gert að sæta aflánun í því umhverfi og undir þeim reglum sem gilda um vistun þar. Það kemur síðan í hlut fangelsisýfirvalda og starfsfólks fangelsanna að framfylgja þeim reglum og halda uppi röđ og reglu þar. Vistun í fangelsi er undantekning frá þeirri grundvallarreglu að menn sé fjálsir að ráða dvalarstađ sínum og líkama, sbr. meginreglu 67. gr. stjórnarskrár Lýđveldisins Íslands nr. 33/1944, en þar segir að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Þá er tekiđ fram í 68. gr. stjórnarskrárinnar að engan megi beita pyndingum né annarri ómannúđlegri eđa vanvirđandi meðferđ eđa refsingu.

Það hefur lengi tíđkast og er almennt viðurkennt að yfirstjórn fangelsis þurfi að hafa ákveđnar heimildir til að grípa inn í ef fangar fylgja ekki þeim reglum sem gilda um vistun í fangelsinu og beita hlutađeigandi viðurlögum. Sú aðstaða að fangar eru sviptir frelsi sínu, og einnig sú aðstaða að það kann að vera komiđ undir ákvörđunarvaldi hlutađeigandi fangelsisstjórnar í hvaða mæli fangi fær að hafa samskipti við aðila innan og utan fangelsisins, hefur leitt til þess að málefni fanga og ákvarđanir stjórnvalda þar um hafa lengi veriđ viðfangsefni alþjóðlegs mannréttindastarfs. Auk ákvæða sem að þessu lúta beint og óbeint í alþjóðlegum mannréttindasamningum, t.d. mannréttinasáttmála Evrópu frá 1950 og alþjóđasamningi Sameinuđu þjóđanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 1966, má nefna að bæđi Sameinuđu þjóđirnar áriđ 1955 og Evrópuráđiđ, fyrst 1973 og aftur 1987, hafa samþykkt og birt sérstök tilmæli til aðildarríkja sinna í formi svonefndra fangelsisreglna. Eins og nánar er vikiđ að á öđrum stađ í áliti þessu eru þessar fangelsisreglur ekki bindandi að þjóđarétti en kunna hins vegar að hafa önnur áhrif.

Hér skal einnig minnt á að með lögum nr. 15/1990 hafa veriđ sett fyrirmæli vegna aðildar Íslands að Evrópusamningi um varnir gegn pyndingum og annarri ómannlegri eđa vanvirđandi meðferđ eđa refsingu frá 26. nóvember 1987. Akvarđanir um beitingu agaviđurlaga og framkvæmd slíkra mála verður því að haga í samræmi við þau mörk sem stjórnarskrá, alþjóđlegar skuldbindingar íslenska ríkisins og lög setja stjórnvöldum að þessu leyti. Það er síðan til viðbótar álitaefni hverju sinni hvort ástæða sé til þess af hálfu stjórnvalda að gera betur en þessar lágmarksreglur segja til um og þá með tilliti til vandaðra

stjórnsýsluhátta en ég minni á að umboðsmanni Alþingis er með 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 ætlað að gæta þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.

Athugun mín á beitingu agaviðurlaga í fangelsum hér á landi hefur í tilefni af þessu frumkvæðismáli beinst að núgildandi lagagrundvelli agaviðurlaga, birtingu þeirra reglna sem ákvarðanir um agaviðurlög eru byggðar á og framkvæmd þeirra. Verður hér fyrst vikið að almennum atriðum í því sambandi.

2. Almenn atriði

Við skoðun á fyrirkomulagi íslenskra laga um beitingu agaviðurlaga í fangelsum landsins verður að hafa í huga það grundvallarsjónarmið að hagsmunir þeirra sem þolað hafa dóm í opinberu máli og hlotið óskilorðsbundna fangelsisrefsingu verða ekki skertir umfram það sem lög heimila. Við mat á kröfum þeim sem lög gera verður þó að taka fullnægjandi tillit til þeirra sérstöku aðstæðna sem fyrir hendi eru við fullnustu refsídóma í afplánunarfangelsum og þess erfiða hlutverks sem stjórnvöldum er falið á þessu sviði. Sú réttarþróun sem orðið hefur á þessum vettvangi í öðrum vestrænum ríkjum, sem meðal annars endurspeglast í mannréttindastarfi Evrópuráðsins, leiðir í ljós að það svigrúm sem játa verður stjórnvöldum við fullnustu refsídóma útilokar ekki möguleika utanaðkomandi aðila eins og dómstóla og óháðra eftirlitsaðila svo sem umboðsmanns Alþingis til að taka til athugunar fyrirkomulag framkvæmdarinnar og einstakar ákvarðanir.

Ég tel rétt í þessu sambandi að minna hér á meginreglu 5. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna en nánar verður vikið að þessum reglum síðar í þessu álit. Þar segir að vernd persónulegra réttinda fanga, með sérstöku tilliti til lögmætis ráðstafana sem fela í sér innlokun, skuli tryggð með eftirliti samkvæmt þeim reglum er gilda í viðkomandi landi. Þá kemur fram í ákvæðinu að eftirliti skuli sinnt af yfirvaldi á sviði dómsýslu eða öðrum aðila sem til þess er löglega skipaður og heimild hefur til að vitja fanga og tilheyrir ekki fangelsisvöldum.

Ég tek fram að ég hef ekki á þessu stigi tekið það til sérstakrar athugunar hvernig háttað er eftirliti hér á landi af því tagi sem mælt er fyrir um í framangreindri 5. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Mér er hins vegar ekki kunnugt um að formlega sé slíkt eftirlit til staðar af hálfu aðila sem til þess hefur verið sérstaklega skipaður og tilheyrir ekki fangelsisvöldum. Í samræmi við þá stöðu sem umboðsmaður Alþingis hefur áður talið Evrópsku fangelsisreglurnar hafa hér á landi læt ég við það sitja hér að vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á þessu atriði og þá með það í huga að líta verður svo á að með þessu ákvæði fangelsisreglnanna sé markmiðið að auka og bæta réttaröryggi á þessu sviði.

3. Reglur um agaviðurlög og framkvæmd þeirra

3.1. Inngangur

Í tilvitnuðu svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. nóvember 1999, sem ritað var í tilefni af fyrirspurnarbréfi mínu 3. ágúst 1999, er vísað til skýringa fangelsismálastofnunar í bréfi, dags. 28. september 1999, sem stofnunin ritaði að beiðni ráðuneytisins af því tilefni eins og greinir í kafla II.

Í bréfi fangelsismálastofnunar er sett fram sú skoðun sem ráðuneytið felst á að húsreglur fangelsanna séu fullnægjandi stjórnsýslufyrirmæli í merkingu 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988. Séu þær þannig nægar lagaheimildir til grundvallar agaviðurlögum. Í bréfi stofnunarinnar er þó tekið fram að fangelsismálastofnun telji „eðlilegt [að] agaviðurlög og beiting þeirra sæti endurskoðun með jöfnu millibili“. Þá megi taka „til skoðunar hvort rétt sé að kveða á um þá háttsemi sem telst agabrot í refsivist í lögum eða reglugerð og huga að endurskoðun húsreglna“.

Þá tekur dóms- og kirkjumálaráðuneytið fram í bréfi sínu til mín að þrátt fyrir þá afstöðu að húsreglur fangelsanna væru fullnægjandi stjórnslufyrirmæli hafi það haft í hyggju að taka af tvímæli í þessum efnum og sjá til þess að á árinu 2000 yrðu settar almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála, sbr. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 48/1988.

Ég tel rétt að vekja athygli á því að í tilefni af kvörtun tiltekins fanga sem barst mér 18. maí 1999 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu tvö bréf, dags. 3. ágúst 1999 og 15. mars 2000, og óskaði skýringa á tilteknum atriðum sem á reyndi í málinu og vikið verður nánar að hér síðar. Í síðara svarbréfi ráðuneytisins, dags. 18. maí 2000, eru staðfest þau sjónarmið sem að framan eru rakin og að öðru leyti tekið svo til orða um nefndar húsreglur og birtingu þeirra:

„Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun eru reglur Fangelsisins Litla-Hrauni kynntar öllum föngum sem koma til afplánunar, svo fljótt sem auðið er eftir komu í fangelsið og er farið sérstaklega yfir reglurnar með föngunum. Reglur fangelsisins hanga auk þess uppi á öllum deildum fangelsisins þannig að tryggt er að reglurnar séu aðgengilegar öllum föngum. Þessar reglur teljast til almennra stjórnslufyrirmæla, enda settar af þar til bærum stjórnsluaðila, og eru birtar á fullnægjandi hátt. Í reglum fangelsisins er að finna reglur sem varða hegðun fanga, umgengisreglur við samfanga og starfsfólk fangelsisins en einnig má leiða ýmsar reglur af ákvæðum laga og reglugerða.“

Enda þótt dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi, eins og áður er rakið, greint frá því að það hafi í hyggju að setja almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga tel ég samt sem áður rétt að fjalla hér meðal annars um þær kröfur sem íslensk lög og þjóðréttarlegar skuldbindingar gera til forms og efnis agaviðurlaga. Í þessu efni minni ég á að langur tími er liðinn síðan ráðuneytið lýsti því yfir að það væri ætlun þess að setja almennar reglur á þessu sviði en mér hefur ekki enn borist afrit af slíkum reglum og þær hafa ekki enn verið settar samkvæmt upplýsingum sem ég hef aflað.

Í annan stað hef ég haft það hér í huga að með því að ég fjalli um lagakröfur til forms og efnis agaviðurlaga liggur fyrir álit mitt á efni þeirra reglna sem nú eru í gildi og framkvæmd þeirra en eins og síðar verður rakið í álitinu þessu tel ég að núverandi réttarástand kunní að samrýmast illa vönduðum stjórnsluháttum og eftir atvikum þeim kröfum sem leiddar verða af íslenskum lögum og þjóðarétti.

3.2. Form reglna um agaviðurlög

3.2.1. Ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna

Í bréfi mínu 3. ágúst 1999 til dóms- og kirkjumálaráðherra tók ég fram að í álitinu umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 1996 í málinu nr. 1506/1995 (SUA 1997:120) hefði verið vikið að ákvæðum Evrópsku fangelsisreglnanna sem samþykktar voru af ráðherranefnd Evrópuráðsins 12. febrúar 1987. Í álitinu kemur fram að þessar reglur feli í sér lágmarksvernd til handa föngum. Þær feli hins vegar ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti. Þá segir að ekki hafi komið fram að íslensk stjórnvöld hafi gert neinn fyrirvara að því er þær snertir. Samkvæmt því og með hliðsjón af efni reglnanna verði að telja að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að gæta þeirra í störfum sínum. Af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og skýringum fangelsismálastofnunar verður ekki ráðið að stjórnvöld dragi í efa réttmæti þessarar niðurstöðu umboðsmanns Alþingis um gildi Evrópsku fangelsisreglnanna fyrir framkvæmd fangelsismála hér á landi. Þá tek ég fram að rétt er að hafa í huga efni reglnanna við túlkun á íslenskum lagareglum um agaviðurlög.

Í Evrópsku fangelsisreglunum er fjallað um agaviðurlög í ákvæðum 33.–40. gr. reglnanna. Í ákvæði 35. gr. reglnanna er kveðið á um að í lögum og reglugerðum þar til bærra yfirvalda skuli kveða á um, (a) hver háttsemi teljist agabrot, (b) hverri refsingu megi beita og um hvern tíma, (c) hvaða yfirvöld megi leggja á slíkar refsingar og (d) hvernig áfrýja megi og hvert sé valdsvið þess sem áfrýjað er til.

Samkvæmt 1. mgr. 36. gr. reglnanna er óheimilt að refsa fanga nema samkvæmt ákvæðum áður nefndra laga eða reglugerða. Í skýringarriti með reglunum, gefnu út af Evrópuráðinu á árinu 1987 og endurútgefnu 1994, er vikið að því á bls. 48 að með 35. gr. reglnanna sé lögð áhersla á þann lagagrundvöll sem reglur um beitingu agaviðurlaga þurfi að styðjast við. Af 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna verður þar af leiðandi ráðið að talið hefur verið rétt að gera þá kröfu að reglur um beitingu og framkvæmd agaviðurlaga komi fram í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum með fullnægjandi stoð í lögum. Þannig liggi fyrir ákvörðun löggjafans eða hlutaðeigandi stjórnvalda samkvæmt viðhlítandi heimild í settum lögum um setningu fyrirmæla um agaviðurlög við afplánun fangelsisdóma.

3.2.2. Söguleg þróun lagareglna um agaviðurlög

Um beitingu agaviðurlaga í fangelsum hér á landi gilda ákvæði V. kafla laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, sbr. 4. gr. laga nr. 123/1997. Samkvæmt upphafsákvæði 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 er heimilt að beita fanga agaviðurlögum fyrir „brot á reglum fangelsis“. Fyrir breytingu á lögum nr. 48/1988 með 4. gr. laga nr. 123/1997 var samhljóða ákvæði að finna í 26. gr. laganna. Í athugasemdum greinargerðar með því ákvæði kemur fram að það komi í staðinn fyrir 47. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 en í greinargerðinni er hvorki vikið sérstaklega að því hver skuli setja „reglur fangelsis“ né hvert efni eða form þeirra skuli vera. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2097.)

Í upphaflegu ákvæði 1. másl. 1. mgr. 47. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 kom fram að ákvæði um viðurlög við brotum fanga á reglum hegningarhússins skyldi setja í „konunglegri tilskipun“. Í athugasemdum greinargerðar við þetta ákvæði hegningarlaganna sagði að „hér [væru] taldar þær refsingar við agabrotum, sem lagðar [væru] á fanga, sem [brytu] reglur hegningarhússins. Nánari reglur um refsingar þessar [skyldi] setja í konunglegri tilskipun“. (Alþt. 1939, A-deild, bls. 364.)

Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 47. gr. almennra hegningarlaga var fyrst breytt með 4. gr. laga nr. 100/1951, um breyting á almennum hegningarlögum nr. 19 12. febr. 1940, á þann veg að í stað konunglegrar tilskipunar skyldi setja ákvæði um viðurlög við brotum fanga á reglum hegningarhússins með reglugerð. Samkvæmt athugasemdum greinargerðar með lögum nr. 100/1951 þótti rétt vegna stofnunar lýðveldis á Íslandi að afnema allar tilvísanir til konunglegra tilskipana og vísa í staðinn til reglugerða. (Alþt. 1951, A-deild, bls. 174.) Ákvæði 47. gr. almennra hegningarlaga var breytt í annað sinn með 6. gr. laga nr. 42/1985, um breyting á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 með áorðnum breytingum, og afnumin tilvísun til brota á „reglum hegningarhússins“. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögunum segir svo:

„Í núgildandi grein segir að „ákvæði um viðurlög við brotum fanga á reglum hegningarhússins skal setja með reglugerð.“ Þær reglur sem vísað er til hafa almennt ekki verið settar fyrir einstök fangelsi. Um það hvað er brot á reglum fangelsa ríkir óvissa. Í framhaldi af þessari lagabreytingu er ráðgert að setja í reglugerð um fangavist ítarleg ákvæði um beitingu agaviðurlaga.“ (Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3060.)

Ákvæði 6. gr. laga nr. 42/1985 breytti 47. gr. almennra hegningarlaga á þann veg að ekki var lengur vísað til brota á „reglum hegningarhússins“. Þá var sett sjálfstætt efnis-

ákvæði í 4. mgr. 47. gr. almennra hegningarlaga um að í reglugerð skyldi setja nánari ákvæði um beitingu agaviðurlaga.

Með lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, voru lagareglur um agaviðurlög flutt úr hegningarlögunum og yfir í þau lög. Jafnframt var 47. gr. almennra hegningarlaga felld úr gildi. Í nágildandi 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, sem er efnislega samhljóða upphaflegu ákvæði 1. mgr. 26. gr. sömu laga, er vísað til brota á „reglum fangelsis“ án þess að sérstaklega sé tekið fram í ákvæðinu, öðrum ákvæðum laganna eða lögskýringargögnum, hver skuli setja slíkar reglur eða hvers efnis þær eigi að vera. Þá er ekki lengur að finna laga-skyldu til að setja reglugerð um beitingu agaviðurlaga eins og í eldri ákvæðum um sama efni.

Þess skal getið að við setningu laga nr. 48/1988 var farin sú leið að mæla ekki fyrir um skyldu eða heimildir til að setja reglugerðir í einstökum ákvæðum laganna heldur var þá í 30. gr. laganna, sbr. nú 36. gr., sett reglugerðarheimild. Í 1. mgr. ákvæðisins var mælt fyrir um að setja skyldi í reglugerð nánari ákvæði um tilgreind atriði og voru „reglur fangelsis“ eða nánari fyriræli um agaviðurlög ekki þar á meðal. Í 2. mgr. sama ákvæðis var síðan almenn heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði samkvæmt lögunum. Tekið skal fram að almennar reglur um framkvæmd agaviðurlaga hafa ekki verið settar á grundvelli þessa síðastnefnda ákvæðis.

3.2.3. Kröfur til forms reglna um agaviðurlög

Allt frá gildistöku 47. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 var samkvæmt framan-greindu með skýrum hætti gert ráð fyrir því í lögum að nánar yrði mælt fyrir um agaviðurlög í almennum stjórnvaldsfyrirmælum, fyrst í konunglegri tilskipun og síðan í reglugerð. Þá var með tilvitnuðum athugasemdum greinargerðar með 6. gr. laga nr. 42/1985 rakið að „óvissa“ hefði ríkt um hvað væri brot á reglum fangelsis. Væri því með breytingunni stefnt að því að setja ítarlegar reglur um beitingu agaviðurlaga í reglugerð.

Hér að framan var því lýst með hvaða hætti ákvæði um agaviðurlög voru flutt yfir í lög um fangelsi og fangavist nr. 48/1988. Var þá ekki lengur mælt beinlínis fyrir um að ráðherra væri skylt að setja reglur um agaviðurlög í reglugerð heldur var honum fengin almenn reglugerðarheimild til nánari afmörkunar á ákvæðum laganna, sbr. nú 2. mgr. 36. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 123/1997.

Við mat á því hvaða kröfur verði að gera til forms þeirra reglna sem varðað geta agaviðurlögum samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, með tilliti til meðal annars 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, tel ég að hafa verði í huga að ákvarðanir um beitingu agaviðurlaga eru í eðli sínu íþyngjandi fyrir þann fanga sem í hlut á. Kunnar þær jafnvel að leiða til verulega íþyngjandi ráðstafana á borð við einangrun fangans. Ég legg þó áherslu á að taka verður tillit til þeirra sérstöku aðstæðna og sjónarmiða um öryggi og skipulag í fangelsum sem hér eiga við. Þau sjónarmið geta þó ekki haft þau áhrif að gerðar séu minni kröfur um formlegan grundvöll reglna um agaviðurlög en almennt eru gerðar til íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana samkvæmt lögmatísreglu stjórn-sýsluréttar. Hef ég í þessu efni einnig haft í huga áður nefnda 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.

Athugun mín á framkvæmd agaviðurlaga í fangelsum þeim sem ég hef heimsótt og kvartanir þær sem mér hafa borist hafa leitt í ljós að agaviðurlögum er nú beitt vegna brota fanga á „húsreglum“ sem settar hafa verið einhliða af viðkomandi forstöðumanni án staðfestingar forstjóra fangelsismálastofnunar eða dóms- og kirkjumálaráðherra. Þá hafa slíkar reglur ekki verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. til hliðsjónar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Vala_inas gegn Litháen frá 24. júlí 2001, sbr. 123. mgr. í forsendum dómsins. Þar tók dómstóllinn sérstaklega fram að óheppilegt hefði verið að almennar reglur um beitingu agaviðurlaga í fangelsum hefðu ekki verið birtar með lögformlegum hætti áður en tekin

hefði verið ákvörðun um beitingu þeirra. Þó lagði dómstóllinn á það áherslu að umræddar reglur hefðu verið rækilega kynntar innan umrædds fangelsis og að fangar hefðu haft aðgang að þeim.

Þegar skoðað er orðalag 31. gr. laga nr. 48/1988 og önnur ákvæði laganna kemur í ljós að hvergi er beinlínis gert ráð fyrir því að forstöðumanni fangelsis sé fengin heimild til að setja stjórnvaldsfyrirmæli í merkingu 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

Það leiðir af 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar að ef lög mæla ekki fyrir um hvaða stjórnvald skuli setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli þá er það jafnan verkefni þess ráðherra sem fer með yfirstjórn viðkomandi málaflokks samkvæmt lögum og auglýsingu nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, að setja slíkar reglur. Í 1. gr. laga nr. 48/1988 er mælt fyrir um að dómsmálaráðherra fari með yfirstjórn fangelsismála. Ég tek hins vegar fram að ekki verður fullyrt að útilokað sé að lægra sett stjórnvald geti á grundvelli almennra reglna stjórnvæðingarmáls sett reglur í formi almennra fyrirmæla við tiltekna aðstæður ef lög gera beinlínis ráð fyrir tilvist þeirra. Verður í slíkum tilvikum þó að gera þá kröfu að slíkar reglur séu nauðsynlegar svo að stjórnvaldið geti rækt verkefni sín og ráðherra hafi ekki gert reka að því að setja slíkar reglur.

Ég minni á að lög nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, fólu í sér að horfið var frá því fyrirkomulagi að skylt væri að setja almennar reglur um agaviðurlög í reglugerð. Í lögskýringargögnum kemur ekki fram hvort til þess hafi legið sérstakar ástæður. Ég tel því að ekki sé unnt að fullyrða að lög nr. 48/1988 girði fyrir að lægra sett stjórnvald, s.s. fangelsismálastofnun eða eftir atvikum forstöðumenn einstakra fangelsa, setji við ákveðnar aðstæður almennar reglur sem legið geta til grundvallar beitingu agaviðurlaga í merkingu 31. gr. laganna. Ég legg þó áherslu á að þegar ekki nýtur við skýrrar lagaheimildar þar um er það í betra samræmi við þau almennu réttaröryggissjónarmið sem leiða af lögætisreglu stjórnvæðingarmáls, og einnig mannréttindareglum á þessu sviði, að til grundvallar beitingu á heimildarákvæðum laga um agaviðurlög vegna „brota á reglum fangelsis“ liggi almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sett af ráðherra og birt með opinberum hætti eins og lög kveða á um.

Ég bendi einnig á að ekkert í texta laga nr. 48/1988 eða lögskýringargögnum gefur nægjanlegt tilefni til að ætla að umrædd breyting, þ.e. að horfið var frá því fyrirkomulagi að skylt væri að setja reglur um agaviðurlög í reglugerð, yrði talin fela í sér þá ætlun lögjafans að fela einstökum forstöðumönnum fangelsa að setja reglur sem heimilt yrði að leggja til grundvallar við beitingu agaviðurlaga. Ég bendi þó á að það kynni eftir atvikum að vera fullnægjandi meðal annars með tilliti til vandaðra stjórnvæðingarmála að gera þá kröfu, með hliðsjón af efni þeirra lagareglna sem veita slíkum reglum stoð, að reglur sem settar séu af lægra settu stjórnvaldi hljóti staðfestingu ráðherra og séu birtar með þeim hætti er greinir í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943.

Ákvæði 31. gr. laga nr. 48/1988 veitir heimild til að beita tilgreindum agaviðurlögum gagnvart föngum og þá meðal annars sviptingu réttinda sem þeir almennt njóta samkvæmt lögnum og reglugerðum og sviptingu vinnulauna. Í lagaákvæðinu er hins vegar ekki tekin afstaða til þess í tilefni af hvaða háttsemi og í hvaða mæli, t.d. um tímalengd, einstökum agaviðurlögum verður beitt. Ákvörðun um beitingu agaviðurlaga hefur í ýmsum tilvikum veruleg áhrif á möguleika fanga til að njóta þeirra réttinda sem lög veita þeim innan fangelsis. Má þar nefna að svipting vinnulauna felur í sér að fangi er tímabundið sviptur aflafé sem meðal annars er ætlað, ef hann hefur ekki aðra fjármuni, að standa undir nauðsynlegum útgjöldum fanga við kaup á persónulegum hreinlætisvörum. Ég hef einnig við athuganir mínar á kvörtunum og öðrum erindum sem mér hafa borist frá föngum veitt því athygli að í framkvæmd kunna athafnir fanga sem fela í sér brot á reglum fangelsisins að leiða til þess að breyting verður á högum þeirra án þess að um slíkt sé tekin ákvörðun í formi agaviðurlaga.

Eins og nánar verður lýst í kafla VII hér á eftir hefur það verið almenn regla að færa fanga milli deilda innan fangelsisins ef þeir brjóta reglur fangelsisins án þess að um það sé fjallað í ákvörðun um agaviðurlög. Var þannig á hluta þess tíma sem þessi athugun mín hefur staðið yfir minna framboð á mat og matvælum fyrir fanga á þeirri deild sem þeir sem gert hafði verið að sæta agaviðurlögum eru almennt fluttir á. Þegar fangi á Litla-Hrauni hefur nám hjá Fjölbrautaskóla Suðurlands er honum gert að undirrita yfirlýsingu til skólans þar sem hann meðal annars undirgengst að það varði brottvísun úr náminu ef leifar fikni-efna finnast í þvagi hans. Samkvæmt 14. gr. laga nr. 48/1988 skal fangi eiga kost á því að stunda nám. Hér verður ekki fjallað um þessi tilvik með tilliti til nógildandi reglna um agaviðurlög heldur er bent á þau til að minna á að eins og lagagrundvelli ákvarðana um agaviðurlög er háttáð væri það að minnsta kosti í betra samræmi við vandaða stjórnsýslu-hætti og þær kröfur sem leiða af mannréttindareglum ef settar væru og birtar reglur sem fela í sér afstöðu æðsta handhafa framkvæmdarvalds á þessu sviði um hvernig heimildar-ákvæðinu skuli beitt.

Ég tek líka fram að hvað sem líður hugleiðingum um hver sé lögbær aðili til að setja slíkar reglur tel ég rétt að benda á að athugun mín hefur ekki leitt í ljós að sérstök ástæða sé til þess að lægra sett fangelsisýfirvöld, t.d. forstöðumenn fangelsa, setji slíkar reglur með tilliti til þess að þörf sé stöðugra breytinga eða endurskoðunar á reglum fangelsis að þessu leyti. Þannig eru til dæmis enn í gildi fyrir fangelsið á Litla-Hrauni húsreglur sem dagsettar eru 6. mars 1998.

Ég vek athygli á því að í áðurnefndum dómi sínum frá 24. júlí 2001 tekur Mann-réttindadómstóll Evrópu sérstaklega fram að þrátt fyrir að reglur um beitingu agaviðurlaga í viðkomandi fangelsi hefðu verið rækilega kynntar föngum væri það óheppilegt að almennar reglur um beitingu agaviðurlaga hefðu ekki verið birtar með lögformlegum hætti áður en tekin var ákvörðun um beitingu þeirra. Vegna þessa er sérstök ástæða til að leggja áherslu á að formleg setning reglna af þessu tagi og opinber birting þeirra er auk þess að tryggja almennt réttaröryggi fanga mikilvægt atriði til að þeir sem fyrir utan fangelsi eru, t.d. aðstandendur, lögmenn, frjáls félagasamtök sem láta sig málefni fanga varða og eftirlitsaðilar, geti betur gert sér grein fyrir því á hvaða grundvelli ákvarðanir um agaviður-lög einstakra fanga eru teknar og hvort þar sé gætt jafnræðis og meðalhófs.

Umboðsmaður Alþingis hefur ítrekað fjallað um kvartanir fanga í tilefni af því að þeir hafa verið látnir sæta agaviðurlögum. Í þeim álitum hefur umboðsmaður ekki áður tekið afstöðu til forms reglna um agaviðurlög eins og því hefur verið háttáð frá gildistöku laga nr. 48/1988. Nú hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið í bréfi til mín, dags. 16. nóvember 1999, í tilefni af þessari athugun minni, gert grein fyrir að ráðuneytið hafi ákveðið að taka af tvímæli í þessum efnum og sjá til þess að settar verði almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála. Um heimild til að setja slíkar reglur er í bréfi ráðuneytisins vitnað til 2. mgr. 36. gr. laga um fangelsi og fangavist. Það er því afstaða ráðuneytisins að slíkar reglur verði settar með reglugerð af hálfu ráðherra og birtar í samræmi við það.

Ég tel að þessi afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sé í góðu samræmi við þau sjónarmið sem ég hef lýst hér að framan. Tel ég að hún sé jafnframt í samræmi við þá vönduðu stjórnsýsluhætti á þessu sviði sem leiddir verða af 35. gr. Evrópsku fangelsis-reglnanna. Með tilliti til þessarar afstöðu ráðuneytisins tel ég ekki þörf á að ég fjalli nánar, að minnsta kosti að sinni, um hvaða kröfur ég tel að gera verði að lögum til forms og birtingu reglna sem stjórnvöld setja um agaviðurlög vegna brota á reglum fangelsis. Ég tek þó fram að ég tel ekki unnt að fullyrða að það eitt, hvernig staðið er að setningu og birtingu nógildandi húsreglna í fangelsum, leiði til þess að ákvarðanir um agaviðurlög samkvæmt 31. gr. laga nr. 48/1988 vegna brota á þessum húsreglum yrðu taldar ógildanlegar. Hef ég þá meðal annars haft í huga þá löngu framkvæmd sem lýst hefur verið hér að framan.

Ég legg hins vegar áherslu á að þessi niðurstaða á ekki að gefa stjórnvöldum tilefni til þess að hverfa frá því að setja umræddar reglur með þeim hætti sem þau hafa áformað. Kemur þar til sú aukna áhersla á mannréttindi, bæði við lagasetningu og úrlausnir dómstóla, sem gætt hefur á síðustu árum samhliða auknum kröfum til stjórnsýslunnar bæði um laga-grundvöll ákvarðana og málsmeðferð.

Í samræmi við framangreint eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það framkvæmi sem fyrst þau áform sem lýst var í bréfi þess til mín, dags. 16. nóvember 1999, að setja almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála, sbr. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Eru það jafnframt tilmæli mín að við setningu þeirra reglna verði fylgt þeim sjónarmiðum sem ég geri grein fyrir í álitinu þessu og þá einnig um efnislegt inntak reglna um agaviðurlög og málsmeðferð.

3.3. Efnislegt inntak reglna um agaviðurlög

Ákvæði 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, er svohljóðandi:

„Fyrir brot á reglum fangelsis má beita fanga eftirtöldum agaviðurlögum:

1. Áminningu.
2. Sviptingu réttinda sem fangar almennt njóta samkvæmt lögum þessum og reglugerðum.
3. Sviptingu vinnulauna.
4. Einangrun í allt að 30 daga.“

Orðalag 31. gr. laga nr. 48/1988 hefur aðeins að geyma upptalningu á þeim agaviðurlögum sem heimilt er að beita vegna brota á reglum fangelsis. Af lögætisreglu stjórnsýsluréttar og almennum réttaröryggiskröfum leiðir að agaviðurlagareglur verða hins vegar að vera skýrar og glöggar þannig að almennt megi af lestri þeirra ráða réttan skilning á efni þess banns eða boðs sem þær hafa að geyma. Að auki er gerð sú krafa með 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, sem áður er rakin, að í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum komi meðal annars fram hver háttsemi teljist agabrot, hverri refsingu megi beita og um hvern tíma, sbr. staflíði a og b í ákvæðinu.

Ég minni á að það er almenn regla íslensks réttar að túlka beri lög í samræmi við skuldbindingar ríkisins að þjóðarétti. Enda þótt Evrópsku fangelsisreglurnar teljist ekki bindandi fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti minni ég á þá niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í álitinu frá 20. nóvember 1996, mál nr. 1506/1995, að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gæta þeirra í störfum sínum. Ég tel samkvæmt þessu að við beitingu íslenskra laga er lúta að réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð þeirra beri stjórnvöldum eins og kostur er að taka tillit til Evrópsku fangelsisreglnanna. Þetta á meðal annars við beitingu á 31. gr. laga nr. 48/1988. Í samræmi við ákvæði 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna og vandaða stjórnsýsluhætti er þannig rétt að tekin sé afstaða til þess hvaða agaviðurlögum skuli beitt í hverju tilviki og um hámark hverra viðurlaga fyrir sig í almennum stjórnvaldsfyrirmælum ef á annað borð er tekin ákvörðun um að nýta þá heimild um beitingu agaviðurlaga sem ákvæðið hefur að geyma.

Af efni 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna og skýringum við hana verður ráðið að afplánunarfangi verði að fá raunhæft tækifæri á að vita fyrirfram hvaða tegund agaviðurlaga verði beitt verði hann uppvis að tiltekinni háttsemi í afplánuninni og einnig um efni og tímalengd slíkra viðurlaga. Tilgangur agaviðurlaga í refsivist er að ýmsu leyti sambærilegur þeim sem liggur til grundvallar setningu refsíákvæða í merkingu 1. og 31. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þá eru áhrif slíkra viðurlaga í refsivistinni að jafnaði íþyngjandi fyrir viðkomandi fanga. Ég tel eðlilegt að draga þá ályktun að almenn og sérstök varnaðar-

áhrif agaviðurlaga í fangelsum og tilgangur þeirra að draga úr hættu á röskun á öryggi og friði í afplánuninni minnki ef ekki er til að dreifa skýrum og glöggum reglum sem gefa föngum kost á því að vita nánar um afleiðingar gerða sinna. Í ljósi íþyngjandi eðlis agaviðurlaga og tilgangs þeirra að sporna við óæskilegum og oft og tíðum ólögmætum athöfnum fanga í afplánun tel ég rétt að hafa hér nokkra hliðsjón af þeim kröfum sem leiða af lagasjónarmiðum um skýrleika refsíákvæða, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, sem staðfest hafa verið í íslenskri dómafrankvæmd, sbr. einkum dóm Hæstaréttar frá 27. janúar 2000 í máli nr. 442/1999.

Ég minni í þessu efni á álit umboðsmanns Alþingis frá 21. september 1990 í máli nr. 170/1989 (SUA 1990:97). Var þar tekið fram að fangi sem sakaður væri um brot á reglum fangelsis í merkingu 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988, þágildandi 26. gr. sömu laga, gæti í vissum tilvikum talist borinn sökum um refsiverðan verknað í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 28. júní 1984 í máli Campbell og Fell gegn Bretlandi.

Athugun mín á framkvæmd agaviðurlaga í fangelsum hefur, eins og áður er rakið, leitt í ljós að agaviðurlögum er nú beitt vegna brota fanga á „húsreglum“ sem settar hafa verið af forstöðumanni viðkomandi fangelsis án staðfestingar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Í bréfi mínu, dags. 3. ágúst 1999, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins óskaði ég meðal annars eftir afstöðu ráðuneytisins til þess „hvort og þá með hvaða hætti efni húsreglna fangelsa fullnægi þeim lágmarkskröfum sem fram koma í 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna“. Í bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 28. september 1999, sem ritað var að beiðni dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af athugun minni, kemur eftirfarandi meðal annars fram um þetta atriði:

„[...] Í húsreglum er að finna reglur sem varða hegðun fanga, umgengnisreglur við samfanga og starfsfólk fangelsisins en einnig má leiða ýmsar reglur af ákvæðum laga og reglugerða. Í 5. gr. húsreglna er vikið að vörslu áfengis, lyfja og fikniefna, sbr. einnig 27. gr. 1. nr. 48/1988. Einnig má nefna 6. gr. húsreglna, en þar segir að fanga sé óheimilt að fara burt af fangelsissvæðinu nema að fengnu leyfi fangelsisyfirvalda eða í fylgd fangavarða. Brot á reglu þessari getur varðað einangrun sbr. 1. mgr. 30. gr. 1. nr. 48/1988 og telst strok. Einnig má nefna 4., 9. og 12. gr. en brot á þeim reglum getur varðað við almenn hegningarlög og sæta slík brot almennt kærur til lögreglu. Kæra til lögreglu hefur þó ekki áhrif á það hvort fanga eru gerð agaviðurlög vegna málsins heldur það hvort að um brot á reglum fangelsisins sé að ræða.

Telja verður að eðlilegt sé að agaviðurlög og beiting þeirra sæti endurskoðun með jöfnu millibili. Fangelsismálastofnun telur að taka megi til skoðunar hvort rétt sé að kveða á um þá háttsemi sem telst agabrot í refsivist í lögum eða reglugerð og huga að endurskoðun húsreglna. Sá hluti reglnanna sem kveður á um almennar umgengnisreglur fanga hljóta þó ávallt að eiga heima í húsreglum.“

Ég tel rétt að taka hér orðrétt upp „húsreglur fyrir fanga á Litla-Hrauni“, dags. 6. mars 1998, sem mér bárust með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. nóvember 1999, en þær munu enn vera í gildi. Ég tek fram að athugun mín á húsreglum í ríkisfangelsinu að Kópavogsbraut 17 og hegningarhúsinu á Skólavörðustíg hefur leitt í ljós að þær reglur eru sambærilegar húsreglum fangelsisins að Litla-Hrauni. Húsreglur fangelsisins á Litla-Hrauni, dags. 6. mars 1998, eru svohljóðandi:

„1.gr. Eftir að fangi hefur hafið afplánun og læknisrannsókn hefur farið fram, skal hann hefja störf við þau verkefni sem honum eru falin, svo framarlega sem

- læknir hefur ekki úrskurðað hann óvinnufæran. Vinnuskylda er alla daga nema laugardaga og helgidaga. Reglulegt nám getur komið í stað vinnuskyldu.
- 2.gr. Fanga ber að koma kurteislega fram við starfsfólk fangelsisins og hlýða fyrir-mælum þess. Telji fangi sig órétti beittan, getur hann kært til fangelsisstjóra.
 - 3.gr. Fanga ber að sýna tillitssemi og kurteisi í umgengni við samfanga sína. Telji fangi sig órétti beittan af samfanga, getur hann kært til varðstjóra.
 - 4.gr. Fangi skal aldrei beita samfanga eða starfsfólk fangelsisins ofbeldi.
 - 5.gr. Fanga er óheimilt að afla sér, veita viðtöku eða aðstoða aðra fanga við að komast yfir hvaðeina sem bannað er að nota í fangelsinu, svo sem áfengi, lyf, fíkniefni, áhöld og verkfæri. Óheimilt er að bera inn í klefa nokkuð það er tilheyrir sameiginlegum vistarverum fanga, svo sem úr setustofu eða matsal.
 - 6.gr. Fanga er óheimilt að fara burt af fangelsissvæðinu nema að fengnu leyfi fangelsisyfirvalda, eða í fylgd fangavarða. Reyni fangi að felast innan fangelsis-svæðisins á hann á hættu að viðurlögum verði beitt sem um strok væri að ræða.
 - 7.gr. Fangi skal ekki hvetja samfanga sína til mótlþróa við starfsfólk fangelsisins, né til að brjóta gegn settum reglum.
 - 8.gr. Fanga ber að halda klefum sínum hreinum og snyrtilegum. Rúmföt skulu vera í þar til gerðri geymslu þegar þau eru ekki í notkun. Hið sama gildir um skó og fatnað. Klefadyr má ekki skilja eftir opnar. Fanga er óheimilt að hengja myndir, blöð eða muni annarsstaðar en á þar til gerða töflu í klefanum. Fangi skal ganga snyrtilega um húsnæði og lóð fangelsisins og gæta þess að vinna ekki tjón á eigum þess. Á hverri deild fangelsisins skulu fangar annast sameiginlega þrif og ræstingu sameiginlegs húsnæðis og sjá um að í eldhúsi, matsal og setustofu deildarinnar sé ávallt allt í röð og reglu.
 - 9.gr. Fangi er ábyrgur fyrir tjóni sem hann veldur á lausafé og fasteignum ríkisins, og verður haldið eftir af launum hans eða dagpeningum til greiðslu skaðabóta.
 - 10.gr. Reykingar eru bannaðar í öllu húsnæði fangelsisins sem fangar ganga um sameiginlega, en eru leyfðar inni á klefum fyrir luktum dyrum.
 - 11.gr. Fanga ber að takmarka hávaða frá útvarpi, sjónvarpi eða öðrum hljómtækjum svo sem mögulegt er. (Æskilegt að nota heyrnartól.)
 - 12.gr. Fanga er bannað að hafa í vörslum sínum efni sem inniheldur barnaklám, kynferðisathafnir er tengjast ofbeldi, kynferðisathafnir og tilburði til slíks með dýrum og annað efni er sýnir afbrigðilegt kynlíf.
 - 13.gr. Fangi skal í einu og öllu fara að settum lögum og reglugerðum um fangelsi og fangavist, svo og öðrum reglum sem kunna að verða settar af fangelsis-yfirvöldum.

Brot gegn ofanskráðum reglum varða viðurlögum sbr. 30. og 31. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist, og geta auk þess haft áhrif við afgreiðslu beiðna um dagsleyfi og/eða reynslulausn. Við brot á reglunum getur einnig komið til brott-flutnings af deild.“

Ekki er í sjálfu sér ástæða til þess að ég geri í þessu álitu athugasemdir við einstakar greinar í reglunum. Ég tel þó rétt að taka eftirfarandi almenn atriði fram.

Í fyrsta lagi er ljóst að í reglunum er hvorki að finna tilgreiningu á því hvaða agaviðurlagategund er heimilt að beita í hverju tilviki fyrir sig né nein afmörkun á leyfilegri tímalengd einstakra agaviðurlagategunda. Aður er rakin sú niðurstaða mín að lögmætis-regla stjórnarsýsluréttar og 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna leiði til þess að rétt sé að almennar reglur stjórnvalda um beitingu agaviðurlaga hafi að geyma skýra tilgreiningu á slíkum atriðum.

Í annan stað tek ég fram að gæta verður þess að lýsingar á háttarni fanga, sem leitt getur til agaviðurlaga, séu ekki of almennt orðaðar þannig að það verði erfiðleikum bundið fyrir fanga að meta hvort tiltekið atferli kunni að fara í bága við háttarnisreglur. Bendi ég á orðalag í 2., 3., upphafsmásl. 8. gr. og 12. gr. reglnanna i.f. í þessu sambandi. Minni ég til hliðsjónar á þau sjónarmið sem lögð hafa verið til grundvallar við mat á því hvort refsí-ákvæði teljist nægjanlega skýrt þannig að því verði beitt sem gildri refsheimild í merkingu 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Í tilvitnuðu bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 28. september 1999, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur meðal annars fram að telja verði eðlilegt að „agaviðurlög og beiting þeirra sæti endurskoðun með jöfnu millibili“. Telur stofnunin að „taka megi til skoðunar hvort rétt sé að kveða á um þá háttsemi sem telst agabrot í refsivist í lögum eða reglugerð og huga að endurskoðun húsreglna“. Þá segir hins vegar að „sá hluti reglnanna sem kveður á um almennar umgengnisreglur fanga hljóta þó ávallt að eiga heima í húsreglum“.

Af þessu tilefni tek ég fram að rétt er að gera skýran greinarmun í almennum reglum um agaviðurlög í fangelsum á þeim háttarnisreglum sem verða látin varða agaviðurlögum ef út af þeim er brugðið og almennum umgengnisreglum. Á hinn bóginn er ég ekki sammála því sem fram kemur í tilvitnuðu bréfi fangelsismálastofnunar að „umgengnisreglur fanga [hljóti] þó ávallt að eiga heima í húsreglum“. Eðlilegast er að mínu áliti og betur í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti og sjónarmið um réttaröryggi fanga að almennar háttarnisreglur í fangelsum, hvort sem þær varða agaviðurlögum eða ekki, komi fram á heildstæðan og samræmdan hátt í einu reglukerfi sem birt er með almennum og opinberum hætti. Í því sambandi tek ég fram að af athugun minni verður ekki séð að aðstæður í fangelsum hér á landi séu með þeim hætti að þörf sé breytilegra háttarnisreglna og umgengnisreglna eftir því hvar fangi er vistaður. Ég bendi hins vegar á að ekki er með þessu verið að útiloka að nauðsynlegt kunni að vera að setja einhverjar sérreglur um vistun fanga í tilteknum fangelsum vegna sérstakra aðstæðna og aðbúnaðar sem þar er en ekki í öðrum fangelsum.

Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég að í þeim reglum sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið áformar að setja sé rétt að afstaða verði tekin til þess í fyrsta lagi hvaða athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, eigi að leiða til beitingar agaviðurlaga og þá nánar til hvaða tegundar slíkra viðurlaga. Þá sé rétt að tekin verði afstaða til þess hvert skuli vera leyfilegt hámark einstakra tegunda agaviðurlaga.

Taka verður fram að það er sérstaklega mikilvægt í ljósi framangreindra sjónarmiða að tekin verði skýr afstaða í slíkum reglum til þess hvenær og hvað lengi sé heimilt að vista fanga í einangrun, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988. Líta verður svo á að það úrræði að vista afplánunarfanga í einangrun feli almennt í sér þungbærari ráðstöfun en leiðir af afplánun óskilorðsbundinnar fangelsisvistar um tiltekinn tíma, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 21. september 1990 í máli nr. 170/1989 (SUA 1990:97) og álit mitt frá 15. ágúst 2001 í máli nr. 3123/2000. Vísa ég hér einnig til 64. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna en þar segir að vegna frelsisviptingar sé fangelsun refsing í sjálfu sér. Aðstæður sem föngum eru búnar og meðferð skuli því ekki auka þá þjáningu sem í fangelsun felst nema slíkt tilheyri eðlilegum aðskilnaði fanga eða sé nauðsynlegt til að halda uppi aga.

3.4. „Pakkafyrirkomulag“ við ákvörðun tegundar og umfangs agaviðurlaga

Í tilefni af kvörtun fanga, sem barst mér 20. nóvember 1998, og beindist að málsmeðferð við töku ákvörðunar um agaviðurlög, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf sama dag og ég sendi framangreint bréf mitt til ráðuneytisins, dags. 3. ágúst 1999, í tilefni af þessu frumkvæðismáli mínu. Í svarbréfi ráðuneytisins í tilefni af nefndri kvörtun, dags. 30. desember 1999, segir meðal annars svo:

„Á undanförunum árum hafa jafnan verið kærðar á milli 10-20 ákvarðanir um agaviðurlög árlega til ráðuneytisins. Af þeim fjölda hefur einu sinni komið til þess að ekki var kveðinn upp úrskurður innan tímamarkanna og tvisvar hefur farið úrskreiðis sending og tilkynning til hlutaðeigandi fanga. Við þær aðstæður hafa viðurlögin sem viðkomandi sætti á þeirri stundu, fallið niður. Algengustu viðurlögin eru svipting dagpeninga/vinnulauna, síma-, bréfa- og sendingabann. Þegar agaviðurlögin hafa lotið að fíkniefnabroti eða synjun á að láta í té þvagsýni hafa heimsóknir ennfremur verið takmarkaðar við heimsóknarherbergi í öryggisálmum, þar sem snertingar eru ekki leyfðar og viðræður fara fram í gegnum gler/plast.“

Athugun mín og kvartanir þær sem mér hafa borist frá fönfum um beitingu agaviðurlaga leiða í ljós að stjórnvöld beita almennt heimild 31. gr. laga nr. 48/1988 með því sem nefna mætti „pakkafyrirkomulag“ við ákvörðun agaviðurlaga og er þá vísað til þess að í umræðum við stjórnendur fangelsisins var því lýst svo af þeirra hálfu að agaviðurlögin væru ákveðin sem mismunandi „pakkar“. Endurspeglast þetta fyrirkomulag í þeim úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem ég hef fjallað um í tilefni af kvörtunum fanga sem mér hafa borist. Hefur þetta að auki verið staðfest af fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, forstjóra fangelsismálastofnunar, forstöðumanni og starfsmönnum fangelsisins á Litla-Hrauni á fundum þeim sem ég hef átt með þessum aðilum.

Samkvæmt umræddu fyrirkomulagi við ákvörðun agaviðurlaga fær fangi tiltekinn „pakka“ af agaviðurlögum fyrir hvert brot oftast án þess að fram fari sérstakt mat á eðli brotsins. Fyrsta brot leiðir að jafnaði til áminningar en þegar kemur að „pökkunum“ er almennt um að ræða tímabundna takmörkun á rétti til heimsóknna, til notkunar á síma, til að senda bréf og tímabundna sviptingu dagpeninga eða vinnulauna. Fer þá nánar tiltekið umfang og eðli „pakkans“ eftir því hvort um er að ræða fyrsta eða annað brot eða síðari brot. Annað brot leiðir því að jafnaði til tiltekins „pakka“ af agaviðurlögum, þriðja brot til tiltekins „pakka“ o.s.frv. Það skal ítrekað að þarna er verið að lýsa fyrirkomulaginu eins og það kom mér almennt fyrir sjónir en gera verður ráð fyrir að finna megi einstakar undantekningar frá þessu vegna eðlis brota viðkomandi fanga.

Miðað við þá almennu framkvæmd sem ég hef lýst hér að framan verður ekki annað séð en að á skorti í framkvæmd að fram fari einstaklingsbundið mat á því hvaða tegund agaviðurlaga, og þá um hvern tíma, skuli koma til í tilefni af hverju agabroti fyrir sig. Sökum þessa legg ég á það áherslu að skýra verður orðalag 31. gr. laga nr. 48/1988, sbr. til hliðsjónar 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, með þeim hætti að fangelsisfyrirvöldum beri að haga ákvörðun um tegund og umfang agaviðurlaga með þeim hætti að hún sé í eðlilegu hlutfalli við eðli og alvarleika þess agabrots sem um ræðir hverju sinni og þá um leið til þess fallin að viðhalda aga og reglu innan fangelsisins. Leiðir þessi skýring ákvæðisins einnig af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Ég minni á að beiting agaviðurlaga felur í sér íþyngjandi inngríp inn í líf afplánunarfanga sem gengur lengra en að jafnaði á að leiða af afplánuninni einni og sér, sbr. þau sjónarmið sem rakin eru hér að framan. Beiting slíks úrræðis þarf því að byggjast á lög-mætum grundvelli og vera studd við málefnaleg sjónarmið þar sem þess hefur verið gætt með fullnægjandi hætti að úrræðið gangi ekki lengra en nauðsyn er á hverju sinni. Ég ítreka að hliðstæð sjónarmið kunna þannig að vera til staðar við beitingu agaviðurlaga í fangelsum og þegar endranær eru teknar ákvarðanir um að láta mann sæta refsingum eða öðrum refsikenndum viðurlögum í opinberu máli.

Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég vafasamt að umrætt „pakkafyrirkomulag“ sem almennt hefur verið viðhaft við ákvörðun agaviðurlaga sé í samræmi við þann lagagrundvöll sem ákvarðanir um agaviðurlög eiga að byggjast á. Beini ég því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það láti fara fram athugun á því, og þá í tengslum við

þá fyrirætlan þess um að setja almennar reglur um agaviðurlög og framkvæmd þeirra sem að framan er rakið, hvort ekki sé rétt að gera breytingar á framkvæmd ákvarðana um agaviðurlög að þessu leyti að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða.

3.5. Reglur um málsmeðferð við framkvæmd agaviðurlaga

Með bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 3. ágúst 1999, óskaði ég meðal annars eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það teldi að málsmeðferð við beitingu agaviðurlaga í fangelsum yrði almennt talin fullnægja kröfum 2. málsl. 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 og meginreglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það teldi að málsmeðferð við töku ákvarðana um einangrunarvistun fullnægði lágmarkskröfum 3. mgr. 38. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.

Í áður nefndu bréfi fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins af þessu tilefni er rakin meðferð mála við rannsókn og undirbúning ákvarðana um agaviðurlög. Tekið er sérstaklega fram að „[eðli] máls samkvæmt [sé] rík ástæða til að bregðast hratt við brotum á reglum fangelsisins til að halda uppi góðri reglu og öryggi í fangelsinu. Jafnframt [sé] leitast við að vinna mál eins vandlega og kostur er“. Í bréfi stofnunarinnar segir síðan meðal annars svo:

„[...] Í 30. gr. laga nr. 48/1988 eru taldar upp þær ástæður sem geta legið til grundvallar ákvörðun um einangrunarvistun. Fangelsisýfirvöld hafa litið svo á að um tæmandi talningu væri að ræða.

Mikið hefur dregið úr því að fangar séu einangraðir í kjölfar agabrots og má reyndar segja að slíkt heyri til undantekninga. Fangi er því aðeins einangraður að um alvarlegt og/eða ítrekað agabrot sé að ræða. Ennfremur hefur einangrunartímanum verið stillt í hóf og er nú oftast um örfáa daga að ræða. [...]

Ef ákvörðun er tekin um að vista afplánunarfanga í einangrun vegna agabrots er hann að öllu jöfnu fluttur austur að Litla-Hrauni. Fjöldi einangrunartilvika sl. 3 ár í fangelsunum á höfuðborgarsvæðinu í kjölfar agabrots hafa aðeins verið 4, en af öryggisástæðum 3 tilvik [...]

Leitast er við að haga framkvæmd einangrunar í samræmi við ástand fanga. [...] Fangelsismálastofnun veit ekki betur en að hliðsjón hafi verið höfð af reglu þessari þegar um gæsluvarðhaldsfanga er að ræða.“

Í tilefni af kvörtun fanga, sem barst mér 20. nóvember 1998, og beindist að málsmeðferð fangelsisýfirvalda við töku ákvörðunar um agaviðurlög, ritaði ég, eins og fyrr greinir, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf sama dag og ég sendi framangreint bréf mitt til ráðuneytisins í tilefni af þessu frumkvæðismáli. Ég tel rétt að taka hér orðrétt upp eftirfarandi athugasemdir úr svarbréfi ráðuneytisins til mín af því tilefni, dags. 30. desember 1999:

„Rétt þykir af þessu tilefni að rekja aðdraganda og skýringar á lagabreytingum sem orðið hafa á lögum um fangelsi og fangavist að því er varðar málskot á ákvörðun fangelsis um agaviðurlög til dómsmálaráðuneytisins og tímamörk í því sambandi.

Í fyrstu heildstæðu lögunum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 er fjallað um agaviðurlög í 26. gr. Þar er ekki vikið að málskotsreglum. Jafnframt var tekið fram að einangrun megi ekki lengja fangavist um meira en þriðjung dæmde refsítíma nema með samþykki fangelsismálastofnunar og aldrei um meira en helming. Varð þetta tilefni álits umboðsmanns Alþingis hinn 21. september 1990, þar sem hann telur að ákvæði 26. gr. geti hæglega farið í bága við ákvæði 5. og 6. gr. Mannréttindasáttmála

Evrópu og að þarna sé um að ræða meinbugi á íslenskum lögum. Taldi hann m.a. óheimilt að telja tíma sem fangi er hafður í einangrun, sem viðbót við refsitíma.

Með frumvarpi til laga um breyting á lögum um fangelsi og fangavist nr. 48 19. maí 1988, sem lagt var fram af hálfu dóms- og kirkjumálaráðherra á 113. löggjafarþingi 1990, Nd. 83. mál, þskj. 85, segir að í frumvarpinu séu lagðar til breytingar á 25. og 26. gr. laganna til þess að bæta úr þeim göllum á lögnum sem fram koma í framangreindu álit umboðsmanns Alþingis.

Eftir að málið var tekið til meðferðar á Alþingi kom það til kasta allsherjarnefndar neðri deildar. Í skjölum Alþingis liggja fyrir nefndarálit meiri hluta nefndarinnar, þskj. nr. 360, og álit minni hluta nefndarinnar, þskj. nr. 386.

Nauðsynlegt er að rekja þær hugleiðingar er fram koma í nefndarálitunum. Í frumvarpstextanum segir að ákvörðun um agaviðurlög sæti kæru til dómsmálaráðuneytisins og skuli fanga skýrt frá því um leið og ákvörðun er birt. Í nefndarálit meiri hlutar allsherjarnefndar neðri deildar segir að sérstaklega hafi verið kannað hvort setja eigi tímamörk á úrskurð dómsmálaráðuneytisins um kæru á ákvörðun um einangrun eða agaviðurlög.

Einnig hvort rétt sé að fangi geti kært ákvörðun forstöðumanns um agaviðurlög til Fangelsismálastofnunar og síðan kært ákvörðun stofnunarinnar til dómsmálaráðuneytisins, en Fangelsismálastofnun hafi óskað eftir slíku fyrirkomulagi. Síðan segir orðrétt í téðu nefndarálit: *Hvað varðar tímamörk til þess að kveða upp úrskurð um kæru er meiri hl. nefndarinnar sammála um að setja dómsmálaráðuneytinu tveggja sólarhringa frest til þess eftir að gögn málsins hafa borist. Gögnin skulu send ráðuneytinu þegar eftir að úrskurður um agaviðurlög eða einangrun hefur verið kveðinn upp. Þannig er reynt að tryggja að fangi sæti ekki óréttmætum agaviðurlögum nema í þann skamma tíma sem rannsókn málsins á að taka. Ef úrskurður um kæru er ekki kveðinn upp innan tímamarkanna falla ákvarðanir forstöðumanns um agaviðurlög eða einangrun niður. Meiri hl. nefndarinnar telur að þessi breyting á frumvarpinu tryggi rétt fanga eins vel og kostur er á og flytur því tillögu um hana. - -*

Frumvarpið með áorðnum breytingum allsherjarnefndar urðu að lögum nr. 31/1991. Lokamálsliður 5. mgr. 26. gr., sem síðar breyttist í lokamálslið [4. mgr.] 31. gr. núgildandi laga um fangelsi og fangavist, hljóðar nú svo:

„Ákvörðun um agaviðurlög sætir kæru til dómsmálaráðuneytisins og skal skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Þegar ákvörðun er kærð skulu gögn málsins þegar send dómsmálaráðuneytinu. Ráðuneytið skal taka ákvörðun innan tveggja sólarhringa frá því að kæra barst, ella fellur ákvörðun úr gildi.“

Á þeim árum sem liðin eru hefur túlkun þessa ákvæðis verið ákveðin á þann veg, sem hér greinir: Kæra telst berast þann dag sem hún berst ráðuneytinu á skrifstofutíma, þ.e. frá kl. 08-16 virka daga. Kæra sem berst í símbréfi, er talin berast á þeim degi sem hún berst í ráðuneytið, nema að hún berist eftir kl. 16; þá er hún talin hafa borist næsta virkan dag. Kæra sem berst í pósti, er talin berast þann dag sem pósturinn er opnaður og bókaður.

Tveggja sólarhringa fresturinn hefur verið túlkaður svo, að ráðuneytið er talið hafa þann dag sem kæran berst og næsta samliggjandi dag, óháð því hvort um virkan dag, helgan dag eða stórhátíðadag er að ræða, til þess að ljúka því að kveða upp úrskurð í málinu. Dæmi: Hafi kæra borist milli kl. 08-16 á föstudegi í ráðuneytið, skal úrskurður kveðinn upp (og birtur) fyrir lok laugardags.

Á undanförunum árum hafa jafnan verið kærðar á milli 10-20 ákvarðanir um agaviðurlög árlega til ráðuneytisins. Af þeim fjölda hefur einu sinni komið til þess að ekki var kveðinn upp úrskurður innan tímamarkanna og tvisvar hefur farið úrskreiðis sending og tilkynning til hlutaðeigandi fanga. Við þær aðstæður hafa viðurlögin sem

viðkomandi sætti á þeirri stundu, fallið niður. Algengustu viðurlögin eru svipting dagpeninga/vinnulauna, síma-, bréfa- og sendingabann. Þegar agaviðurlögin hafa lotið að fíkniefnabroti eða synjun á að láta í té þvagsýni hafa heimsóknir ennfremur verið takmarkaðar við heimsóknarherbergi í öryggisálmum, þar sem snertingar eru ekki leyfðar og viðræður fara fram í gegnum gler/plast.

Skilningur ráðuneytisins er sá að þegar úrskurður ráðuneytisins er ekki kveðinn upp innan tímamarka eða berst fanga ekki í tæka tíð, eins og að ofan hefur verið lýst, falla niður viðurlögin sem fangelsið hafði ákveðið að fanginn skyldi sæta. Réttaráhrifin eru því þau að fanginn fær aftur greidda fulla dagpeninga/vinnulaun og fær að senda bréf og hringja símtöl og heimsóknir verða án takmörkunar þeirrar, sem ákveðin höfðu verið.“

Um þá ákvörðun að beita fanga agaviðurlögum samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 eru svohljóðandi ákvæði í 4. og 5. mgr. 31. gr. laganna:

„Forstöðumaður ákveður agaviðurlög samkvæmt grein þessari. Áður en hann tekur ákvörðun skal hann ganga úr skugga um hvernig broti var háttað með því að yfirheyra fangann og með annarri rannsókn eftir aðstæðum.

Ákvarðanir um agaviðurlög skulu bókaðar og birtar fanga í viðurvist vitnis. Ákvörðun um agaviðurlög sætir kærnu til dómsmálaráðuneytisins og skal skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Þegar ákvörðun er kærð skulu gögn málsins þegar send ráðuneytinu. Ráðuneytið skal taka ákvörðun innan tveggja sólarhringa frá því að kæra barst, ella fellur ákvörðun úr gildi.“

Ekki hafa verið sett nánari fyrirmæli um málsmeðferð þegar fyrir liggur grunur um agabrot. Þá hefur athugun mín leitt í ljós að ekki eru til skráðar reglur um meðferð mála í slíkum tilvikum í „húsreglum“ fangelsa eða í öðrum almennum fyrirmælum settum af fangelsisvirkvöldum.

Við úrlausn kvartana fanga sem borist hafa umboðsmanni Alþingis hefur ítrekað verið bent á að stjórnvöldum er skylt að gæta meginreglna stjórnáskýringarlaga, sbr. áður óskráðra meginreglna stjórnáskýringaréttar, við meðferð mála um agaviðurlög í fangelsum enda séu slíkar ákvarðanir stjórnvaldsákvarðanir í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýringarlaga, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 1. febrúar 2001 í máli nr. 271/2000.

Samkvæmt fyrri málslið 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 ákveður forstöðumaður agaviðurlög þau sem mælt er fyrir um í 1. mgr. greinarinnar. Í 2. málslið ákvæðisins er síðan mælt fyrir um að forstöðumaður skuli, áður en hann tekur ákvörðun, ganga úr skugga um hvernig broti var háttað með því „að yfirheyra fangann og með annarri rannsókn eftir aðstæðum“. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/1988 kemur fram að „forstöðumaður skuli sjálfstætt kanna hvernig broti var háttað áður en hann tekur ákvörðun um beitingu agaviðurlaga“. Síðan segir að þetta ákvæði sé nýmæli í lögum en sé efnislega samhljóða 3. mgr. 27. gr. reglugerðar um fangavist nr. 206/1957 og að þótt hafi ástæða til að lögfesta þetta ákvæði. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2097.)

Fyrirkomulag 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 gerir ráð fyrir sjálfstæðri og virkri aðkomu forstöðumanns að rannsókn og ákvarðanatöku um hvort beita eigi agaviðurlögum í tilteknu tilviki. Verður þannig með hliðsjón af áður nefndum ummælum í lögskýringargögnum að telja að hlutverk forstöðumanns sé afmarkað með persónubundnari hætti í lögum nr. 48/1988 en almennt er gert í löggjöf á sviði stjórnáskýringaréttar. Þetta fyrirkomulag á að mínu áliti rætur sínar að rekja til þeirra sérstöku aðstæðna sem eru í afplánunarfangelsum og endurspeglast einkum í nánnum daglegum samskiptum fangavarda og fanga sem eðli máls samkvæmt eru fylgifiskur slíkrar starfsemi.

Með tilliti til réttaröryggis fanga og sjónarmiða um sanngjarna málsmeðferð þegar tekin er ákvörðun um beitingu agaviðurlaga tel ég að skilja beri 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 með þeim hætti að það áskilji að forstöðumaður leggi að jafnaði sjálfur í hverju tilviki mat á hvort rannsókn hafi verið fullnægjandi. Sé honum því rétt að láta hjá líða að taka ákvörðun fyrir en úr hefur verið bætt ef brotalamir hafa verið á rannsókn máls að hans mati, s.s. að sjónarmið viðkomandi fanga liggi ekki með skýrum hætti fyrir. Ég bendi á það að forstöðumaður verður auk þess að sjá til þess að tiltekin rannsókn sé ekki framkvæmd af þeim starfsmönnum sem eftir atvikum hafa með beinum hætti komið að þeim atburði eða atviki sem getur orðið tilefni ákvörðunar um beitingu agaviðurlaga eða hafa beinlínis verið þolendur agabrots. Það leiðir m.ö.o. af 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 að framkvæmd rannsóknar fyrir hönd forstöðumanns þarf að vera í höndum hans sjálfs eða starfsmanna sem koma að málinu með sjálfstæðum og hlutlausum hætti að teknu tilliti til atvika þess.

Ég skil ákvæði 4. mgr. 34. gr. laga nr. 48/1988, að teknu tilliti til orðalags þess og lögskýringargagna, jafnframt á þá leið að forstöðumaður verður við töku ákvörðunar um hvort beita eigi agaviðurlögum að leggja sjálfstætt mat á öll atvik málsins. Mikilvægt er að meðferð mála við þessar aðstæður sé með þeim hætti að brigður verði ekki bornar á óhlutdrægni forstöðumanns þegar ákvörðun um hvort beita skuli viðurlögum vegna agabrots er tekin.

Ég vek athygli á því að samkvæmt 2. mgr. 36. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna skulu skýrslur um brot sendar „þar til bæru yfirvaldi“ sem taka skal ákvörðun án ástæðulausrar tafar um hvort og þá hvaða viðurlögum skuli beitt. Ekki er að finna skýringar á efni þessa ákvæðis í ofangreindu skýringarriti Evrópuráðsins frá 1994. Af orðalagi ákvæðisins má þó draga þá ályktun að almennt skuli ákvörðun um hvort og þá hvaða agaviðurlögum skuli beitt í hverju tilviki fyrir sig vera tekin af stjórnvaldshafa sem ekki hefur með beinum hætti orðið vitni að eða tekið þátt í að upplýsa um það atvik sem til athugunar er hvort leiða eigi til agaviðurlaga. Með því sé best tryggt réttaröryggi fangans og þá það sjónarmið lagt til grundvallar að sjálfstæður og óhlutdrægur aðili, sem ekki hefur komið að málinu á fyrri stigum, taki afstöðu til þess hvort skilyrði séu til að beita agaviðurlögum. Ég legg á það áherslu að ekki verður þó séð að með ákvæðinu sé takmörkuð sú skylda þess stjórnvalds sem ákvörðunina tekur að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst og ef á skortir að gera fullnægjandi ráðstafanir til þess að bæta þar úr áður en það tekur ákvörðun um hvort beiti eigi agaviðurlögum.

Ég tel rétt á þessu stigi og að teknu tilliti til almenns eðlis athugunar minnar að takmarka hér frekari umfjöllun mína við málsmeðferð í þeim tilvikum þegar tekin er ákvörðun um að vista afplánunarfanga í einangrun vegna agabrots. Þó verður að áréttta að þau sjónarmið sem hér fara á eftir eiga einnig að meginstefnu til við þegar ákvarðanir eru teknar um beitingu annarra agaviðurlaga sem fram koma í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988.

Ég minni á þau sjónarmið sem vikið var að hér að framan um að almennt verði að líta svo á að það úrræði að vista afplánunarfanga í einangrun feli í sér þungbærari ráðstöfun en leiðir af afplánun óskilorðsbundinnar fangelsisvistar um tiltekinn tíma, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 21. september 1990 í máli nr. 170/1989 (SUA 1990:97) og 64. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Enda þótt stjórnvöld verði í öllum málum er varða beitingu agaviðurlaga að gæta að ákvæðum 4. og 5. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 og meginreglum stjórnsýslulaga verður þannig að hafa í huga að þessar málsmeðferðarreglur eru afstæðar að efni til. Því meira íþyngjandi sem ráðstöfun er sem stjórnvald hyggst beita því meiri kröfur eru gerðar um málsmeðferð og undirbúning ákvörðunar.

Ákvæði um heimildir fangelsisfyrivalda til að vista fanga í einangrun eru tvíþætt. Annars vegar er samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988 heimilt að einangra fanga frá öðrum föngum þegar það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins og vegna yfirvofandi hættu á lífi hans eða heilbrigði. Ef hætta er á að fangi valdi meiri háttar eignaspjöllum á húsakosti

eða húsbúnaði fangelsisins má einnig halda honum einangruðum frá öðrum föngum svo og til að koma í veg fyrir strok, sbr. 3. másl. 1. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988. Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. sömu laga er heimilt að einangra fanga til að koma í veg fyrir að hann hvetji aðra til að brjóta reglur fangelsis og hindra að fangi taki þátt í að útvega sér eða öðrum áfengi, önnur vímuefni eða lyf. Fanga má sömuleiðis aðgreina frá öðrum til að afstýra því að hann beiti aðra fanga yfirgangi. Um málsmeðferð við beitingu einangrunar í þessum tilvikum er að finna svofelld ákvæði í 4. og 5. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988:

„Ákvarðanir samkvæmt grein þessari skal bóka og ástæður tilgreindar. Ákvörðun um einangrun sætir kæru til dómsmálaráðuneytisins og skal skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Þegar ákvörðun er kærð skulu gögn málsins þegar send ráðuneytinu. Ráðuneytið skal taka ákvörðun innan tveggja sólarhringa frá því að kæra barst, ella fellur ákvörðun úr gildi.

Samþykki fangelsismálastofnunar þarf til að halda fanga í einangrun samkvæmt grein þessari lengur en 30 daga.“

Í annan stað er, eins og áður segir, að finna heimild í 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 til að beita einangrun í allt að 30 daga sem agaviðurlög vegna brota á reglum fangelsis. Ákvæði 30. og 31. gr. heimila beitingu einangrunar við eðlisólíkar aðstæður, þ.e. annars vegar í forvarnarskyni til að sporna gegn hættu á lífi og heilbrigði viðkomandi fanga og annarra í fangelsinu, eignum fangelsisins og óæskilegum áhrifum fanga á aðra afplánunarfanga, sjá hér álit mitt frá 15. ágúst 2001 í máli nr. 3212/2000. Hins vegar veitir 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. laganna heimild til að beita einangrun sem viðurlögum við athöfnum eða athafnaleysi sem er bannað eða boðið samkvæmt reglum fangelsis.

Eins og sjá má af því sem rakið er hér að framan er að finna sérstök málsmeðferðar-ákvæði í lögum nr. 48/1988 um hvorn flokk þessara tilvika, þ.e. annars vegar tilvitnað ákvæði 4. og 5. mgr. 30. gr. að því er varðar fyrri flokkinn en 4. og 5. mgr. 31. gr. að því er varðar síðari flokkinn. Ég tek hins vegar fram að efni þessara ákvæða er að nokkru leyti samhljóða meðal annars um skyldu til að bóka ákvarðanir um einangrun og um kærheimild til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ásamt skyldu þess til að afgreiða slíkar kærur innan tveggja sólarhringa frá því að kæra berst ella falli þær úr gildi. Hins vegar er ekki fjallað sérstaklega um það í 4. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988 hver eigi að taka ákvörðun um að vista fanga í einangrun á grundvelli fyrirmæla ákvæðisins. Aftur á móti er mælt fyrir um það sérstaklega í 4. mgr. 31. gr. að forstöðumaður ákveði agaviðurlög, þar á meðal einangrun. Þá er í öðru lagi ekki kveðið sérstaklega á um skyldu til að rannsaka atvik máls, meðal annars með því að yfirheyra fangann, í 30. gr. laganna eins og gert er ráð fyrir í síðari másl. 4. mgr. 31. gr. að því er varðar ákvarðanir um agaviðurlög.

Í álti mínu frá 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998 tók ég fram að gera yrði greinarmun á því hvort einangrun væri beitt eftir ákvæðum 30. eða 31. gr. laga nr. 48/1988. Hvað sem því líður tek ég fram að enda þótt málsmeðferðarákvæði 30. gr. laganna séu ekki jafnítarleg og samsvarandi ákvæði 31. gr., meðal annars um það hver skuli taka ákvarðanir um einangrun á grundvelli ákvæðisins og hvernig haga skuli rannsókn á málsatvikum af því tilefni, tel ég ekki tilefni til að skýra 4. mgr. 30. gr. með þeim hætti að gerðar séu vægari kröfur að þessu leyti þegar um ákvarðanir um einangrun er að ræða sem eiga sér stoð í því ákvæði. Hafa verður í huga að líkamleg og andleg áhrif einangrunar eru jafnþyngjandi fyrir þann fanga sem um ræðir hvort sem tilefni úrræðisins eru beiting agaviðurlaga eða þær aðstæður sem greinir í 1. og 2. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988. Enda þótt 4. mgr. 30. gr. geri ekki sérstaklega ráð fyrir að fram fari rannsókn á atvikum að baki ákvörðun um einangrun á grundvelli ákvæðisins, meðal annars með yfirheyrslu fanga, eins og 4. mgr. 31. gr. gerir ráð fyrir, minni ég á að um ákvarðanir samkvæmt 30. gr. gilda meginreglur

stjórnsýslulaga nr. 37/1993 meðal annars um rannsóknarskyldu stjórnvalda og um andmælarétt aðila. Í raun endurspeglar efnisákvæði 4. mgr. 31. gr. aðeins þær kröfur sem að öðrum kosti yrðu leiddar af 10. gr. stjórnsýslulaga.

Ég tel ástæðu til að taka þetta sérstaklega fram sökum þess að ég hef orðið þess var í störfum mínum að fangelsisyrðingin taka á stundum ákvarðanir um að aðgreina fanga frá öðrum föngum á grundvelli ástæðna sem aðeins verða taldar heimilar með stoð í 30. gr. laga nr. 48/1988. Í þeim tilvikum legg ég áherslu á að gera verður sambærilegar kröfur til rannsókna á atvikum slíkra mála áður en ákvörðun er tekin um einangrun. Ég geri mér grein fyrir að þau tilvik sem greinir í 30. gr. laganna hljóta oft og tíðum að vera þess eðlis að skjótra viðbragða er þörf. Hvað sem því líður tel ég að fangelsisyrðingin verði þá að jafnaði að hafa í huga og ganga fyllilega úr skugga um með viðeigandi ráðstöfunum hvort skilyrði 30. gr. laga nr. 48/1988 séu enn til staðar þannig að einangrun viðkomandi fanga eigi sér fullnægjandi stoð í lögum. Minni ég í því efni á að fangelsisyrðingin verði ávallt að hafa í huga hvort rétt sé að beita slíku úrræði að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem búa að baki 12. gr. stjórnsýslulaga um meðalhóf.

Að því er varðar beitingu einangrunar sem einnar tegundar agaviðurlaga samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 tek ég fram að í ljósi eðlis þess úrræðis sem einangrun er í samanburði við önnur agaviðurlög sem talin eru upp í 1. mgr. 31. gr., s.s. áminning eða svipting réttinda, verður að miða við það að gerðar séu ríkar kröfur til stjórnvalda um að mál sé nægjanlega upplýst áður en til greina kemur að beita einangrun og að sú ráðstöfun gangi ekki lengra en nauðsyn ber til. Að því er varðar rannsóknarskyldu stjórnvalda í slíkum tilvikum, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 og 10. gr. stjórnsýslulaga, minni ég á ofangreint álit mitt frá 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998.

Í því máli var sérstaklega vikið að málsmeðferð við undirbúning ákvörðunar um að vista fanga í einangrun vegna agabrots. Tók ég fram að í þeim tilvikum þegar beita ætti agaviðurlögum samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. yrði rannsókn forstöðumanns fangelsis samkvæmt 4. mgr. 31. gr. laganna ekki takmörkuð við skýrslutöku og gagnaöflun er snerta agabrotið sjálft. Í ljósi 1. mgr. 38. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna yrði rannsóknin jafnframt að taka til þess hvort fanginn myndi þola slík viðurlög.

Í nefndu ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna kemur fram að vegna agabrots megi aðeins beita fanga innlokun eða einhverri annarri refsingu sem haft geti skaðleg áhrif á líkamlega eða andlega heilsu hans ef fangelsislæknir hefur staðfest skriflega að lokinni skoðun að fanginn þoli slík viðurlög. Með 2. mgr. 38. gr. er þó skýrt tekið fram að slík agaviðurlög megi aldrei vera andstæð eða ósamrýmanleg meginreglum 37. gr. sem meðal annars banna með öllu að beita vistun í dimmum klefa eða nokkrum agaviðurlögum sem teljast grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi.

Í álitinu mínu sem að framan er nefnt vakti ég einnig athygli á skyldum íslenska ríkisins sem leiða af ákvæði 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, um sama efni. Í ákvæðinu eru fortakslaus fyriræmi um að enginn maður skuli sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Benti ég á að stofnanir Evrópuráðsins hefðu litið svo á að skortur á viðeigandi og nauðsynlegri lækni meðferð gæti talist brot á 3. gr. mannréttindasáttmálans og að lögfesting mannréttindasáttmálans hér á landi hefði falið í sér skuldbindingu af hálfu íslenska ríkisins að haga löggjöf sinni og stjórnsýslu þannig að réttindi samkvæmt honum væru virt. Varð það því niðurstaða mín að stjórnvöldum bæri skylda til að haga refsifullnustu þannig að gætt væri að líkamlegri og andlegri velferð fanga og þeim tryggð viðeigandi lækniþjónusta.

Í þessu sambandi bendi ég á dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli nr. 30210/96, Kud A gegn Póllandi, sem upp var kveðinn 26. október 2000. Í 94. mgr. niðurstöðunnar tók dómstóllinn fram að samkvæmt 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu bæri aðildarríkjum skylda til að sjá til þess að tryggð væri nauðsynleg lækniþjónusta þannig að gætt væri að

líkamlegri og andlegri velferð manns sem sviptur hefði verið frelsi sínu, sjá hér dóma Mannréttindadómstólsins í málum Peers gegn Grikklandi frá 19. apríl 2001 og máli Valašinas gegn Litháen frá 25. júlí 2001. Ég tek fram að rök standa ekki til annars en að miða við að þessi skylda hvíli á fangelsisýfirvöldum hér á landi hvort sem um er að ræða ákvörðun um einangrun á grundvelli 30. eða 31. gr. laga nr. 48/1988.

Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég að almennt verði að leggja til grundvallar að ef fangelsisýfirvöld gera ekki reka að því að fá fram sjónarmið læknis um líkamlegt og andlegt ástand fanga áður en honum er gert að sæta einangrun á grundvelli 30. eða 31. gr. laga nr. 48/1988 leiði það til þess að meðferð málsins verði ekki talin uppfylla kröfur loka-málsliðar 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 og 10. gr. stjórn-sýslulaga. Þá minni ég á að með því að fanga sé ekki tryggð nauðsynleg læknisþjónusta við vistun hans í fangelsi, og þá einkum þegar honum er gert að sæta einangrun, eiga stjórnvöld á hættu að meðferð slíks máls verði talin brjóta í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Ég tek það fram að nauðsyn þessarar málsmeðferðar á hins vegar ekki að girða fyrir að gerðar séu nauðsynlegar aðgerðir til að aðgreina fanga í skamman tíma ef brýn þörf er á slíku vegna ástands í fangelsinu enda sé kostur á öðrum úrræðum en einangrun í framangreindum skilningi.

V.

Birting reglna um vistun á áfangaheimili Verndar

Í álitinu mínu frá 15. júní 2001 í máli nr. 3034/2000 fjallaði ég meðal annars um reglur fangelsismálastofnunar um vistun fanga á áfangaheimili Verndar í Reykjavík og þá hvort umræddar reglur hefðu verið birtar með lögformlegum hætti. Í niðurlagi álits míns vakti ég athygli á þeirri ákvörðun minni að taka til skoðunar að eigin frumkvæði atriði er lytu meðal annars að reglum um agaviðurlög og framkvæmd þeirra. Rakti ég að eitt af þeim atriðum lyti í því sambandi að hinum formlega grundvelli reglna um agaviðurlög og þá meðal annars einnig birtingarmáta þeirra, sbr. það sem rakið er hér að framan í kafla III. Í ljósi þessa og að því virtu að umfjöllun um hvaða kröfur yrðu leiddar af lögum og vönduðum stjórn-sýsluháttum til birtingar á umræddum reglum um afplánun á áfangaheimili Verndar væri almenns eðlis og í nánnum tengslum við þau atriði sem frumkvæðisathugun mín fjallaði um tók ég fram að ég hefði ákveðið, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, að fjalla einnig um það atriði á vettvangi þessarar frumkvæðisathugunar.

Í ofangreindu máli nr. 3034/2000 ritaði ég bréf til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 12. september 2000, og óskaði þess meðal annars að ráðuneytið upplýsti hvort reglur um vistun á áfangaheimili Verndar frá 13. október 1999 hefðu verið birtar í B-deild Stjórnar-tíðinda. Hefði svo ekki verið var óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það væri viðhorf þess að 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, leiddi til þess að birta hefði átt reglurnar með þeim hætti sem ákvæðið byði.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín af þessu tilefni, dags. 26. september 2000, segir meðal annars svo um þetta atriði:

„Reglur fangelsis og reglur um afplánun á áfangaheimili Verndar fela í sér vinnu- og starfsreglur stjórnvalds en eru ekki almennar stjórnvaldsreglur sem birtar eru samkvæmt 2. gr. laga um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64/1943. Þessar reglur hafa því aldrei verið birtar en þess í stað hafa þær verið kynntar föngum. [...] Þá skal það tekið fram að umboðsmaður Alþingis hefur ítrekað fjallað um agaviðurlög á hendur föngum, sem ákveðin eru á grundvelli brota á reglum fangelsis, sbr. 31. gr. laga um fangelsi og fangavist. Í þeim álitum hefur umboðsmaður hvorki vefengt lagagrund-

völl slíkra reglna né gert athugasemdir við birtingu þeirra með kynningu innan fangelsa. Ekki verður séð að önnur sjónarmið eigi við um hliðstæðar reglur sem gilda um afplánun utan fangelsa.“

Í ofangreindu álitu mínu frá 15. júní 2001 rakti ég að ekki væri í sjálfu sér ástæða til að gera athugasemdir við að fangelsismálastofnun hefði sett almennar og hlutlægar reglur um vistun fanga á áfangaheimilinu Vernd, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988. Ég tek hins vegar fram að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943 skal meðal annars birta reglugerðir, samþykktir og auglýsingar sem gefnar eru út eða staðfestar af ráðherra, og ákvarðanir og úrlausnir ráðuneyta sem almenna þýðingu hafa, í B-deild Stjórnartíðinda. Með 1. gr. laga nr. 95/1994 var bætt við nýjum málslið við ofangreinda 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943. Þar segir að einnig skuli birta reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út.

Samkvæmt fyrri málslið 7. gr. laga nr. 64/1943 er óheimilt að beita fyrirmælum laga, auglýsinga, tilskipana, reglugerða, opinna bréfa, samþykktu eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis fyrr en birting samkvæmt 1. og 2. gr. laganna hefur farið fram nema þau geymi ákvæði algerlega einkamálalegs eðlis og aðilar hafi komið sér saman um það að um skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrirmælum.

Umboðsmaður Alþingis hefur áður rakið í álitu frá 14. maí 1998 í máli nr. 2140/1997 að fyrirmæli laga nr. 64/1943 eru sett til verndar réttaröryggi borgaranna. Á þetta að mínu álitu sérstaklega við þegar um almennar reglur er að ræða sem ráða samskiptum tiltekins hóps einstaklinga, s.s. fanga, eða lögaðila og stjórnvalda.

Reglur þær sem fangelsismálastofnun hefur sett vegna vistunar fanga á áfangaheimili Verndar í Reykjavík eru þáttur í framkvæmd stofnunarinnar á heimild þeirri sem henni er fengin með 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988, sbr. 2. gr. laga nr. 22/1999. Eru þessar reglur allsherjarréttarlegs eðlis og almennar í þeim skilningi að þær eiga við um alla þá fanga sem fá leyfi til að ljúka afplánun sinni með þeim hætti sem lagaákvæðið heimilar. Hafa reglurnar þannig að geyma fyrirmæli um mögulegan dvalartíma á áfangaheimilinu, um skyldur fanga til að stunda reglulega vinnu eða nám á tilteknum svæðum, um greiðslu fanga á dvalar- og fæðiskostnaði til heimilisins, um form umsókna um vistun á áfangaheimili Verndar og um töku ákvarðana fangelsismálastofnunar um hvort umsækjandi uppfylli skilyrði til afplánunar þar. Eru skilyrðin til vistunar á áfangaheimilinu rakin sérstaklega í 4. gr. reglnanna. Auk þess er mælt fyrir um það í 3. gr. að afplánun á áfangaheimilinu sé háð því skilyrði að húsnefnd Verndar samþykki umsóknina og telji hún umsækjanda ekki hæfan til afplánunar á heimilinu sé sú ákvörðun endanleg. Þá er að finna kærheimild til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins telji fangelsismálastofnun að fangi uppfylli ekki skilyrði til vistunar á áfangaheimilinu. Einnig er að finna almennar reglur um vistun á heimilinu í 5. gr., s.s. um það hvenær fanga sé heimilt að vera fjarri því, um bann við neyslu áfengis- og vímuefna, um skyldu til að hlíta fyrirmælum starfsmanna áfangaheimilisins og um skyldu til að láta í té öndunar- og/eða þvagsýni vegna áfengis- eða vímuefnaeftirlits þegar þess er óskað.

Að virtu orðalagi 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, sbr. 1. gr. laga nr. 95/1994, verður að mínu álitu ekki fullyrt að lagaskylda hafi staðið til þess að birta umræddar reglur um vistun á áfangaheimili Verndar í B-deild Stjórnartíðinda. Minni ég á að ákvæðið virðist takmarkað við þær reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er „falið“ með lögum að gefa út. Eins og áður er rakið gerir 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988 ekki ráð fyrir því að fangelsismálastofnun sé skylt að gefa út almennar reglur þegar ákvæðið er að beita þeirri heimild sem ákvæðið mælir fyrir um. Á hinn bóginn legg ég á það áherslu að umræddar reglur eru fyrirmæli opinbers eðlis um samskipti fanga og stjórnvalda í tilefni af beitingu tiltekins lögbundins úrræðis. Sökum þessa og í ljósi réttaröryggissjónarmiða tel

ég það betur í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að slíkar reglur séu birtar með almennum og opinberum hætti. Ég tel þá eftir atvikum rétt að dóms- og kirkjumálaráðuneytið láti fara fram athugun á því hvort ekki sé rétt að færa slíkar reglur í buning almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda samkvæmt lögum nr. 64/1943.

VI.

Reglur og framkvæmd við töku þvagsýna

Í bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðherra 3. ágúst 1999 óskaði ég eftir því að ráðuneytið gerði grein fyrir þeim sjónarmiðum sem lögð væru til grundvallar þegar ákveðið væri að taka þvagsýni úr afplánunarföngum. Óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá með hvaða hætti það teldi að þau sjónarmið sem lögð væru til grundvallar við töku ákvarðana um þvagsýnatöku væru í samræmi við meginreglur stjórnslulaga um jafnræði og meðalhóf, sbr. 11. og 12. gr. laganna. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. nóvember 1999, er um þetta atriði alfarið vísað til greinargerðar fangelsismálastofnunar frá 28. september s.á. Í greinargerðinni segir meðal annars svo um töku þvagsýna:

„[...] Þvagsýni eru tekin við komu fanga í fangelsi. Jafnframt eru þvagsýni tekin í fangelsinu af eftirtöldum ástæðum (c. og d. liður á við um Litla-Hraun):

- a. Sem hluti af reglubundnu eftirliti til að fylgjast með fíkniefnaneyslu.
- b. Í tengslum við dagsleyfi fanga úr fangelsinu.
- c. Við flutning úr öryggisdeild á almenna deild.
- d. Áður en skólavist hefst.
- e. Ef grunur er um fíkniefnaneyslu.

Með reglubundnu eftirliti, sbr. a. lið, er ekki átt við að á fyrirfram ákveðnum tíma séu teknar prufur af öllum föngum reglubundið, heldur er um að ræða sérstaka ákvörðun hverju sinni, tekna af varðstjórum í samráði við forstöðumann. Þegar ákveðið er að tiltekinn fjöldi þvagprufa verði tekinn er það ýmist að allir fangarnir eru látnir skila prufu eða þá að ákveðinn fjöldi er valinn af handahófi. Um tvenns konar prófun er að ræða. Annars vegar innanhússprófun, þar sem starfsmenn kanna hvort sýni er jákvætt eða neikvætt með þar til gerðum mælitækjum, t.d. við komu í fangelsið. Hins vegar eru sýni, sem augljóslega bera jákvæða svörun gagnvart fíkniefnainnihaldi í þvagi, send til rannsóknarstofu Háskóla Íslands í lyfjafræði þar sem þau eru vísindalega prófuð. Það skal skýrt tekið fram að einungis útkoma úr hinu síðarnefnda getur orðið grundvöllur agaviðurlaga.

Fangelsismálastofnun beindi með bréfi, dags. 1. september [1999], þeim tilmælum til forstöðumanna fangelsanna að þeir hlutuðust til um að tekin yrði þvagsýni úr föngum sem ákveðið væri að vista hjá Vernd í lok afplánunar, áður en þeir væru fluttir þangað.

Þess má geta að á fyrrgreindum fundi Fangelsismálastofnunar og forstöðumanna fangelsanna var m.a. rætt um framkvæmd þvagsýnataka. Lögð var áhersla á að þvagsýnataka væri ekki niðurlægjandi athöfn fyrir fangann. Fangavörður stendur því ekki yfir fanga á meðan hann skilar þvagi. Hefur það reyndar gert það að verkum að fangaverðir eiga ekki eins auðvelt með að fylgjast með því hvort einhverju sé smeygt í þvagsýnaglas í því skyni að menga þvagsýni. Jafnframt var það rætt hvort unnt væri að draga úr hinu reglubundna eftirliti vegna fíkniefnaneyslu. Kom fram að rík áhersla væri lögð á það, sérstaklega í Fangelsinu Litla-Hrauni, vegna stærðar fangelsisins, að sporna við vímuefnanotkun, enda er langstærsti hluti þeirra ákvarðana um agaviður-

lög, sem teknar eru í fangelsinu, vegna brota á reglum um vímuefnavörslu eða neyslu. Nauðsynlegt væri að veita föngum aðhald vegna þessa. Tíðni þvagsýnataka færi hins vegar eftir ástandinu í fangelsinu hverju sinni.“

Ég tel rétt að taka fram að í tilefni af kvörtun fanga, sem barst mér 18. maí 1999, þar sem kvartað var yfir því að ekki hefði verið tilefni til líkamsleit á honum í ákveðnu tilviki, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf sama dag og ég sendi framangreint bréf mitt til ráðuneytisins í tilefni af þessu frumkvæðismáli mínu. Í því bréfi óskaði ég sérstaklega eftir afstöðu ráðuneytisins til þess í hverju „líkamsleit á fanga“ í merkingu upphafsákvæðis 1. mgr. 28. gr. laga nr. 48/1988 gæti verið fólgin. Þá óskaði ég einnig eftir sjónarmiðum ráðuneytisins um hvort og þá með hvaða hætti framkvæmd líkamsleit á föngum væri í samræmi við meginreglur stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993, einkum um jafnræði og meðalhóf, sbr. 11. og 12. gr. laganna. Ég vek athygli á því að í niðurlagi bréfs míns til ráðuneytisins út af framangreindu máli tók ég sérstaklega fram að ef umrædd kvörtun tæki að öðru leyti til þeirra atriða sem óskað væri skýringa á út af frumkvæðisathugun minni teldi ég rétt að sjónarmið dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til þeirra kæmu fram í svari þess við bréfi mínu af því tilefni.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði bréfi mínu með bréfi, dags. 26. nóvember 1999, og segir þar meðal annars svo:

„Altítt er í íslenskum fangelsum, þó einkanlega á Litla-Hrauni, að fangar reyni að verða sér úti um hvers kyns vímuefnabætur. Vegna fyrirferðar áfengisdrykkja og augljósum vandkvæðum á að smygla þeim inn í fangelsi reyna fangar frekar að smygla ávana- og fíkniefnum eða lyfjum, sem þeir nota til þess að komast í vímu.

Ekki þarf að taka fram að margir fangar hafa fyrir komu í fangelsi misnotað og verið háðir vímuefnum um skemmri eða lengri tíma. [...]

Þá er ástæða til að taka fram að fangar, sem eru undir áhrifum ávana- og fíkniefna, skapa oft erfiðleika í umhverfinu kringum sig og valda verulegum óróa í fangasamfélaginu, þannig að oft skapast meiri háttar vandræði af fyrir aðra fanga og fangavörsluna. Uppbot og ólæti sem verða í fangelsunum eiga oft rót að rekja til þess að menn hafa komist yfir aðra vímuefnabætur og neytt þeirra.

Margir fangar hafa ekki vilja til að taka sig á, ýmist meðvitað eða ómeðvitað, og eru staðnir að því ítrekað að smygla og/eða neyta ávana- og fíkniefna.

Af þessum ástæðum telja fangelsisvörðar afar mikilvægt að reynt sé að hamla gegn því að ávana- og fíkniefni berist inn í fangelsin. Ávana- og fíkniefnin berast eftir ýmsum leiðum, og talið er að mikið af þeim berist með heimsóknargestum. Dæmi eru um að heimsóknargestir fela þessi efni innvortis. Fangelsisvörðar eru tregari að leita [á] heimsóknargestum en föngum, og leita frekar á föngum eftir heimsóknir sem fara fram án eftirlits.

[...]

Samkvæmt [29. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist] er heimilt ef grunur leikur á að fangi feli á sér innan klæða efni eða hluti sem honum er bannað að hafa, að framkvæma líkamsleit á fanga. Slíka leit má gera við komu fanga í fangelsi, ef grunur leikur á að fanginn feli slíka hluti á sér eða þegar gerð er skyndikönnun eða eftir heimsókn, hafi hún farið fram án eftirlits.

Í bréfi Fangelsismálastofnunar ríkisins, dags. 28. sept. sl., er fylgdi bréfi ráðuneytisins til yðar varðandi svör við frumkvæðisathugun yðar um málefni fanga, er tilgreint í kafla 2, lið 6 við hvaða fleiri aðstæður þvagsýni eru tekin.

Rétt er að víkja að því hvernig líkamsleit er framkvæmd. Ávallt er byrjað að leita í fatnaði, en síðan er ýmist látið nægja að þukla utan á fatnaði um líkamann eða þá að

viðkomandi er látinn afklæðast. Menn sem geyma nokkur grömm af ávana- og fikniefnum geta hæglega falið þau þannig, að nauðsynlegt sé að láta þá afklæðast. Sem dæmi um felustaði má nefna í skó, í sokk, undir kynfærum o.fl.

Eins og forstjóri fangelsismálastofnunar nefndi í áður nefndu bréfi sínu er ávallt reynt að hafa að leiðarljósi við bæði leit svo og þvagsýnatöku, að athöfnin verði sem minnst niðurlægjandi fyrir fangann. Lögfest er að leit á fanga innan klæða skuli gerð af starfsmanni sama kyns.

Hvað meðalhóf snertir, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga, þá hefur fangelsismálastjórnin ekki önnur úrræði til að fá staðfestingu á fikniefnaneyslu fanga, sem byggja megi agaviðurlög á, en að sýni úr fanga verði tekin og þau rannsökuð hjá viðurkenndum rannsóknaaðila. Þykir ekki nægilegt að byggja á einföldum prófunartækjum, sem fangelsin hafa yfir að ráða, en þau gefa vísbendingu þegar um neyslu fikniefna hefur verið að ræða. Það er einungis þegar þau tæki gefa jákvæða svörun, sem sýni er sent áfram til frekari greiningar hjá Rannsóknarstofu Háskóla Íslands í lyfjafræði. Ráðgert er að festa kaup á sérstöku bandarísku leitartæki fyrir fangelsið á Litla-Hrauni, þegar fjárveiting fæst, sem kostar yfir 5 milljónir króna, en með tilkomu þess má draga verulega úr þvagsýnatökum úr föngum til að staðfesta fikniefnaneyslu. Langmest af þvagsýnum, sem tekin eru í fangelsum, eru tekin í fangelsinu að Litla-Hrauni.

Hvað jafnræði, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga, áhrærir skal tekið fram að fyrir utan þær tilgreindu ástæður sem getið er um í liðum b-e í svari forstjóra fangelsismálastofnunar við kafla 2.8, er gert ráð fyrir að úrtakskannanir séu hluti af reglulegu eftirliti til að fylgjast með fikniefnaneyslu. Varðstjórar í samráði við forstöðumann ákveða hvenær slíkar úrtakskannanir séu gerðar. Er fjöldinn hverju sinni valinn af handahófi, og ræðst það af ástandinu í fangelsinu hverju sinni hve oft slíkar kannanir eru gerðar, og hversu margir eru valdir úr. Stundum tekur könnun til allra fanga.

Fangelsisýfirvöld hafa talið, og ráðuneytið hefur stutt það sjónarmið, að hagsmunir þess að sporna gegn því að fangar neyti ávana- og fikniefna í refsvistinni vegi verulega mikið þyngra en tímabundið óhagræði sem af leit og þvagsýnatöku leiðir fyrir fangana, en þar lenda þá stundum þeir fangar í úrtakskönnun sem enginn sérstakur grunur hefur beinst að um fikniefnaneyslu.“

Með öðru bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra vegna sama máls, dags. 15. mars 2000, óskaði ég þess að ráðuneytið gerði nánar grein fyrir viðhorfi sínu til kvörtunarinnar með tilliti til athugasemda kvartanda við fyrra bréfi ráðuneytisins til mín. Óskaði ég sérstaklega eftir því að nánari grein yrði gerð fyrir túlkun ráðuneytisins á 28. gr. laga nr. 48/1988 með tilliti til líkamsleitar. Í því sambandi óskaði ég jafnframt eftir því að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess að reglubundið eftirlit teldist ástæða til líkamsleitar samkvæmt ákvæðinu. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði þessu erindi mínu með bréfi, dags. 18. maí 2000. Með því bréfi fylgdi greinargerð fangelsismálastofnunar, dags. 11. s.m. Í bréfi ráðuneytisins segir meðal annars svo:

„Í 28. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, segir að ef grunur leikur á að fangi feli á sér innan klæða efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsinu er heimilt að framkvæma líkamsleit á honum. Slíka leit megi gera þegar m.a. „ástæða þyki til að gera skyndileit meðal fanga“, sbr. 3. tl. 1. mgr. 28. gr., og þegar „fangi hefur fengið heimsókn sem farið hefur fram án eftirlits“, sbr. 4. tl. 1. mgr. 28. gr. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, segir um núverandi 28. gr. laganna að þau atriði í greininni sem talin eru upp séu leiðbeiningarreglur um hvenær slík leit sé heimil. Ekki sé um tæmandi upptalningu að ræða heldur miðað við að ef um aðrar sambærilegar aðstæður sé að ræða sé leit leyfileg. Af þessu

er ljóst að ætlun löggjafans hefur verið að fangelsisýfirvöld hefðu rúmar heimildir til þess að framkvæma líkamsleit á fanga, en ekki einvörðungu í þeim tilvikum sem greinir í 28. gr. laganna.

Ákvæði 3. tl. 1. mgr. 28. gr. hefur verið túlkað svo af fangelsismálayfirvöldum að ekki þurfi að liggja fyrir sérstakur grunur varðandi þá einstöku fanga sem fyrir valinu verða hverju sinni. Ljóst er að meðferð og neysla fíkniefna er verulegt vandamál í íslenskum fangelsum og eru ofangreind úrræði 28. gr. þau mikilvægustu sem fangelsisýfirvöld hafa í baráttunni við dreifingu, vörslu og notkun fíkniefna innan veggja íslenskra fangelsa. Líkamsleit er því mikilvæg öryggisráðstöfun í fangelsi, sem veitir föngum virkt aðhald og hefur rík varnaðaráhrif, þar sem allir fangar mega búast við því að lenda í slíkum leitum óháð því hvernig hegðun þeirra hefur verið í fangelsinu.

Í 4. tl. 1. mgr. 28. gr. er heimilað að gera líkamsleit á fanga þegar „fangi hefur fengið heimsókn sem farið hefur fram án eftirlits“. Samkvæmt þessu var fangelsisýfirvöldum heimilt að framkvæma líkamsleit á [X] í umrætt sinn í kjölfar heimsóknar [Z] til hans enda var sú heimsókn án eftirlits. Þegar [X] svo neitaði að afklæðast, var gripið til hefðbundinna ráðstafana. Í 2. gr. húsreglna segir að fanga beri að koma kurteislega fram við starfsfólk fangelsisins og hlýða tilmælum þess. Eru fangar aðvaraðir í fangelsisreglum um að þeir kunni að verða fluttir af deild ef þeir brjóta gegn reglum fangelsisins. Mega þeir búast við slíkum viðbrögðum þegar litið er á hegðun þeirra sem agabrot. [X] var vistaður í Fangelsinu Litla-Hrauni á tímabilinu 9. september 1998 til 27. desember 1999. Samkvæmt upplýsingum fangelsisýfirvalda var leitað alls sjö sinnum á [X] á þessu tímabili þar af tvisvar sinnum vegna reglubundins eftirlits.

Við mat á því hvort ástæða sé til líkamsleitar á fanga og hvort hún sé forsvaranleg verður einnig að hafa hliðsjón af sakarferli fanga. [X] hafði hlotið dóm fyrir innflutning á miklu magni fíkniefna til landsins og var hann að afplána þann dóm þegar umrædd líkamsleit fór fram. Þó svo [X] hafi ekki orðið uppvís að neyslu eða dreifingu fíkniefna þann tíma er hann sat inni verður ekki litið framhjá sakarferli hans.“

Í áður nefndri greinargerð fangelsismálastofnunar, dags. 11. maí 2000, sem fylgdi tilvitnuðu svarbréfi ráðuneytisins, segir meðal annars svo:

„Í 28. gr. laga um fangelsi og fangavist segir að ef grunur leiki á að fangi feli á sér innan klæða efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsinu sé heimilt að framkvæma líkamsleit á fanga. Slíka leit megi gera þegar m.a. „ástæða þyki til að gera skyndileit meðal fanga“. Í greinargerð með lögunum segir um þessa heimild að þau atriði sem talin eru upp í greininni séu leiðbeiningarreglur um hvenær slík leit sé heimil. Ekki sé um tæmandi upptalningu að ræða. Bendir þetta til þess að ekki hafi verið ætlast til að þetta ákvæði yrði túlkað þröngt. Það að ákvæðið tilgreinir sérstaklega í 3. lið að heimilt sé að framkvæma líkamsleit þegar ástæða þyki til að gera skyndileit meðal fanga hefur verið túlkað á þá leið að ekki þurfi að liggja fyrir sérstakur grunur varðandi þá einstöku fanga sem fyrir valinu verða hverju sinni. Nauðsynlegt þykir að gera öðru hvoru slíkar leitir meðal fanga. Litið er á líkamsleit sem mikilvæga öryggisráðstöfun í fangelsi þar sem reynt er eftir fremsta megni að hafa eftirlit með því að fangar fremji ekki afbrot í refsivistinni og virði reglur fangelsisins. Slíkt reglubundið eftirlit, eins og það hefur verið kallað, þykir hafa mikið forvarnargildi sérstaklega að því er varðar vörslu fíkniefna í fangelsum. Mega því allir fangar búast við að lenda einstöku sinnum í slíkum leitum óháð því hvernig hegðun þeirra hefur verið í fangelsinu. Hins vegar er ljóst að beita verður heimildum sem þessum af

hófsemi. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsinu Litla-Hrauni voru gerðar 500 líkamsleitir árið 1998 og 650 árið 1999. Um 170 fangar komu til afplánunar í fangelsið árið 1998 og 180 árið 1999.

Þegar [X] neitaði að undirgangast líkamsleit var gripið til hefðbundinna ráðstafana. Í 2. gr. húsreglna segir að fanga beri að koma kurteislega fram við starfsfólk fangelsisins og hlýða fyrirmælum þess. Eins og áður segir eru fangar aðvaraðir í fangelsisreglum varðandi það að verða fluttur af deild ef þeir brjóta gegn reglum fangelsisins. Mega þeir því búast við slíkum viðbrögðum þegar litið er á hegðun þeirra sem agabrot. [X] var vistaður í Fangelsinu Litla-Hrauni á tímabilinu 9. september 1998 til 27. desember 1999. Samkvæmt upplýsingum fangelsisins var leitað alls 7 sinnum á [X] á þessu tímabili þar af tvisvar sinnum vegna reglubundins eftirlits.“

Í tilefni af kvörtun fanga sem barst mér 23. október 1998 og varðaði beitingu aga-viðurlaga í því tilviki er fangi neitaði að láta í té þvagsýni ritaði ég sambærilegt bréf til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 3. ágúst 1999, og að framan greinir. Tel ég rétt að taka hér orðrétt upp eftirfarandi skýringar úr svarbréfi ráðuneytisins sem barst mér af því tilefni, dags. 21. desember 1999:

„Í fangelsum landsins hefur ekki reynst kleift að útrýma fikniefnum og fikniefnaneyslu, þrátt fyrir markvissar aðgerðir fangelsisyrvalda í því skyni. Verulega mikið er lagt upp úr því að stemma stigu við slíkri neyslu, þannig að fangar, hvort sem þeir hafa misnotað áfengi eða fikniefni, geti farið aftur út í lífið án þess að vera háðir slíkum efnum. Það gefur því auga leið að auk eftirlits með því að fikniefni berist ekki inn í fangelsi verður reglubundið að gera úrtakskönnun meðal fanga, til þess að vita hvort þeir séu að neyta fikniefna og hvernig ástandið sé almennt séð. Þess utan eru tekin sýni hjá fögum sem eru beinlínis grunaðir um fikniefnaneyslu.

Við framkvæmd úrtakskönnunar af þessu tagi kemur talsvert oft upp að viðkomandi fangar neita að gefa þvagsýni. Hefur verið litið á slíka synjun sem brot á húsreglum sem mönnum beri að hlýða. Í lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 með síðari breytingum segir í 1. mgr. 29. gr. að heimilt sé að taka þvag- og blóðsýni úr fanga. Þá segir í 5. mgr. sömu greinar að ákvörðun um leit skuli bóka og tilgreina ástæður.

Í 31. gr. sömu laga segir að fyrir brot á reglum fangelsis megi beita fanga eftirtöldum agaviðurlögum:

1. Áminningu.
2. Sviptingu réttinda sem fangar njóta almennt samkvæmt þessum lögum eða reglugerðum.
3. Sviptingu vinnulauna.
4. Einangrun í allt að 30 daga.

Þegar fangar eru beittir agaviðurlögum fyrir fikniefnaneyslu, yrði að telja mjög óeðlilegt að þeir fangar sem neita að gefa sýni, sleppi án viðurlaga, þar sem ekki er unnt að útiloka að þeir hafi einnig neytt fikniefna. Af jafnréttissjónarmiðum hljóta agaviðurlög að eiga að vera svipuð og sambærileg hjá öllum þeim sem neytt hafa fikniefna, hvort sem slíkt er staðreynt með því að taka hjá þeim þvagsýni eða ekki. Því hefur sú leið verið valin að telja synjun á að láta í té þvagsýni sé óhlýðni við fyrirmæli starfsmanna fangelsisins, er varði viðurlögum. Ekki er unnt að útiloka að einhverjir sem neita að gefa þvagsýni hafi ekki neytt fikniefna nýlega. Fögum í fangelsum landsins eru þessar reglur vel kunnar, og væri í lófa lagt að láta í té þvagsýni, ef þeir telja sig ekki hafa neitt að fela og vilja komast hjá agaviðurlögum.

Hvað meðalhófsreglu áhrærir er rétt að greina frá því að ráðuneytið telur að valið hafi verið vægt úrræði, þegar menn synja um að láta í té þvagsýni. Sú leið er ekki valin, sem væri vel fær, en það er að fara út í sýnatöku með valdi, gegn neitun viðkomandi, svo staðreynt yrði með öyggjandi hætti hvort um fíkniefnaneyslu hafi verið að ræða. Þar er um miklu strangara úrræði að ræða er felur í sér valdbeitingu, sem menn hafa skirrst við að beita, enda vandkvæðum bundið þegar um þvagsýnatöku er að ræða. Niðurstaðan hefur því orðið sú að ekki er farið út í blóð- eða þvagsýnatöku með valdi, þegar viðkomandi neitar að láta í té sýni. Þess í stað er neitunin flokkuð sem óhlyðni við fyrirmæli starfsmanna þar sem lögin heimila, eins og áður hefur verið rakið, að taka megi sýni að vissum skilyrðum uppfylltum.

Þau álítaefni eru reglubundið til skoðunar hvers langt eigi að ganga eða hversu ströngum agaviðurlögum eigi almennt að beita í fangelsum fyrir hin margvíslegustu brot á húsreglum. Er þar höfð hliðsjón af gildandi reglum í nágrannalöndum okkar á Norðurlöndum. Jafnt hér á landi sem á Norðurlöndum er mikið lagt upp úr því að stemma stigu við fíkniefnaneyslu fanga, því hún er mönnum fjötur um fót þegar þeir eru látnir lausir úr fangelsi, og skapar líka slæman anda og hindrar að góð regla haldist í fangelsum. Virk aðgerð til þess að koma í veg fyrir að fíkniefni berist inn í fangelsi með heimsóknargestum er að takmarka heimsóknirnar á þann veg, að heimsóknargestir fá ekki að komast í beina snertingu við fangann, þ.e. plast- eða glerplata er höfð á milli þeirra. Yfirmenn fangelsa hafa almennt talið að þetta úrræði hafi dregið nokkuð úr smygli fíkniefna inn í fangelsi, eftir að það var innleitt.“

Þegar fangelsisýfirvöldum, sem og öðrum stjórnvöldum, er veitt heimild í lögum til að taka matskenndar og íþyngjandi ákvarðanir um hvort ráðstafanir í þágu rannsóknar máls verði framkvæmdar er slíkt mat meðal annars bundið af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Samkvæmt meðalhófsreglunni skulu stjórnvöld því aðeins taka ákvörðun um beitingu íþyngjandi ráðstafana þegar lögmatu markmiði sem að er stefnt verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skulu stjórnvöld þá gæta þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Í meðalhófsreglunni er þannig einkum lagt til grundvallar að gætt sé hófs í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið miðað við þá hagsmuni sem í húfi eru og má ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Þegar stjórnvald ákveður hvernig eigi að beita því úrræði sem valið hefur verið er því skylt að vega og meta þá andstæðu hagsmuni sem togast á í málinu og fara meðalveginn á milli þeirra. Enda þótt slíkt mat sé að jafnaði örðugt minni ég á að löggjöf á einstökum sviðum og meginreglur laga geyma oft vísbendingar um vægi hagsmuna.

Almennt verða stjórnvöld að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga er varða frelsi manna og friðhelgi líkama vegi þungt enda eru þeir sérstaklega verndaðir í 67. og 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Í þeim tilvikum þegar einstaklingur hefur verið löglega sviptur frelsi sínu, og er vistaður í fangelsi eða á annarri stofnun á vegum ríkisins, skapast oft og tíðum hætta á því að árekstur verði á milli stjórnarskrárverndaðra hagsmuna hans um að virt sé friðhelgi líkama og heilbrigði og almannahagsmuna sem tengjast virkri og öruggri stjórnsýslu innan stofnunarinnar. Slíkom aðstæðum er jafnan til að dreifa við vistun afplánunarfanga í fangelsum enda er þörf á að játa fangelsisýfirvöldum nokkurt svigrúm til að framkvæma ráðstafanir sem oft geta falið í sér beina valdbeitingu gagnvart föngum til þess að halda uppi friði og öryggi í fangelsinu. Slíkri valdbeitingu eru hins vegar takmörk sett. Kann því meðferð fanga í einstökum tilvikum að ganga lengra en heimilt er samkvæmt framanreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar og ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. til hliðsjónar dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Valašinas gegn Litháen frá 24. júlí 2001 og í máli Peers gegn Grikklandi frá 19. apríl 2001, sem áður hefur verið vikið að.

Ákvæði 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988, sbr. 4. gr. laga nr. 123/1997, er svohljóðandi:

„Heimilt er að taka þvag- og blóðsýni úr fanga.

Ef grunur leikur á að fangi feli innvortis efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsi er heimilt að framkvæma leit að fengnu álitni læknis.

Taka blóðsýnis og leit innvortis skal gerð af lækni eða hjúkrunarfræðingi.

Vitni sama kyns og fangi skal vera viðstatt ef aðstæður leyfa.

Ákvörðun um leit samkvæmt þessari grein skal bókuð og ástæður tilgreindar.“

Löggjafinn hefur samkvæmt orðalagi 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 veitt fangelsis-yfirvöldum svigrúm við mat á því hvort taka skuli þvagsýni af fanga. Samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis eru hins vegar gerðar strangari kröfur til þess að heimilt sé að gera innvortis leit. Þegar litið er til lögskýringargagna verður þó ráðin nokkur afmörkun á heimild fangelsisyfirvalda til að taka þvagsýni. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/1988 sagði meðal annars svo um þetta ákvæði:

„Í 1. mgr. er heimild til að taka þvag- og blóðsýni úr fanga. Tilgangurinn með þessari heimild er tvíþættur. Í fyrsta lagi þykir nauðsynlegt að hægt sé að ganga úr skugga um hvort fangi sé undir áhrifum áfengis og/eða lyfja. Í öðru lagi eru fangar áhættuhópur margra alvarlegra smitsjúkdóma og er nauðsynlegt að hægt sé að staðreyna hvort þeir séu smitaðir, jafnvel án vilja þeirra.

Í 2. mgr. er heimild til innvortis leitar á föngum. Skilyrði þess að framkvæma megi slíka leit er að grunur leiki á að fangi feli innvortis efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsum og að áður en sú leit er framkvæmd skal leita álits læknis. Á undanförunum árum hefur í þó nokkrum tilfellum fíkniefnum verið smyglað innvortis. Þykir nauðsynlegt að hægt sé að ganga úr skugga um hvort svo sé gert í fangelsum. Til þess þarf að vera ótvíræð lagaheimild.“ (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2096.)

Enda þótt í ákvæði 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 sé ekki að finna skýrgreiningu á þeim tilvikum þar sem heimilt er að taka þvag- og blóðsýni úr fanga tel ég, með tilliti til sjónarmiða um áhrif meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins við þessar aðstæður, að skýra verði ákvæðið með þeim hætti að ef vafi leikur á því hvort nauðsynlegt sé að beita slíku úrræði verði fangelsisyfirvöld að láta hjá líða að framkvæma það.

Ég tel ekki tilefni til að gera athugasemdir við að settar séu almennar og hlutlægar viðmiðunarreglur í slíkum tilvikum af hálfu fangelsisyfirvalda svo lengi sem þær eru byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og þeim beitt með þeim hætti að samrýmist meginreglum stjórnisýslulaga um meðalhóf og jafnræði.

Í tilvitnuðu bréfi fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem ritað var í tilefni af athugun minni, kemur fram að tekið sé þvagsýni úr afplánunarföngum við komu þeirra í fangelsið. Þá sé slíkt sýni tekið í eftirgreindum tilvikum:

- „a. Sem hluti af reglubundnu eftirliti til að fylgjast með fíkniefnaneyslu.
- b. Í tengslum við dagsleyfi fanga úr fangelsinu.
- c. Við flutning úr öryggisdeild á almenna deild.
- d. Áður en skólavist hefst.
- e. Ef grunur er um fíkniefnaneyslu.“

Áður en lengra er haldið tel ég rétt að vekja hér athygli á ákvæði 28. gr. laga nr. 48/1988 en þar er að finna svohljóðandi ákvæði um heimild fangelsisyfirvalda til að framkvæma líkamsleit á fanga:

„Ef grunur leikur á að fangi feli á sér innan klæða efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsinu er heimilt að framkvæma líkamsleit á fanga. Slíka leit má gera þegar eftirfarandi ástæður gefa tilefni til:

1. Þegar fangi kemur í fangelsi í upphafi afplánunar eða kemur aftur eftir dvöl utan þess.
2. Grunur leikur á að fangi feli á sér hluti eða efni sem honum er bannað að hafa í fangelsinu.
3. Ástæða þykir til að gera skyndileit meðal fanga.
4. Fangi hefur fengið heimsókn sem farið hefur fram án eftirlits.
Leit á fanga innan klæða skal gerð af starfsmanni sama kyns og fanginn.“

Það má ráða af ákvæði 28. gr. laga nr. 48/1988 að löggjafinn hefur talið rétt að kveða skýrt á um þau tilvik þar sem heimilt er að beita líkamsleit á fanga. Með þessu fyrirkomu-lagi er svigrúm fangelsisyrvalda til að framkvæma þetta úrræði þrengt. Enda þótt líkamsleit sé ekki með öllu sambærileg þvagsýnatöku tel ég að sömu grundvallarsjónarmið eigi við um þá hagsmuni sem vegast á í slíkum tilvikum. Sökum þessa tel ég rétt að hafa efnis-atríði 28. gr. laga nr. 48/1988 til hliðsjónar við skýringu 1. mgr. 29. gr. sömu laga.

Almennt verður að játa fangelsisyrvöldum þá heimild, með tilliti til sjónarmiða um að viðhalda öryggi og friði í fangelsinu og vegna hagsmuna einstakra fanga, að gera fanga að gefa þvagsýni ef rökstuddur grunur er fyrir hendi um fíkniefnaneyslu viðkomandi fanga. Ég tel að miða verði við það sem meginreglu við framkvæmd þessa lögbundna úrræðis, með tilliti til þeirra hagsmuna sem hér vegast á, að slíkur grunur verði að liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin um að framkvæma þvagsýnatöku. Ég fellst hins vegar á að orðalag 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 girði ekki í sjálfu sér fyrir það að heimilt kunni að vera að framkvæma slíka ráðstöfun í ákveðnum almennum tilvikum án þess að rökstuddur grunur liggja fyrir um fíkniefnaneyslu í hverju tilviki fyrir sig. Gera verður þó þá kröfu að skýrlega liggja fyrir að framkvæmd úrræðisins í slíkum tilvikum sé reist á sjónarmiðum sem með beinum og málefnalegum hætti tengjast tilgangi þess og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til.

Ég tel samkvæmt framangreindu að ekki sé í fyrsta lagi tilefni til að gera athugasemdir við að jafnan sé tekið þvagsýni úr föngum við komu þeirra í fangelsið enda þótt ekki liggja beinlínis fyrir rökstuddur grunur um fíkniefnaneyslu. Tel ég rétt að hafa hér hliðsjón af 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 48/1988 þar sem segir að heimilt sé að framkvæma líkamsleit á fanga þegar hann kemur í fangelsi í upphafi afplánunar. Þó tek ég fram að aðstæður kunna að vera með þeim hætti að fangi hafi áður sætt slíkri rannsókn á fyrri stigum máls hans áður en afplánun hefst. Verður í slíkum tilvikum að gæta varúðar við töku ákvörðunar um að láta fanga sæta á ný slíku úrræði við komuna í fangelsið.

Í öðru lagi tel ég það styðjast við málefnaleg sjónarmið að gera fanga að gefa þvagsýni við endurkomu í fangelsið úr dagsleyfi, sbr. til hliðsjónar 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 48/1988, þar sem kveðið er á um að heimilt sé að framkvæma líkamsleit á fanga þegar hann kemur aftur eftir dvöl utan fangelsisins. Ég legg þó áherslu á að tilvik þetta er orðað með almennum hætti í ofangreindu bréfi fangelsismálastofnunar þannig að það sé tekið þvagsýni „í tengslum við dagsleyfi fanga úr fangelsinu“. Samkvæmt upplýsingum þeim sem ég hef aflað mér vegna athugunar minnar er framkvæmdin sú að föngum er ávallt gert að sæta þvagsýnatöku áður en þeir fá leyfi til dvalar utan fangelsis en að jafnaði ekki við endurkomu úr slíku leyfi. Byggist sú framkvæmd á b-lið 11. gr. reglugerðar nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, sem veitir fangelsisyrvaldum heimild til að setja tiltekin skilyrði fyrir veitingu leyfis. Ég bendi á að heimild fangelsisyrvalda til að veita fanga „leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að afplánun ljúki“ er reist á 1. mgr. 21. gr. laga

nr. 48/1988. Enda þótt heimilt kunni að vera að setja skilyrði fyrir slíkum leyfum við beitingu heimildarákvæðisins, sbr. 10. og 11. gr. nefndrar reglugerðar nr. 719/1995, með síðari breytingum, tel ég að slík skilyrði verði að vera samrýmanleg öðrum ákvæðum laga nr. 48/1988. Þá verða þau að vera í málefnalegu og eðlilegu samræmi við tilgang 21. gr. laganna, sbr. til hliðsjónar álit mitt frá 15. júní 2001 í máli nr. 3034/2000.

Í ljósi þessa og að virtum framangreindum sjónarmiðum um skýringu 29. gr. laga nr. 48/1988, sem heimilar töku þvagsýna, tel ég það vafasamt að byggt sé á almennri reglu þess efnis að allir fangar skuli sæta þvagsýnatöku áður en þeir fara í dagsleyfi án þess að fyrir liggja grunur um fíkniefnaneyslu í því tiltekna tilviki. Þá tel ég að sama eigi við um a-lið í umræddri upptalningu fangelsismálastofnunar, þ.e. að tekið sé þvagsýni sem „hluti af reglubundnu eftirliti til að fylgjast með fíkniefnaneyslu“.

Í áðurnefndu bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 28. september 1999, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir meðal annars svo um framkvæmd úrræðisins á þessum grundvelli:

„Með reglubundnu eftirliti, sbr. a. lið, er ekki átt við að á fyrirfram ákveðnum tíma séu teknar prufur af öllum föngum reglubundið, heldur er um að ræða sérstaka ákvörðun hverju sinni, tekna af varðstjórum í samráði við forstöðumann. Þegar ákveðið er að tiltekinn fjöldi þvagprufa verði tekinn er það ýmist að allir fangarnir eru látnir skila prufu eða þá að ákveðinn fjöldi er valinn af handahófi.“

Enda þótt lög nr. 48/1988 geri ráð fyrir að veita beri fangelsisyrðingum nokkurt svigrúm við framkvæmd ráðstafana til að hafa raunhæft og virkt eftirlit með fíkniefnaneyslu í fangelsum legg ég áherslu á að vafasamt er að beita íþyngjandi ráðstöfun á borð við þvagsýnatöku á grundvelli „reglubundins eftirlits“ gagnvart fanga þar sem á skortir málefnalegt og rökstutt tilefni til að ætla að hann stundi slíka neyslu. Samkvæmt þessu tel ég, með tilliti til íþyngjandi eðlis þessa úrræðis, að ekki verði leidd af orðalagi 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 almenn heimild til að beita slíku úrræði vegna „reglubundins eftirlits“. Ég tel að slík ákvörðun um töku þvagsýna verði þannig að jafnaði ekki tekin á almennum grundvelli nema sá fangi sem látinn er sæta slíkri ráðstöfun af því tilefni hafi áður orðið uppvis að fíkniefnaneyslu eða að einhver sérstök atvik eða aðstæður réttlæta með málefnalegum hætti að slík ákvörðun sé tekin í hans tilviki.

Um þau tilvik sem talin eru upp í liðum c og d í bréfi fangelsismálastofnunar er ekki nánar fjallað í bréfinu eða skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín. Aðeins er tekið fram að þau eigi einungis við í fangelsinu að Litla-Hrauni. Við mat á því hvort heimilt sé að gera fanga að gefa þvagsýni þegar hann er fluttur úr öryggisdeild á almenna deild tel ég ekki tilefni til að gera athugasemdir við slíka framkvæmd að því tilskildu að grundvöllur hennar sé sá sami og byggt er á þegar tekin eru þvagsýni úr fanga við komu hans í fangelsi. Ég legg þó áherslu á að fangelsisyrðing verða með reglulegu millibili að endurskoða þau atvik og þær aðstæður sem slík almenn ákvörðun er byggð á og kanna hvort rétt sé að gera einhverjar breytingar á framkvæmdinni að þessu leyti vegna breyttra aðstæðna.

Að því er varðar töku þvagsýna áður en skólavist hefst minni ég á athugasemdir mínar hér að framan um það að við athuganir mínar á kvörtunum og öðrum erindum sem mér hafa borist frá föngum hafi ég veitt því athygli að í framkvæmd kunni athafnir fanga sem fela í sér brot á reglum fangelsisins að leiða til þess að breyting verður á högum þeirra án þess að um slíkt sé tekin ákvörðun í formi agaviðurlaga. Með tilliti til þess hvernig þessi frumkvæðisathugun er afmörkuð hef ég samkvæmt þessu ákveðið að fjalla ekki frekar á þessu stigi um þetta atriði. Hef ég þá einnig haft það í huga að mat á lögmæti þvagsýnatöku áður en skólavist hefst tengist með beinum hætti nýtingu fanga almennt á lögbundnum rétti þeirra til að stunda nám, sbr. 14. gr. laga nr. 48/1988. Einnig verður að horfa til þess að nám

það sem boðið er upp á í fangelsinu að Litla-Hrauni er byggt á samkomulagi á milli fangelsisyrivalda og Fjölbrotaskólans á Suðurlandi. Ég tek fram að ég mun hins vegar hafa framangreint atriði í huga við frekari athuganir mínar á málefnum er varða réttarstöðu fanga.

Í framangreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 1999, í tilefni af kvörtun tiltekins fanga til mín, er vikið að því hvort og þá með hvaða hætti framkvæmd líkamsleitar á föngum samrýmist hverju sinni meginreglum stjórnisýsluréttarins um jafnræði og meðalhóf. Í upphafi tekur ráðuneytið fram að ávallt sé reynt að hafa „að leiðarljósi við bæði leit svo og þvagsýnatöku, að athöfnin verði sem minnst niðurlægjandi fyrir fangann“.

Ég tel rétt að ítreka mikilvægi þessa sjónarmiðs sökum þess að ráða má af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu að við mat á því hvort meðferð fanga í einstökum tilvikum brjóti í bága við 3. gr. mannréttindasáttmálans tekur dómstóllinn einkum mið af því hvort tilgangur ráðstöfunar hafi verið sá að niðurlægja eða vanvirða viðkomandi fanga, sbr. áður nefndan dóm dómstólsins í máli Valasinas gegn Litháen frá 24. júlí 2001, 101. mgr., sbr. og dóm í máli Labita gegn Ítalíu frá 6. apríl 2000, 119. mgr. Að öðru leyti leggur dómstóllinn heildstætt mat á atvik og aðstæður í hverju máli við mat sitt á því hvort yfirvöld hafi við meðferð fanga gengið lengra en heimilt er samkvæmt 3. gr. mannréttindasáttmálans en ég minni á að það ákvæði var lögfest hér á landi með 1. gr. laga nr. 62/1994.

Ég tel að ekki sé ástæða fyrir mig til að fjalla frekar um almenn sjónarmið við framkvæmd fangelsisyrivalda á ákvæði 29. gr. laga nr. 48/1988.

VII.

Upplýsingagjöf til fanga við móttöku í afplánun

Í bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 3. ágúst 1999, rakti ég ákvæði 41. og 45. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna um upplýsingagjöf til fanga við móttöku þeirra í afplánun. Tók ég fram að ekki væri að finna skráðar reglur í lögum eða reglugerðum um upplýsingagjöf til fanga í slíkum tilvikum. Óskaði ég þess að ráðuneytið gerði grein fyrir skýringum sínum í tilefni af tilgreindum spurningum og léti mér í té þau gögn sem lægju fyrir og veittu frekari upplýsingar um þetta atriði. Spurningar mínar lutu meðal annars að tilvist skráðra reglna um upplýsingagjöf til fanga við móttöku í afplánun, að framkvæmd fangelsisyrivalda í slíkum tilvikum og samræmi hennar við ákvæði 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Þá lutu spurningar mínar að réttarstöðu erlendra fanga að þessu leyti.

Með greinargerð fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. september 1999, fylgdi með „upplýsingapakki“ sem afhentur er föngum við móttöku þeirra í afplánun í fangelsið að Litla-Hrauni. Fram kemur að til standi að útbúa sambærilegan „pakka“ fyrir önnur fangelsi. Ennfremur sé í vinnslu upplýsingabæklingur ætlaður föngum þar sem fram koma svör við algengustu spurningum þeirra um fangavistina og réttindi fanga, t.d. um dagsleyfi og reynslulausnir. Um málsmeðferð við móttöku fanga í afplánun segir síðan meðal annars svo í greinargerð fangelsismálastofnunar:

„Hegningarhúsið við Skólavörðustíg 9 hefur um margra ára skeið verið móttöku-fangelsi. Heyrir það til undantekninga ef að fangar hefja ekki afplánun sína þar. Við komu í fangelsið tekur fangavörður á móti fanganum, fer yfir helstu atriði, leiðir hann í gegnum þær rútínur sem tengjast komu í fangelsi og fylgir honum í fangaklefa sinn. Starfsmaður Fangelsismálastofnunar kemur fljótlega eftir að afplánun hefst og ræðir við fangann. Af honum er tekin persónuskýrsla, þar sem fram koma ýmsar upplýsingar

um persónulega hagi hans. Skýrsla þessi fylgir fanganum við flutning í annað fangelsi. Að því búnu er rætt við fangann almennt um fangavistina, m.a. um umsóknir um reynslulausn og vistun utan fangelsis í lok afplánunar, t.d. í meðferð eða á áfangaheimili Verndar. Fanganum gefst þá tækifæri til að koma óskum sínum og væntingum á framfæri, m.a. um vistunarstað, hafi hann ekki rætt þær við starfsmenn stofnunarinnar áður en afplánun hefst.“

Engin ákvæði laga nr. 48/1988 fjalla um móttöku fanga í afplánunarfangelsi. Þá er ekki að finna slíkar reglur í almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna skal hverjum fanga við móttöku láttnar í té skriflegar upplýsingar um þær reglur sem gilda um meðferð fanga í þeim hóp sem fanginn tilheyrir, agakröfur stofnunarinnar, réttar leiðir til öflunar upplýsinga og til að leggja fram kvartanir. Jafnframt um öll önnur málefni sem þörf er á til að hann skilji réttindi og skyldur fanga og aðlagist lífsháttum innan stofnunarinnar. Ef fangi skilur ekki hinar skriflegu upplýsingar sem honum eru láttnar í té skulu þær skýrðar fyrir honum munnlega, sbr. 2. mgr. 41. gr. reglnanna.

Þegar frelsissviptur einstaklingur kemur í fyrsta sinn til afplánunar í fangelsi kynnist hann nýju umhverfi þar sem eðli máls samkvæmt gilda strangar reglur um daglegt líf og félagslegt samneyti við aðra fanga, fangaverði og aðra starfsmenn fangelsisyfirvalda. Það er því mikilvægt að mínu álitu, og býr raunar að baki ofangreindum ákvæðum 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, að föngum séu veittar skýrar og aðgengilegar upplýsingar um allt það sem máli skiptir um líf þeirra í fangavistinni þegar í upphafi afplánunar þannig að þeir geti aðlagast hinum nýju aðstæðum eins fljótt og unnt er. Þá er slík upplýsingagjöf einnig nauðsynleg til þess að gæta réttaröryggis fanga og tryggja eðlileg og traust samskipti þeirra við fangelsisyfirvöld. Ber því fangelsisyfirvöldum í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, að veita föngum fullnægjandi upplýsingar um réttarstöðu þeirra í vistinni, meðal annars um dagsleyfi og reynslulausnir, um þær bann- eða boðreglur sem kunna að liggja til grundvallar agaviðurlögum, um aðrar almennar umgengnisreglur og heimildir fanga til að kæra ákvarðanir forstöðumanna fangelsa og fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðherra. Þá verður að upplýsa fanga um möguleika þeirra til að leita til umboðsmanns Alþingis og kynna þeim þær málskotsleiðir til dómstóla sem þeim eru færar að lögum.

Í þeim „upplýsingapakka“ sem afhentur er föngum sem koma til afplánunar á Litla-Hrauni, og fylgdi með svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðherra til mín, er meðal annars að finna upplýsingar um heimsóknir og sendingar til fanga, símtöl, viðtalstíma við yfirmenn fangelsisins, sálfræði- og lækniþjónustu, afgreiðslutíma lyfja, um útivistartíma fanga og opnunartíma verslunar. Þá er greint frá möguleikum fanga til að fá lánaðar bækur á bókasafni, um móttöku á þvotti fanga og reglur um reykingar. Þá er rakið að á hverri deild fangelsisins sé að finna „[möppu] með lögum um fangelsi og fangavist, ásamt þeim reglugerðum sem settar hafa verið samkvæmt heimild í lögunum. Í möppunni [sé] einnig að finna húsreglur fyrir fanga á Litla-Hrauni og almennar reglur um klefabúnað í fangelsinu, sem föngum er bent á að kynna sér ítarlega. Á deildum í Húsi-4 [séu] möppurnar í vörslu deildarformanns, en í Húsi-3 [séu] þær geymdar á varðstofu“. Þá kemur eftirfarandi fram:

„Ath. Ef fangi telur sig þurfa á einhverjum upplýsingum að halda um atriði sem ekki koma fram í innihaldi möppunnar eða ef hann óskar eftir að fá til aflestrar lög eða reglugerðir sem þar er ekki að finna, er honum bent á að snúa sér til varðstjóra eða senda skriflega beiðni um gögnin til skrifstofu fangelsisins.“

Ekki verður annað séð en að föngum á Litla-Hrauni séu við upphaf afplánunar láttnar í

té eða kynnt hvar finna megi upplýsingar sem 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna hljóðar um. Ég tek þó fram að ekki verður séð af þeim gögnum sem eru í nefndum „upplýsingapakka“ að föngum sé skriflega kynntur réttur þeirra samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til að leita í trúnaði til umboðsmanns, skriflega eða símleiðis. Þá er hvorki að finna heimilisfang skrifstofu minnar eða símanúmer. Beini ég því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það sjái til þess að þeim upplýsingum sé bætt við þau gögn sem fangar fá við móttöku þeirra í afplánunarfangelsi.

Eins og lýst hefur verið hér að framan eru upplýsingar til fanga við upphaf afplánunar á Litla-Hrauni látnar þeim í té á nokkrum blöðum eða þá vísað til þess hvar upplýsingarnar megi finna. Ekki er að sjá að þessi blöð hafi nema í undantekningartilvikum sérstaklega verið útbúin til að gegna þessu upplýsingahlutverki. Þetta efni er ekki í samræmdu og heildstæðu formi. Ég tel að það væri í betra samræmi við þær kröfur sem 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna hljóðar um og vandaða stjórnarsýsluhætti að umrætt efni yrði samræmt og því búinn staður í einum samfelldum upplýsingapakka í stað þess að afhenda slíkar upplýsingar sem laus blöð.

Ég legg áherslu á að hraðað verði eftir mætti fyrirætlan fangelsisyrfirvalda um að útbúa sambærilegan upplýsingapakka, og fangar á Litla-Hrauni fá afhentan við móttöku, fyrir önnur afplánunarfangelsi.

Í greinargerð fangelsismálastofnunar er einnig vikið að upplýsingagjöf til erlendra fanga. Fram kemur að í fangelsinu á Litla-Hrauni sé að finna „húsreglur“ í enskri þýðingu. Þá segir að „helstu atriði varðandi fangavistina [séu] útskýrðar fyrir erlendum föngum eftir bestu getu í fangelsunum, á ensku, þýsku, hollensku og skandinaviskun“. Þá segir að „starfsmaður fangelsismálastofnunar [ræði] við erlenda fanga við komu þeirra í afplánun á sama hátt og íslenska og tekur af þeim persónuskýrslu“. Þá sé haft samband við sendiráð eða ræðismannaskrifstofur og óskað aðstoðar ef því er að skipta og þörf krefur. Að lokum er þess getið að í vinnslu sé upplýsingabæklingur á ensku þar sem fram komi svör við algengustu spurningum fanga um fangavistina og réttindi fanga meðan á afplánun stendur.

Ég tel í ljósi þeirra lágmarkskrafna sem Evrópsku fangelsisreglurnar gera varðandi upplýsingagjöf til erlendra fanga, sbr. ákvæði 2. mgr. 41. gr. reglnanna, að ekki sé tilefni af minni hálfu til að gera sérstakar athugasemdir við framkvæmd fangelsisyrfirvalda í því efni að virtum ofangreindum skýringum. Í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti tel ég þó rétt að til sé sambærilegur „upplýsingapakki“ og afhentur er íslenskum afplánunarföngum í enskri þýðingu. Í því efni er það mikilvægast að mínu áliti vegna réttaröryggis erlendra afplánunarfanga að þeir geti með raunhæfum hætti kynnt sér lagareglur um réttarstöðu þeirra á ensku. Geti þeir ekki lesið ensku þá tel ég draga megi þá ályktun af 2. mgr. 41. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna að það sé í betra samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti og sjónarmið um réttaröryggi viðkomandi fanga að fangelsisyrfirvöld veiti honum munnlegar upplýsingar um réttarstöðu sína á máli sem hann skilur.

VIII.

Tilfærsla fanga á milli húsa og deilda á Litla-Hrauni

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, er heimilt að skipta fangelsum upp í deildir. Fangelsinu að Litla-Hrauni er á grundvelli þessa ákvæðis skipt upp í 7 afplánunardeildir og eru 10 – 11 fangar á hverri deild. Er þessum deildum skipt milli þess sem nefnt er hús 3, eða eldri hluti fangelsisins sem enn er notaður til afplánunar, og húss 4, nýjustu byggingar fangelsisins. Samkvæmt þeim upplýsingum sem ég hef aflað vegna þessa máls er nokkur munur á klefum og öðrum aðbúnaði milli húsanna, eins og síðar verður vikið að. Þó hefur dregið úr þessum mun með þeim endurbótum sem nýlega voru gerðar á húsi 3.

Við athugun mína á málum fanga sem mér hafa borist hefur komið í ljós að í fangelsinu að Litla-Hrauni er nokkuð um það að fangar séu færðir gegn vilja þeirra á milli deilda og húsa í fangelsinu, meðal annars í tilefni af agabroti, eins og síðar verður nánar vikið að. Þá kom fram í heimsókn kjörins umboðsmanns Alþingis og starfsmanna hans í fangelsið í október 1998 að komið hafði verið á fót 11 klefa deild, svonefndum „fyrirmyndargangi“. Rakti ég framangreint í bréfi mínu, dags. 3. ágúst 1999, til dóms- og kirkjumálaráðherra. Tók ég þar fram að með tilliti til eðlis þeirra ákvarðana sem hér væri um að ræða, þ.e. tilfærslu fanga á milli húsa og deilda, meðal annars tengdri hegðun þeirra í vistinni, óskaði ég sérstaklega eftir afstöðu ráðuneytisins í tilefni af tilgreindum spurningum er lutu að því hvort til væru skráðar reglur um slíkar ákvarðanir, hvaða sjónarmið væru lögð til grundvallar við töku ákvarðana um tilfærslu fanga milli húsa og deilda og loks hvernig háttáð væri málsmeðferð í slíkum tilvikum.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er vísað í þessu sambandi til greinargerðar fangelsismálastofnunar, dags. 28. september 1999. Í greinargerðinni kemur fram að rétt sé að á efstu hæð húss 4 að Litla-Hrauni, svokallaðri „lyfjalausri deild“, njóti fangar nokkurra fríðinda umfram aðra fanga og er þeim lýst. Þá eru raktar „viðamiklar endurbætur“ á húsi nr. 3 sem leitt hafi til þess að „sá mismunur sem áður var á aðbúnaði milli húsa 3 og 4 hefur nú minnkað verulega“. Þá segir meðal annars svo í greinargerðinni:

„Á undanförmum mánuðum hefur verið unnið að því á vegum Fangelsismálastofnunar að festa á blað nokkrar helstu staðreyndir um fangelsin, þau sjónarmið sem ráða vistunarstað afplánunarfanga og flutningi þeirra milli deilda og fangelsa. Ætlunin er að þessar upplýsingar séu hluti þeirra upplýsinga sem fanga er afhentar við komu í fangelsi. [...] Föngum á Litla-Hrauni er ráðað niður á 7 afplánunardeildir sem í eru 10-11 fangar. Við val á deildir er m.a. tekið tillit til hegðunar, vímuefnaneyslu, aldurs, tengsla fanga og áforma þeirra á afplánunartímanum. Við komu í fangelsið er föngum gerð grein fyrir því fyrirkomulagi sem tíðkast um vistun á mismunandi deildum í fangelsinu svo og ástæðum sem geta orðið þess valdandi að þeir geti flust milli deilda eða bygginga. Þær ástæður geta verið góð eða slæm hegðun, brot á reglum fangelsis og ýmislegt annað sem getur valdið því að talið er heppilegt að flytja fanga til. Samkomulag og óvild milli fanga, hræðsla við samfanga o.fl. getur verið ástæða til flutnings og er oft að þeirra eigin ósk. Hinsvegar hefur það ekki tíðkast að föngum sé alltaf gerð sérstök grein fyrir ástæðum flutnings milli klefa eða deilda. Kann stundum að vera erfitt um vik að tilgreina nákvæmlega hvað það er sem gefur tilefni til flutnings og frjálst mat nauðsynlegt, einkum í þeim tilvikum þegar fangar eiga við geðræn eða persónuleg vandamál að stríða sem gera það að verkum að yfirmenn telja heppilegt að þeir skipti um umhverfi.

Það hefur verið til skoðunar hjá Fangelsismálastofnun hvort tilfærslum fanga á milli húsa og deilda þurfi að haga á annan veg þegar þeir eru fluttir gegn vilja þeirra. Ýmsir vankantar eru þó á því eins og að framan getur og má þá sérstaklega nefna andmælarétt í þeim tilvikum þegar tafarlaus brottflutningur er nauðsynlegur.“

Í þeim gögnum sem bárust mér með svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er að finna „drög“ sem bera heitið „Fangelsin í landinu og önnur refsivistarúrræði – Helstu sjónarmið sem ráða því hvar afplánunarfangi er vistaður“. Af þeirri lýsingu sem þar kemur fram má ráða að aðeins fangelsið að Litla-Hrauni sé deildaskipt. Um Litla-Hraun segir meðal annars svo í „drögnum“:

„Í húsi 4 eru 5 deildir með 11 klefum í hverri deild. Allir klefar og deildir í húsinu eru með sama sniði og er enginn munur á aðstöðu hvað húsnæði varðar. Hinsvegar er munur á deildum á efstu hæð 3 A og B gagnvart deildunum þremur á neðri hæðunum

hvað varðar útivist og aðgengi að íþróttasal, þ.e. deildir á efstu hæð hafa rýmri aðgang að íþróttasal og einnig rýmri útivist. Þá hefur slík hegðun einnig áhrif á veitingu dagsleyfa án fylgdar.

Deild 3A á efstu hæð hússins hýsir fanga sem sýna af sér góða hegðun, eru í vinnu eða stunda nám og eru lyfjalausir. Sama gildir um deild 3B nema að þar eru fangar sem þurfa að nota lyf að einhverju leyti. Fangar á þessum deildum hafa það einnig umfram aðra fanga að geta fengið leyfi til þess að hafa myndbandsupptökutæki í klefum sínum. Með þessu er komið á móts við fanga sem sýnt hafa fyrirmyndar hegðun og stunda vinnu og/eða skóla.“

Í tilefni af kvörtun fanga, sem barst mér 18. maí 1999, þar sem meðal annars var kvartað yfir því að ekki hefði verið tilefni til að færa hann á milli deilda vegna agabrots, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 15. mars 2000. Í bréfinu óskaði ég upplýsinga frá ráðuneytinu um lagagrundvöll þeirrar ákvörðunar að flytja umræddan fanga á milli deilda af framangreindu tilefni. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 18. maí 2000, segir meðal annars svo um þetta atriði:

„[...]“

Í 10. gr. laga nr. 48/1988 segir að heimilt sé að fangelsum sé skipt upp í deildir. Er þar ekki útlistað nánar hvert hlutverk einstakra deilda geti eða eigi að vera. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 48/1988 eru tekin dæmi um hvernig þessari skiptingu megi háttta til. Í umsögn Fangelsismálastofnunar sem barst ráðuneytinu 15. maí sl. segir meðal annars að stofnunin telji að í 10. gr. felist heimild til þess að færa fanga milli deilda.

Fangelsið Litla-Hrauni er eina fangelsið hér á landi sem er deildaskipt. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun eru þar 7 afplánunardeildir auk gæsluvarðhaldsdeildar. Dómpólar hefja almennt afplánun á sömu deildinni sem er deild IA (í húsi 4). Í húsi 4 eru 5 deildir. Litilsháttar munur er á fríðindum varðandi útivist um helgar milli þeirra deilda sem eru á 1. og 2. hæð hússins en á einni deildinni (3. hæð hússins) er gert ráð fyrir því að þar dvelji aðeins fangar sem ekki eru að staðaldri háðir vanabindandi lyfjum og hafi sýnt góða hegðun. Á þeirri deild og á annarri deild á sömu hæð er um mest fríðindi að ræða. Annars er munur á aðbúnaði og aðstöðu óverulegur milli deilda, sérstaklega eftir að breytingar voru gerðar á aðbúnaði á þeim deildum sem eru í eldra húsnæðinu. Við komu í fangelsið er fongum gerð grein fyrir því fyrirkomulagi sem tíðkast um vistun á mismunandi deildum svo og ástæðum sem geta orðið þess valdandi að þeir geti flust milli deilda eða bygginga. Þær ástæður geta verið góð eða slæm hegðun, brot á reglum fangelsis og ýmislegt annað sem getur valdið því að talið er heppilegt að flytja fanga til.

[...]“

Með lögum og reglugerðum er forstöðumanni fangelsis falið ákvörðunarvald í málum er varða réttindi og skyldur fanga. Forstöðumaður ákveður ennfremur agaviðurlög samkvæmt 3. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988. Þessar ákvarðanir forstöðumanns fangelsisins eru stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. álit umboðsmanns Alþingis nr. 170/1989. Það er skilningur dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og fangelsismálayfirvalda að ákvörðun forstöðumanns fangelsis um að færa fanga á milli deilda sé ekki beiting agaviðurlaga í skilningi 31. gr. laga nr. 48/1988. Þar segir ekki að flutningur fanga á milli deilda teljist beiting agaviðurlaga í skilningi ákvæðisins. Ef fangar í kjölfar slíkra flutninga þyrftu að þola sviptingu réttinda, sem þeir almennt njóta samkvæmt lögum nr. 48/1988 og reglugerðum, þá félli slíkt undir 2. tl. 1. mgr. 31. gr. laganna. Hér er aðstaðan önnur, því

þrátt fyrir slíka flutninga njóta fangar, í öllum deildum fangelsisins, allra þeirra réttinda sem þeim eru áskilin í lögum og reglugerðum. Ekki er um að ræða neina sérstaka „refsíalmu“ í fangelsinu, sem fangar eru fluttir í, en vistun í einangrun er í húsi 1. Með mismunandi aðstöðu á afplánunardeildum er samt sem áður unnt að umbuna föngum fyrir góða hegðun og er það talið æskilegt. Eðlilegt er að fangelsisfyrirvöldum sé játað ákveðið svigrúm í þessum efnum, enda deginum ljósara að fangar brjóta síður af sér innan veggja fangelsisins ef þeir vita að þeim verður umbunað fyrir slíkt. Í húsreglum fyrir fanga á Litla-Hrauni segir að brot á reglunum geti leitt til þess að fangi verði fluttur á aðra deild. Ekki má missa sjónar af því að þeir dómþolar er í fangelsinu sitja eru að taka út refsingu. Fangelsi eru ekki og verða aldrei hótél eða einhvers konar gistiheimili, og því mega fangar búast við einhverju óhagræði og óþægindum vegna refsivistarinnar í kjölfar ráðstafana og athafna fangelsisfyrivalda, s.s. við flutning fanga milli deilda. Slíkt felst í eðli refsivistar. Á meðan lágmarksréttindi fanga samkvæmt lögum og reglugerðum verða ekki skert við flutning fanga milli deilda fangelsisins, getur slíkur flutningur ekki falið í sér beitingu agaviðurlaga í skilningi 31. gr. laga nr. 48/1988, enda felst í þeim viðurlögum sem þar greinir tímabundin réttinda- eða frelsisskerðing.

Í framangreindri 1. mgr. 31. gr. segir að fyrir brot á reglum fangelsis megi beita fanga þeim agaviðurlögum er greinir í 1. - 4. tl. ákvæðisins. Í umræddu máli neitaði [X] að gangast undir líkamsleit í kjölfar heimsóknar til hans sem hafði farið fram án eftirlits. Eins og fram kom í skýrslu frá Fangelsinu Litla-Hrauni, dags. 29. apríl 1999, var [X] ljóst að neitun hans varðaði agaviðurlögum. Í ákvörðun fangelsisins kom fram að [X] hafi vegna þessa verið ákvörðuð viðurlög samkvæmt 2. og 3. tl. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988. Sætti [X] samkvæmt þessu skerðingu vinnulaunadagpeninga í 14 daga, símabanni í 14 daga og heimsóknir til hans fóru fram í sérstakri öryggisálmú fangelsisins, í takmarkaðan tíma, í 1 mánuð. Ekki er í viðurlagaákvörðuninni minnst á flutninginn milli deilda, enda fellur slíkt ekki undir 2. eða 3. tl. 1. mgr. 31. gr.

Með vísan til framanritaðs telur dóms- og kirkjumálaráðuneytið svo og fangelsismálayfirvöld, að ákvörðun fangelsisfyrivalda um að flytja [X] milli deilda, í kjölfar neitunar hans að gangast undir líkamsleit, hafi verið fullkomlega lögmæt ráðstöfun.“

Með tilvitnuðu svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín vegna ofangreindrar kvörtunar fylgdi greinargerð frá fangelsismálastofnun, dags. 11. maí 2000. Í henni segir meðal annars svo um þetta atriði:

„Samkvæmt 10. gr. laga um fangelsi og fangavist er heimilt að skipta fangelsum upp í deildir. Ekki er skilgreint í lögnum hvert hlutverk einstakra deilda geti eða eigi að vera. Segir um þetta í greinargerð að nefna megi sem dæmi að hægt væri að hafa þá sem vilja vera án vímuefna og sýna góða hegðun sér í deild, erfiða síbrotamenn, yngri fanga o.s.frv. Fangelsismálastofnun telur að í þessari grein felist heimild til þess að færa fanga milli deilda.

[...] Munur á aðbúnaði og aðstöðu er að mati stofnunarinnar ekki verulegur milli deilda, sérstaklega eftir að breytingar voru gerðar á aðbúnaði á þeim deildum sem eru í eldra húsnæðinu (húsi 3). [...] Með mismunandi aðstöðu á afplánunardeildum er samt sem áður unnt að umbuna föngum fyrir góða hegðun og er það talið æskilegt. Jafnframt segir í húsreglum fyrir fanga á Litla-Hrauni að brot á reglunum geti leitt til þess að fangi verði fluttur á aðra deild. Tíðkast hefur að færa fanga á milli deilda brjóti þeir reglur fangelsisins. Er það nú almenn regla. Í öllum deildum fangelsisins hafa fangar öll réttindi sem þeim eru áskilin í lögum. Engin sérstök „refsíalma“ er í fangelsinu, en vistun í einangrun er í húsi 1.

Nauðsynlegt er að bregðast við því þegar forsendur bresta fyrir því að vista fanga á viðkomandi deild eigi deildaskipting á þessum grundvelli að ganga upp. Ýmsar ástæður geta leitt til þess að færa þurfi fanga milli deilda. Ekki er þá alltaf um agabrot að ræða. Á það sérstaklega við þegar einungis er um það að ræða að forsendur breytast í sambandi við lyfjaneyslu. Einnig getur sambúðarvandi af ýmsum toga komið upp. Dæmi um það er að fangi óttast samfanga sinn eða að tiltekinn fangi sýni af sér yfirgang gagnvart öðrum fögum. Fangelsissamfélagið er viðkvæmt samfélag. Þar eru einstaklingar sem hafa verið dæmdir til vistunarinnar í refsiskyni. Þeir verða að þola návist hver annars á afar takmörkuðu svæði. Úrræði fangelsisins takmarkast einnig af því að það hefur ekki val um það hvort eða hve lengi einstaklingurinn er vistaður í fangelsinu. Oft þykir þá nauðsynlegt en jafnframt nægilegt að leysa málið með þeim hætti að færa fanga milli deilda.

Sama vinnulag hefur verið viðhaft í öllum tilfellum þegar fangi er færður milli deilda, hvort sem það er í tengslum við agaviðurlög ekki. Hefur hingað til verið litið á þær ráðstafanir sem stjórnvaldsathafnir. Samkvæmt upplýsingum danska dómsmálaráðuneytisins hafa dönsk fangelsisýfirvöld þetta sama viðhorf. Þykir þó rétt að gera nánari grein fyrir framkvæmdinni hér á landi. Fanga er ekki gefinn sérstaklega kostur á að tjá sig áður en ákveðið er að flytja hann. Ákvörðunin er munnleg en ef fangi óskar eftir skýringum á því hvers vegna hann er færður er jafnan orðið við því, ef flutningurinn er ekki í tengslum við agaviðurlög. Í áðurgreindu bréfi stofnunarinnar, dags. 28. september 1999, kemur fram í lokamálsgrein að það hafi verið til skoðunar hvort haga þyrfti flutningi fanga milli deilda á annan veg en nú er gert þegar þeir eru fluttir milli deilda gegn vilja sínum en jafnframt að ýmsir vankantar séu á því sérstaklega varðandi andmælarétt. Tekið skal þó fram að ef hegðun fanga þykir ámælisverð er skrifuð skýrsla um það. Stundum þykir þá nægilegt að aðvara fangann og það þá áritað á skýrsluna í hans viðurvist. Fangelsisýfirvöldum er vandi á höndum varðandi það að gefa fanga kost á að tjá sig áður en ákveðið er að flytja hann þegar um sambúðarvanda er að ræða. Aðstaðan getur verið sú að það að ávirðingar eru bornar á fanga sem annar fangi óttast sé talið líklegt að leiði til þess að hann láti verða af hótun sinni eða að ástandið versni til muna.

Benda má á að í stóru fangelsi koma á hverjum degi upp vandamál sem þarf að leysa úr. Varðar miklu að unnt sé að leysa þau með skilvirkum hætti. Ákvarðanir um að færa fanga af deild er eðlilegt að bera saman við aðrar ákvarðanir sem teknar eru nær daglega í fangelsinu svo sem: Ákvarðanir um að færa fanga milli vinnustaða, ákvörðun um hvort leyfa eigi eða banna tiltekna heimsókn til fanga, ákvarðanir um hvort leyfa eigi eða fjarlægja aukabúnað á klefum, ákvarðanir um líkamsleit o.s.frv. Í fangelsinu eru að jafnaði vistaðir um 60 fangar. Það að gefa fögum ávallt kost á að tjá sig um fyrirhugaða ákvörðun um að færa þá af deild og aðrar sambærilegar ákvarðanir myndi draga verulega úr skilvirkni. Líklegt er að það myndi einnig draga úr virkni þeirra úrræða sem fyrir hendi eru til að hafa styrka stjórn á fangahópnum og þannig leiða til þess að stjórn fangelsisins yrði í heild ómarkvissari. Stofnunin dregur í efa að niðurstaðan yrði bættir stjórnsýsluhættir.

Að framansögðu má sjá að æskilegt væri að farið yrði yfir valdheimildir fangelsisýfirvalda með tilliti til stjórnsýslulaga og það skoðað hversu ítarlegri málsmeðferð unnt er að koma við án þess að draga verulega úr skilvirkni. Hafa verður í huga tilgang með fangavist og refsifullnustu almennt. Stofnunin telur að sérákvæði um málsmeðferð í fangelsum þyrftu að vera til staðar í nokkrum tilfellum.“

Með bréfi 1. júlí 1998 skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til að annast óháða rannsókn á sjálfsvígum þriggja fanga í fangelsinu að Litla-Hrauni á tímabilinu mars til júní

1998. Lauk nefndin störfum með útgáfu skýrslu 15. janúar 1999. Á bls. 34 er vikið að „deildaskiptingu fangelsisins að Litla-Hrauni“. Þar segir meðal annars svo:

„Fangelsið að Litla-Hrauni er deildaskipt. Í fangelsinu eru samtals 87 fangaklefar á níu deildum. Á hverri deild eru vistaðir fjórir til ellefu fangar. Á sjö þessara deilda, með samtals 77 fangaklefa, eru vistaðir afplánunarfangar, gæsluvarðhaldsfangar í lausagæslu og nokkrir fangar, sem eru að afplána vararefsingu féseкта.

Í skýrslu Jóns Friðriks Sigurðssonar, sálfræðings, dags. 18. september 1998, kemur fram, að röðun fanga á deildir fari eftir ýmsu, en fyrst og fremst eftir hegðun þeirra og fíkniefnaneyslu. Fleira sé þó haft til hliðsjónar, s.s. aldur fanganna, almennt ástand þeirra og hverjir séu líklegir til þess að lynda saman hverju sinni. Aðstaða fanganna og réttindi séu misgóð eftir deildum, en segja megi að með góðri hegðun geti fangar almennt aflað sér betri réttinda.

Fangar, sem hegða sér illa í refsivist eða eru staðnir að því að hafa neytt fíkniefna í fangelsinu, hafa því minni réttindi og eru vistaðir með öðrum föngum sem eru í svipuðum vanda. Þeir sem eru erfiðastir eru vistaðir í húsi 3, gangi 3, þar sem aðstaða þeirra er mjög takmörkuð. Margir sem þar vistast eru óvinnufærir og sumir fara lítið sem ekkert í útivist. Viðurkennt er af fangelsisyfirvöldum, að vegna takmarkaðra atvinnutækifæra eigi fangar sem vistast í húsi 3 í reynd ekki alltaf möguleika á að stunda vinnu þótt þeir vilji vinna.“

Á fundi mínum með fulltrúa dóms- og kirkjumálaráðherra og forstjóra fangelsismálastofnunar 22. október 2001 kom fram að fangelsismálastofnun hefði ákveðið að breyta því fyrirkomulagi sem viðhaft hafði verið með hinni sérstöku deild í húsi 4, eða svokölluðum „fyrirmyndargangi“. Þannig yrðu felld niður þau sérstöku fríðindi sem fangar þar hefðu notið jafnframt því sem val á föngum til afplánunar þar yrði ekki byggt á sérstökum viðmiðunum eins og verið hefði. Fram kom að þessi breyting kæmi til framkvæmda 15. nóvember 2001. Í samræmi við þetta er hér miðað við að eftir þessa breytingu sé ekki að þessu leyti lengur gerður greinarmunur milli deilda fangelsisins hvað sem síðar kann að verða ákveðið. Þrátt fyrir þessa breytingu verður eins og áður greinir að hafa í huga að vegna fyrirkomulags og mismunandi aldurs bygginga fangelsisins er nokkur munur á aðbúnaði og aðstöðu milli afplánunardeilda fangelsisins eftir því hvort þær eru í húsi 3 eða 4. Eru þannig klefar í húsi 3 minni. Þá verður ljóst við skoðun á deildunum að yfirbragð þeirra og sambýli þar er mismunandi og af samtölum við fanga verður ráðið að í þeirra huga leiðir þessi munur til þess að þeir telja að það skipti þá verulegu máli á hvaða deild þeir eru látnir afplána. Þannig hafa fangar ítrekað komið á framfæri við mig athugasemdum um að þeir hafi verið fluttir úr húsi 4 í hús 3 gegn vilja sínum og þar með hafi aðbúnaður þeirra orðið lakari. Oft hefur þessi flutningur verið í tengslum við agabrot viðkomandi fanga. Ég vænti þess að þessi sjónarmið mín geti meðal annars orðið ráðuneytinu og fangelsismálastofnun vegvísir við samantekt á þeim reglum um flutning fanga sem áform hafa verið uppi um að setja.

Af framangreindum bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og fangelsismálastofnunar verður ráðið að á þeim vettvangi hafa verið uppi hugleiðingar um málsmeðferð við flutning fanga milli deilda og þá hvort haga þurfi þeim málum með öðrum hætti en nú er gert þegar fangar eru fluttir gegn vilja sínum. Þá hefur því verið lýst í greinargerð fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. september 1999, að unnið hafi verið að því meðal annars að festa á blað „sjónarmið sem ráða vistunarstað afplánunarfanga og flutningi þeirra á milli deilda og fangelsa“. Sé ætlunin að þessar upplýsingar verði „hluti þeirra upplýsinga sem fanga eru afhentar við komu í fangelsið“. Samkvæmt þeim upplýsingum sem forstjóri fangelsismálastofnunar hefur veitt mér hafa

slíkar reglur enn ekki verið settar. Með tilliti til framangreinds hef ég ákveðið að fjalla hér með almennum hætti um þær lagareglur og sjónarmið sem koma til skoðunar þegar ákveðið er hvar fangi skuli vistaður og um tilfærslu hans á milli deilda og húsa fangelsis.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 48/1988 er, eins og áður greinir, heimilt að skipta fangelsum upp í deildir. Í athugasemdum greinargerðar með 10. gr. frumvarps þess er varð að nefndu ákvæði í lögum nr. 48/1988 segir meðal annars svo um þetta ákvæði:

„Í þessari grein er almennt ákveðið um að heimilt sé að skipta fangelsum upp í deildir án þess að það sé skilgreint hvernig þær deildir verði, en nefna má sem dæmi að hægt væri að hafa þá sem vilja vera án vímuefna og sýna góða hegðun sér í deild, erfiða síbrotamenn, yngri fanga o.s.frv.“ (Alpt. 1987-1988, A-deild, bls. 2093.)

Framangreindar skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og fangelsismála-stofnunar og athugasemdir úr framangreindri skýrslu nefndar dóms- og kirkjumálaráðherra 15. janúar 1999 bera það með sér að ákveðið hefur verið að nýta heimild 10. gr. laga nr. 48/1988 í fangelsinu að Litla-Hrauni. Skipting fanga á deildir virðist fyrst og fremst vera ákveðin á grundvelli aðstæðna og hegðunar hvers fanga fyrir sig.

Framkvæmd refsivörslu með rekstri fangelsa er hluti af stjórnýslu ríkisins. Það er síðan sjálfstætt úrlausnarefni hverju sinni hvort þær athafnir sem viðhafðar eru af starfsmönnum ríkisins við þá starfrækslu teljast til stjórnvaldsákvarðana og lúta þeim sérstöku reglum sem um þær ákvarðanir gilda eða ekki. Það er ljóst að við rekstur fangelsis og í samskiptum fangelsis og fanga þarf daglega að ákveða fyrirkomulag og framkvæmd ýmissa mála án þess að um sé að ræða ákvarðanir sem teljast stjórnvaldsákvarðanir í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar verður í þessu efni að hafa í huga að eftir að afplánun fanga hefst er hann sviptur frelsi sínu og þarf meðal annars að lúta ákvörðunum fangelsisyfirvalda um dvalarstað sinn og samneyti við aðra. Þær ákvarðanir sem þannig eru teknar um hvar hann skuli vistaður í fangelsi geta því haft verulega þýðingu fyrir daglegt líf fangans í afplánuninni. Sérstaklega kunna hagsmunir fangans að vera ríkir sé ákveðið að færa hann til með þeim hætti að aðbúnaður hans og möguleikar til að njóta réttinda og þess sem stundum eru nefnd fríðindi innan fangelsisins verði lakari.

Ljóst er, eins og áður greinir, að það er að jafnaði hagsmunamál fanga að hann sé vistaður í húsi 4 enda er aðstaða þar og aðbúnaður að nokkru betri en í húsi 3, einkum að því er varðar stærð klefa. Ég vek að auki athygli á því að almennt verður að ganga út frá því að mikilvægt sé fyrir fanga að stöðugleiki skapist í lífi hans meðan á afplánun stendur og því eigi að forðast óþarfa rask og breytingar á vistunarstað hans af hálfu fangelsisyfirvalda nema málefnalegar ástæður séu til staðar. Sökum þessa tel ég að þegar fangi hefur verið vistaður í tilteknum klefa, hann komið sér þar fyrir og kynnst því umhverfi, er að mínu áliti betur í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti að miðað sé við að ákvarðanir um tilfærslu hans og flutning, án samþykkis hans, heyri til undantekninga. Þá legg ég áherslu á að fyrirkomulag þessara mála, bæði reglur og framkvæmd, sé með þeim hætti að tilfærslur fanga milli deilda og húsa séu ekki handahófskenndar og gerðar að tilefnislausu.

Í greinargerð fangelsismálastofnunar 28. september 1999 er vikið að því að ekki hafi tíðkast að föngum sé alltaf gerð sérstök grein fyrir ástæðum flutnings milli klefa eða deilda. Þá segir að það kunni „stundum að vera erfitt um vik að tilgreina nákvæmlega hvað það er sem gefur tilefni til flutnings og frjálst mat nauðsynlegt, einkum í þeim tilvikum þegar fangar eiga við geðræn eða persónuleg vandamál að stríða sem gera það að verkum að yfirmenn telja heppilegt að þeir skipti um umhverfi“. Þá kemur fram að það hafi verið til skoðunar hjá fangelsismálastofnun hvort tilfærslum fanga á milli húsa og deilda þurfi að haga á annan veg þegar þeir eru fluttir gegn vilja þeirra. „Ýmsir vankantar [séu] þó á því [...] og [megi] þá sérstaklega nefna andmælarétt í þeim tilvikum þegar tafarlaus brott-

flutningur er nauðsynlegur“. Er þetta sjónarmið rakið nánar í greinargerð stofnunarinnar, dags. 11. maí 2000, sem ég rakti hér að framan. Er þó meðal annars tekið sérstaklega fram að stofnunin hafi hingað til litið á ráðstafanir um tilfærslu fanga á milli húsa og deilda sem „stjórnvaldsathafnir“. Er í því sambandi sérstaklega vísað til upplýsinga frá danska dómsmálaráðuneytinu um að dönsk fangelsisýfirvöld byggja á sama viðhorfi.

Í lögum er ekki að finna neinar lögbundnar takmarkanir á gildissviði stjórnslulaga að því er varðar ákvarðanir sem teknar eru af hálfu fangelsisýfirvalda í málefnum fanga. Það verður því að ganga út frá því sem meginreglu að lágmarksréttindi þau sem mælt er fyrir um í stjórnslulögum eigi að jafnaði við í slíkum tilvikum ef slíkar ákvarðanir verði taldar stjórnvaldsákvarðanir í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga gilda lögin þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um „rétt eða skyldu manna“. Í lögum er ekki skilgreint nánar hvað átt sé við með hugtökunum „rétti“ og „skyldu“ í merkingu ákvæðisins. Í athugasemd við 1. gr. frumvarps til stjórnslulaga segir meðal annars að það geti vissulega verið álitamál hvort ákvarðanir sem tengjast opinberri þjónustu falli undir gildissvið laganna. Bent er á að líta verði til þess hvers eðlis ákvörðunin er „en ekki eingöngu til þess hver tekur ákvörðunina og hvers efnis hún er“. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3284.) Hér skiptir því máli hvort ákvörðun færir mönnum réttindi eða skerðir þau, léttir skyldum af mönnum eða leggur á þá auknar byrðar. Þetta mat verður þannig ekki eingöngu byggt á formlegum mælikvarða heldur með því að meta hver hin raunverulegu áhrif eru sem ákvörðunin hefur fyrir þann sem í hlut á. Og með tilliti til hversu rúmt orðalag 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaganna er verður að telja líkur til þess að hugtakið réttur í merkingu ákvæðisins verði ekki í framkvæmd einskorðað við lögvarinn rétt heldur taki það einnig til þess sem stjórnvöldum er heimilt en ekki skylt að veita. Þá geti þar einnig fallið undir aðstaða sem stjórnvöld hafa komið á með athöfnum sínum og ætlunin er að gera breytingar á. Ég minni líka á að þegar afmarkað er gildissvið stjórnslulaga þarf að huga að niðurlagsorðum athugasemda við 1. gr. frumvarps til laganna um að orðalag ákvæðisins sé „annars svo rúmt að í algjörum vafatilvikum [beri] að álykta svo að lögum gildi fremur en að þau gildi ekki“.

Ég tel í sjálfu sér ekki ástæðu til að gera athugasemdir við það fyrirkomulag að láta hegðun fanga í refsivist hafa áhrif við ákvarðanir um vistunarstað hans. Eins og ráða má af tilvitnuðum athugasemdum lögskýringargagna að baki 10. gr. laga nr. 48/1988 gerði lög-gjafinn beinlínis ráð fyrir því að fangelsisýfirvöld ákveddu tilhögun deildaskiptingar innan fangelsa með hliðsjón af slíkum atriðum. Þá bendi ég hér á a- og b-lið 12. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna en þar kemur fram að tilgangur „flokunar eða endurflokkunar fanga“ skuli vera að skilja frá öðrum föngum þá sem vegna lundarfars síns eða afbrotaferils eru líklegir til að njóta góðs af því eða hafi slæm áhrif á aðra og að auðvelda vistun fanga þar sem til bóta horfir við meðferð og félagslega endurhæfingu. Einnig að hliðsjón sé höfð af stjórnunar- og öryggiskröfum.

Enda þótt 10. gr. laga nr. 48/1988 geri beinlínis ráð fyrir því að fangelsisýfirvöld geti tekið ákvarðanir um tilflutning fanga á milli húsa og deilda í fangelsi, meðal annars vegna hegðunar fanga, verður með því einu ekki slegið föstu að slíkar ákvarðanir séu ekki stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnslulaga. Mat á því hvort um slíka ákvörðun sé að ræða verður að eiga sér stað í hverju tilviki fyrir sig að teknu tilliti til allra aðstæðna. Í því sambandi tel ég að hafa verði í huga að aðstæður og „lífskjör“ manns sem sviptur hefur verið frelsi sínu með vistun í afplánunarfangelsi hljóta eðli máls samkvæmt að ráðast verulega af einstökum ákvörðunum fangelsisýfirvalda sem hafa áhrif á líf hans í afplánuninni. Að mínu áliti verður þannig ekki hjá því komist að skilgreina og afmarka hagsmuni fanga í lagalegum skilningi með tilliti til þess aðbúnaðar og þeirra aðstæðna sem hafa bein áhrif á líf hans í afplánuninni. Tel ég því að hafi ákvörðun um tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi veruleg áhrif á líf hans í afplánuninni, sökum þess að hún er tekin gegn

vilja hans, vegna hegðunar hans og leiðir til verri aðbúnaðar fyrir hann, sé ekki útilokað að líta verði svo á að um sé að ræða ákvörðun um „rétt“ fanga í rýmri merkingu þess hugtaks sem þannig verði að telja stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga í samræmi við þau sjónarmið sem ég rakti hér að framan og þeirra athugasemda sem fram koma í greinargerð með frumvarpi til stjórn-sýslulaga. Ég tel því að haga beri hinni almennu framkvæmd þessara mála, og þá reglum sem settar verða um hana, þannig að vafi leiði frekar en ekki til þess að reglum stjórn-sýslulaga verði fylgt við undirbúning og töku ákvörðunar. Þá ber einnig að hafa í huga að þessar reglur laganna eru byggðar á óskráðum meginreglum stjórn-sýsluréttarins sem hafa oft rýmra gildissvið. Ég tel jafnframt að í þessu efni þurfi fangelsisfyrivöld að gæta þess að haga störfum sínum með þeim hætti að fylgt sé vönduðum stjórn-sýsluháttum. Ég tek hins vegar fram að með þessu er ekki verið að útiloka að tilfærsla fanga á milli húsa og deilda geti í ákveðnum tilvikum, m.a. vegna hreinna skipulagsákvæðana, verið ákvörðun sem fellur utan þess að vera stjórnvaldsákvörðun í merkingu laga nr. 37/1993.

Vegna tilvísunar fangelsisfyrivalda til afstöðu danskra yfirvalda tek ég fram að við samanburð á gildissviði dönsku og íslensku stjórn-sýslulaganna verður að gæta þess að það er ekki víst að það verði afmarkað með sama hætti í báðum lögunum meðal annars vegna þeirra ummæla sem fram koma í lögskýringargögnum. Athugun mín á framkvæmdinni í Danmörku og Noregi sýnir að þar er almennt byggt á því að fylgja beri málsmeðferðarreglum stjórn-sýslulaga þessara landa við ákvarðanir um flutning fanga milli deilda og fangelsa þegar slíkt leiðir til verulegra breytinga á afplánunarstöðu fanga. Frá þessu geta hins vegar verið undantekningar meðal annars á grundvelli sérstakra lögfestra heimilda þar um.

Í greinargerð fangelsismálastofnunar er að því vikið að stofnunin hafi ekki hingað til veitt fanga kost á því að tjá sig áður en ákveðið er að flytja hann. Þá sé ákvörðunin munnleg „en ef fangi óskar eftir skýringum á því hvers vegna hann er færður [sé] jafnan orðið við því, ef flutningurinn er ekki í tengslum við agaviðurlög“.

Áréttað er í greinargerðinni að fangelsisfyrivöldum sé vandi á höndum varðandi það að gefa fanga kost á að tjá sig áður en ákveðið er að flytja hann þegar um sambúðarvanda er að ræða. Þá er lögð áhersla á það að leysa þurfi mál í stóru fangelsi með skilvirkum hætti. Af þessum sökum myndi það „að gefa fongum ávallt kost á að tjá sig um fyrirhugaða ákvörðun um að færa þá af deild [...] draga verulega úr skilvirkni“. Er loks tekið fram að það sé skoðun stofnunarinnar að „sérákvæði um málsmeðferð í fangelsum þyrftu að vera til staðar í nokkrum tilfellum“.

Ef talið er að ákvörðun fangelsisfyrivalda um tilfærslu fanga sé stjórnvaldsákvörðun, með tilliti til þeirra sjónarmiða sem ég rakti hér að framan, minni ég á að þá gilda að jafnaði öll þau fyrirmæli um málsmeðferð við slíka ákvarðanatöku sem fram koma í stjórn-sýslulögum. Verður því almennt að gæta að því að mál sé nægjanlega upplýst áður en slík ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. laganna, að sambærileg tilvik hljóti sömu meðferð, sbr. 11. gr., og að ekki sé gengið lengra en nauðsyn ber til í hvert sinn, sbr. 12. gr. laga nr. 37/1993. Þá verður að jafnaði að gefa fanga kost á því að tjá sig um slíka ákvörðun áður en hún er tekin. Ég vek hins vegar athygli á því að ekkert er því til fyrirstöðu samkvæmt andmæla-reglu 13. gr. stjórn-sýslulaga að gerðar séu bráðabirgðaráðstafanir um tilfærslu eða flutning fanga við þær aðstæður þegar m.a. liggur fyrir bráð hætta á líkams- eða eignatjóni. Verður þó að mínu áliti að gefa fanga kost á því að tjá sig, sbr. 13. gr. stjórn-sýslulaga, ef fyrirhugað er að taka varanlega ákvörðun um tilflutning hans af því tilefni þó að því gættu að undantekningarákvæði 13. gr. eigi ekki við.

Ég tel í þessu sambandi rétt að taka fram að af hálfu fangelsisfyrivalda hefur því ekki verið haldið fram að ákvörðun um tilfærslu fanga teljist beinlínis ein tegund agaviðurlaga í merkingu 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988. Þó má ráða af framangreindum skýringum og einstökum málum sem til mín hafa borist að almennt er fangi, sem látinn hefur verið sæta

agaviðurlögum, jafnframt færður á deild í húsi 3 á Litla-Hrauni í slíkum tilvikum. Ég tek fram að ég geri ekki athugasemd við það að hegðun fanga sem jafnframt felur í sér agabrot geti leitt til þess að nauðsynlegt verði talið að flytja hann á milli deilda innan fangelsis. Minni ég á að gert er ráð fyrir því í framangreindum lögskýringargögnum að baki 10. gr. laga nr. 48/1988 að slík tilfærsla geti verið þáttur í því að bregðast við hegðunarvandamáli fanga. Á hinn bóginn legg ég á það áherslu að líta verður svo á að ákvörðun um tilfærslu fanga í slíkum tilvikum sé sjálfstæð ákvörðun sem uppfylla verður framangreindar kröfur laga nr. 37/1993. Verður því eftir atvikum að kynna fyrir viðkomandi fanga að samfara beitingu agaviðurlaga kunni að koma til tilfærslu hans á aðra deild og gefa honum kost á því að tjá sig sérstaklega um það atriði.

Ég tel hér loks rétt að leggja áherslu á mikilvægi þess að málsmeðferð fangelsis-yfirvalda í einstökum málum sé gagnsæ og sanngjörn þannig að með henni sé ekki raskað því trausti sem ríkja þarf á milli fanga og starfsmanna fangelsa. Ef ákvarðanir fangelsis-yfirvalda á borð við tilfærslu þeirra á milli deilda hafa á sér þann blæ að vera að jafnaði teknar án þess að gætt sé með fullnægjandi hætti að hagsmunum fangans, honum tilkynnt um efni málsins og honum að jafnaði veittur kostur á því að tjá sig, kann það að leiða til þess að torveldað sé eðlilegum samskiptum á milli fanga og fangelsis-yfirvalda. Með því er einnig stefnt í hættu því öryggi og þeim friði sem verður að vera svo að markmið raunhæfrar og virkrar refsifullnustu um félagslega aðlögun fanga náist og að auki sé gætt að þeim sjónarmiðum um virðingu fyrir mannlegri reisn sem leggja verður til grundvallar þegar frelsissviptir menn afplána refsingu sína í fangelsi, sbr. hér til hliðsjónar 1. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Ég vek athygli á því að þessi sjónarmið eiga einnig alfarið við þegar ákvarðanir eru teknar á grundvelli ákvæða V. kafla laga nr. 48/1988 m.a. um vistun fanga í einangrun vegna öryggishagsmuna og töku ákvarðana um agaviðurlög.

Í greinargerð fangelsismálastofnunar 28. september 1999 er, eins og fyrr er rakið, að því vikið að unnið hafi verið að því á vegum stofnunarinnar að festa á blað nokkrar helstu staðreyndir um fangelsin, og þá einkum þau sjónarmið sem ráða vistunarstað afplánunar-fanga og flutningi þeirra milli deilda og fangelsa. Fram kemur að ætlunin sé að þessar upplýsingar séu hluti þeirra upplýsinga sem fanga eru afhentar við komu í fangelsi.

Ég tel mikilvægt í ljósi réttaröryggis fanga og vandaðra stjórnisyluhátta við meðferð mála hjá fangelsis-yfirvöldum að til séu skráðar og samræmdar reglur um þau sjónarmið sem geta legið að baki ákvörðun um að færa fanga af einni deild yfir á aðra. Þá tel ég nauðsyn á því að föngum séu kynntar þær málsmeðferðarreglur sem gilda eiga í slíkum tilvikum meðal annars um andmælarétt og rétt viðkomandi til að krefjast rökstuðnings. Í þessu sambandi tel ég loks rétt að vekja hér athygli á 11. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna en þar er að finna ákvæði um vistunarstað og „flokkun“ fanga. Þar segir meðal annars í 1. mgr. ákvæðisins að þegar ákveðið er hvar fangi skuli vistaður og hver skipan skuli vera á meðferð hans skuli taka tillit til sérstakra meðferðarþarfa, heilsufars, kynferðis og aldurs. Þá segir í 4. mgr. 11. gr. að unga fanga skuli vista við aðstæður sem vernda þá eins og unnt er fyrir slæmum áhrifum og taka skal fullt tillit til sérþarfa þeirra vegna aldurs.

IX.

Fyrirætlanir stjórnvalda um setningu almennra reglna o.fl.

Í framangreindum bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og fangelsismálastofnunar til mín í tilefni af þessari athugun minni hefur í nokkrum tilvikum verið vikið að þeirri fyrirætlun stjórnvalda að setja almennar og skráðar reglur um tiltekin atriði í málefnum fanga og gera aðrar ráðstafanir af því tilefni. Hefur sá tími sem athugun þessi hefur tekið meðal annars markast af þessum fyrirætlunum stjórnvalda.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín frá 16. nóvember 1999 var, eins og fyrr greinir, rakið að þrátt fyrir þá skoðun ráðuneytisins að húsreglur fangelsanna teljist fullnægjandi stjórnarsýslufyrirmæli hefði það í hyggju að setja á árinu 2000 „almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála, sbr. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist“. Ég hef áður bent á að með tilliti til tilvísunar ráðuneytisins í umræddu bréfi til almennrar reglugerðarheimildar 2. mgr. 36. gr. laga nr. 48/1988 gangi ég út frá því að um sé að ræða almenn stjórnarsýslufyrirmæli í reglugerðarformi.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem ég fékk frá fulltrúa ráðuneytisins á fundi mínum með honum og forstjóra fangelsismálastofnunar 22. október 2001 liggur hins vegar fyrir að umræddar reglur hafa enn ekki verið settar þrátt fyrir ofangreinda yfirlýsingu ráðuneytisins í bréfi til mín um að þær yrðu settar á árinu 2000.

Í greinargerð fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins, dags. 28. september 1999, sem rituð var í tilefni af athugun minni, kemur fram að „upplýsingapakki“ hafi verið afhentur föngum við komu þeirra í fangelsið að Litla-Hrauni, sbr. að öðru leyti sjónarmið mín um það efni í kafla V hér að framan. Þá segir í greinargerðinni að það hafi staðið til að útbúa sambærilegan upplýsingapakka fyrir önnur fangelsi. Auk þess hafi verið í vinnslu upplýsingabæklingur ætlaður föngum þar sem fram komi svör við algengustu spurningum þeirra varðandi fangavistina og réttindi fanga. Loks segir í greinargerðinni að í vinnslu hafi verið samsvarandi upplýsingabæklingur á ensku. Á fundi mínum 22. október 2001 með fulltrúa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og forstjóra fangelsismálastofnunar kom einnig fram að umræddur upplýsingapakki og bæklingar hafa enn ekki verið útbúnir í samræmi við þær fyrirætlanir í tengslum við upplýsingagjöf til fanga sem lýst er í áður nefndri greinargerð fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins 28. september 1999.

Ég minni á að í umræddri greinargerð stofnunarinnar frá 28. september 1999 er því loks lýst yfir að unnið hafi verið að því á vegum hennar að festa á blað nokkrar helstu staðreyndir um fangelsin, þau sjónarmið sem ráða vistunarstað afplánunarfanga og flutningi þeirra á milli deilda og fangelsa. Sé ætlunin að þessar upplýsingar verði hluti þeirra upplýsinga sem fanga eru afhentar við komu í fangelsi. Samkvæmt upplýsingum sem ég hef fengið hjá forstjóra fangelsismálastofnunar er umræddri vinnu ekki lokið.

Af framangreindu verður ráðið að stjórnvöld hafa í tilefni af þessari athugun annars vegar lýst yfir fyrirætlunum sínum um setningu almennra reglna um tiltekin atriði innan ákveðins tíma. Þá hafa stjórnvöld tekið fram að til hafi staðið að auka upplýsingagjöf til fanga með ákveðnum ráðstöfunum. Stjórnvöld hafa ekki staðið við þessar fyrirætlanir sínar en af hálfu þeirra hafa verið gefnar þær skýringar í þessu sambandi að erfitt hafi verið að framkvæma umræddar fyrirætlanir vegna tilflutnings starfsmanna og annarra breytinga á starfsmannahaldi í ráðuneytinu og hjá fangelsismálastofnun. Sökum þessa hef ég ákveðið að taka eftirfarandi almenn atriði fram.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er það hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Í 5. gr. laga nr. 85/1997 er mælt fyrir um heimild umboðsmanns til að taka að eigin frumkvæði mál til meðferðar. Getur hann jafnframt samkvæmt ákvæðinu tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Í ljósi framangreinds er með 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997 gert ráð fyrir tilteknum rannsóknarheimildum umboðsmanns og skyldum stjórnvalda til að veita umboðsmanni aðgang að réttum upplýsingum og veita honum nauðsynlegar skriflegar skýringar.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis að lögum er einkum það að „kappkosta að tryggja góða opinbera stjórnarsýslu, og að stjórnarvöld beiti ekki nokkurn mann rangindum“, sbr. athugasemdir við 2. gr. í frumvarpi því er varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis

nr. 13/1987. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2559.) Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að það sé „einn þáttur í starfi umboðsmanns að gera tillögur almenns eðlis til endurbóta í stjórnáslu“. (Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 2560.)

Ég legg á það áherslu að starf umboðsmanns samkvæmt lögum nr. 85/1997, og þá einkum í tilefni af ákvörðun hans um að taka almennt til athugunar starfsemi tiltekinnna stjórnvalda og málefna ákveðins hóps einstaklinga, mun vart ná tilgangi sínum ef það á sér ekki stað í virkri og góðri samvinnu umboðsmanns og stjórnvalda. Af ákvæðum 5., 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997 leiðir meðal annars að stjórnvöldum er skylt að gefa umboðsmanni réttar upplýsingar um ástand mála á hverjum tíma og um fyrirætlanir þeirra meðal annars í tilefni af athugunum umboðsmanns á málefnum sem falla undir starfssvið þeirra. Það gerir umboðsmanni erfitt um vik við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna ef stjórnvöld lýsa því yfir skriflega að tiltekna endurbætur séu fyrirsjáanlegar innan ákveðins tíma ef slíkum yfirlýsingum fylgja ekki raunhæfar ráðstafanir. Í því sambandi tek ég fram að stjórnvöld verða að gæta þess að haga starfsmannahaldi og verkefnaskiptingu milli starfsmanna með þeim hætti að samrýmist slíkum yfirlýsingum. Ástæðan er sú að ákvarðanir umboðsmanns um hvort og þá hvaða athuganir skuli framkvæmdar af hans hálfu markast að verulegu leyti af viðbrögðum og yfirlýsingum stjórnvalda hverju sinni. Því verður almennt að vera hægt að treysta því að yfirlýsingum stjórnvalda fylgi vilji til athafna og að staðið sé við slíkar yfirlýsingar innan þess tíma sem upp er gefinn af viðkomandi stjórnvaldi hverju sinni.

X.

Niðurstöður

Ég hef hér að framan rakið sjónarmið mín og niðurstöður í tilefni athugunar minnar á tilgreindum þáttum um réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð mála hjá fangelsis-yfirvöldum. Ég tel rétt að draga þær saman með eftirfarandi hætti:

1. Á þessu stigi hef ég ákveðið að taka ekki til heildstæðrar og sérstakrar athugunar hvernig háttað er eftirliti hér á landi af því tagi sem mælt er fyrir um í 5. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Í ákvæðinu segir að vernd persónulegra réttinda fanga með sérstöku tilliti til lögmætis ráðstafana sem fela í sér innilokun skuli tryggð með eftirliti samkvæmt þeim reglum er gilda í viðkomandi landi og skuli því sinnt af yfirvaldi á sviði dómsáslu eða öðrum aðila sem til þess er löglega skipaður og heimild hefur til að vitja fanga og tilheyrir ekki fangelsisyfirvöldum. Í samræmi við þá stöðu sem umboðsmaður Alþingis hefur talið að Evrópsku fangelsisreglurnar hafi hér á landi hef ég ákveðið að láta við það sitja að svo stöddu að vekja aðeins athygli stjórnvalda á framangreindu atriði og þá með það í huga að litið verði svo á að með 5. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna sé markmiðið að auka og bæta réttaröryggi á þessu sviði.
2. Ég fjalla í álitinu um þær kröfur sem gera verði til forms agaviðurlaga. Athugun mín leiðir í ljós að agaviðurlögum er nú beitt vegna brota fanga á „húsreglum“ sem settar hafa verið einhliða af viðkomandi forstöðumanni. Niðurstöður mínar um þetta atriði eru þær að ekki er unnt að fullyrða að lög nr. 48/1988 girði fyrir að lægra sett stjórnvöld, s.s. fangelsismálastofnun eða eftir atvikum forstöðumenn einstakra fangelsa, setji við ákveðnar aðstæður almennar reglur um beitingu agaviðurlaga. Ég legg þó áherslu á að þegar ekki nýtur við skýrrar lagaheimildar er það í betra samræmi við almenn réttaröryggissjónarmið sem dregin verða af lögmætisreglu stjórnásluréttarins og mannréttindareglum á þessu sviði að til grundvallar beitingu agaviðurlaga vegna agabrota liggja almenn stjórnvaldsfyrirmæli sett af ráðherra og birt með þeim opinbera

hætti sem lög kveða á um. Ég bendi á að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur í þessu máli tekið fram að það hafi haft í hyggju að setja slíkar almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga gagnvart föngum og málsmeðferð slíkra mála. eru það því tilmæli mín til ráðuneytisins að það framkvæmi sem fyrst þau áform sem að framan er lýst. eru það jafnframt tilmæli mín að við setningu þeirra reglna verði fylgt þeim sjónarmiðum sem ég geri grein fyrir í álitinu þessu og þá einnig um efnislegt inntak reglna um agaviðurlög og málsmeðferð.

3. Ég fjalla í álitinu almennt um kröfur sem gera verður til efnislegs inntaks reglna um agaviðurlög meðal annars í tilefni af því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur nú í hyggju að setja almennar reglur um notkun og beitingu agaviðurlaga. Við skýringu laga nr. 48/1988 um þetta atriði hef ég tekið nokkurt tillit til ákvæða 35. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Niðurstöður mínar um þetta atriði eru þær að í reglum sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið áformar að setja sé rétt að afstaða verði tekin til þess í fyrsta lagi hvaða athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, eigi að leiða til beitingar agaviðurlaga og þá nánar til hvaða tegundar slíkra viðurlaga. Þá er rétt að tekin verði afstaða til þess hvert skuli vera leyfilegt hámark einstakra tegunda agaviðurlaga.
4. Ég fjalla almennt um svokallað „pakkafyrirkomulag“ við ákvörðun tegundar og umfangs agaviðurlaga. Niðurstaða mín er sú að ég tel vafasamt að umrætt fyrirkomulag, sem almennt hefur verið viðhaft við ákvörðun agaviðurlaga, sé alfarið í samræmi við þann lagagrundvöll sem ákvarðanir um agaviðurlög eiga að byggjast á. Beini ég því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það láti fara fram athugun á því hvort ekki sé rétt og nauðsynlegt að gera breytingar á framkvæmd ákvarðana um agaviðurlög að þessu leyti að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem ég hef rakið í álitinu um þetta atriði.
5. Ég fjalla með almennum hætti um málsmeðferðarreglur við framkvæmd agaviðurlaga samkvæmt lögum nr. 48/1988. Ég tek fram að ekki hafa verið sett nánari fyrirmæli um meðferð mála þegar fyrir liggur grunur um agabrot. Þá hefur athugun mín leitt í ljós að ekki eru til skráðar reglur um meðferð mála í slíkum tilvikum í „húsreglum“ fangelsa eða í öðrum almennum fyrirmælum settum af fangelsisýfirvöldum. Niðurstöður mínar um þetta atriði eru þessar:
 - i. Með tilliti til réttaröryggis fanga og sjónarmiða um sanngjarna málsmeðferð þegar tekin er ákvörðun um beitingu agaviðurlaga tel ég að skilja beri ákvæði 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 með þeim hætti að það áskilji að forstöðumaður leggi að jafnaði í hverju tilviki mat á hvort rannsókn hafi verið fullnægjandi. Þá verður hann jafnframt við töku ákvörðunar um hvort beita eigi agaviðurlögum að leggja sjálfstætt mat á öll atvik málsins.
 - ii. Að því er varðar beitingu einangrunar sem einnar tegundar agaviðurlaga er það niðurstaða mín að í ljósi eðlis þess úrræðis sem einangrun er í samanburði við önnur agaviðurlög verði að miða við að gerðar séu ríkar kröfur til stjórnvalda um að mál sé nægjanlega upplýst áður en til greina kemur að beita einangrun og að sú ráðstöfun gangi ekki lengra en nauðsyn ber til. Að því er varðar rannsóknarskyldu fangelsisýfirvalda í slíkum tilvikum minni ég meðal annars á álit mitt frá 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998. Nánar tiltekið tel ég að almennt verði að leggja til grundvallar að ef ekki er gerður reki að því að fá fram sjónarmið læknis um líkamlegt og andlegt ástand fanga áður en honum er gert að sæta einangrun á

grundvelli 30. eða 31. gr. laga nr. 48/1988 leiði það til þess að meðferð málsins verði ekki talin uppfylla lagakröfur um rannsókn máls. Þá er það niðurstaða mín að með því að fanga sé ekki tryggð nauðsynleg lækniþjónusta við vistun hans í fangelsi, og þá einkum þegar honum er gert að sæta einangrun, eigi stjórnvöld á hættu að meðferð slíks máls verði talin brjóta í bága við 3. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

6. Ég fjalla um birtingu reglna fangelsismálastofnunar um afplánun fanga á áfangaheimili Verndar í Reykjavík. Legg ég áherslu á það að umræddar reglur eru opinbers eðlis og taka til samskipta fanga og stjórnvalda í tilefni af beitingu tiltekins lögbundins úrræðis. Sökum þessa og í ljósi réttaröryggissjónarmiða tel ég það betur í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að slíkar reglur séu birtar með almennum og opinberum hætti. Beini ég því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það láti fara fram athugun á því hvort ekki sé rétt að færa umræddar reglur í búning almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda samkvæmt lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.
7. Ég fjalla í álitinu um þau almennu sjónarmið sem hafa þarf í huga við framkvæmd lagareglna sem gilda um töku þvagsýna hjá föngum. Beini ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það sjái til þess að ákvörðunum um töku þvagsýna og meðferð slíkra mála verði hagað í samræmi við þau sjónarmið:
 - i. Það er niðurstaða mín að skýra verði ákvæði 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988, þar sem heimilt er að taka þvag- og blóðsýni úr fanga, með þeim hætti, með tilliti til sjónarmiða um áhrif meðalhófsreglu stjórnsluréttarins við þessar aðstæður, að ef vafi leikur á því hvort nauðsynlegt sé að beita slíku úrræði verði stjórnvöld að láta hjá líða að framkvæma það.
 - ii. Það er niðurstaða mín að miða verði við það sem meginreglu við framkvæmd þvagsýnatöku, með tilliti til þeirra hagsmuna sem hér vegast á, að rökstuddur grunur verði að liggja fyrir um fíkniefnaneyslu áður en ákvörðun er tekin um að framkvæma slíkt úrræði. Ég fellst hins vegar á að 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 girði ekki fyrir það að heimilt kunní að vera að framkvæma slíka ráðstöfun í ákveðnum almennum tilvikum án þess að rökstuddur grunur liggja fyrir um neyslu fíkniefna í hverju tilviki fyrir sig. Gera verður þó þá kröfu að skýrlega liggja fyrir að framkvæmd úrræðisins í slíkum tilvikum sé reist á sjónarmiðum sem með beinum og málefnalegum hætti tengjast tilgangi þess og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til.
 - iii. Það er niðurstaða mín að ekki sé tilefni til að gera athugasemdir við að jafnan sé tekið þvagsýni úr föngum við komu þeirra í fangelsi.
 - iv. Það er niðurstaða mín að það styðjist við málefnaleg sjónarmið að gera fanga að gefa þvagsýni við endurkomu í fangelsið úr dagsleyfi. Á hinn bóginn tel ég það vafasamt að byggt sé á almennri reglu þess efnis að allir fangar skuli sæta þvagsýnatöku áður en þeir fara í dagsleyfi án þess að fyrir liggja grunur um neyslu fíkniefna í því tiltekna tilviki. Þá tel ég heimild til töku þvagsýna í tilefni af reglu-bundnu eftirliti til að fylgjast með neyslu fíkniefna verði ekki leidd af orðalagi 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 án þess að málefnalegt og rökstutt tilefni sé til að ætla að viðkomandi fangi stundi fíkniefnaneyslu.

- v. Það er niðurstaða mín að ekki sé tilefni til að gera athugasemdir við það að tekið sé þvagsýni úr fanga þegar hann er fluttur úr öryggisdeild á almenna deild að því tilskildu að grundvöllur slíkrar ráðstöfunar sé sá sami og byggt er á þegar tekin eru þvagsýni úr fanga við komu hans í fangelsið.
8. Ég fjalla um upplýsingagjöf til fanga við móttöku þeirra í afplánun. Geri ég athugasemdir við það að þær upplýsingar sem fangar fá við móttöku í fangelsi samkvæmt upplýsingum sem mér voru afhentar eru ekki samræmdar og þeim búinn staður í einum samfelldum upplýsingapakka í stað þess að þær séu afhentar sem laus blöð. Legg ég einnig áherslu á að hraðað sé fyrirætlan stjórnvalda um að útbúa slíkan upplýsingapakka, sem fangar á Litla-Hrauni fá við móttöku þeirra, fyrir önnur fangelsi. Þar að auki bendi ég á að fangelsisyrirvöld hafa lýst því yfir að unnið hefur verið að því að útbúa upplýsingabækling handa íslenskum og erlendum föngum en því verki sé ekki lokið. Samkvæmt þessu beini ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að leitast verði við að framkvæma nefndar ráðstafanir til bættrar upplýsingagjafar til fanga sem fyrst. Þá eru það tilmæli mín til ráðuneytisins að það sjái til þess að upplýsingum um möguleika fanga til að leita til umboðsmanns Alþingis í trúnaði, skriflega eða símleiðis, verði bætt við þau gögn sem fangar fá afhent við móttöku í afplánun og að þar fylgi heimilisfang skrifstofu minnar eða símanúmer.
9. Ég fjalla um tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsinu að Litla-Hrauni. Niðurstöður mínar eru þessar:
- i. Það er niðurstaða mín að ganga verði út frá því sem meginreglu að lágmarksréttindi þau sem fram koma í stjórnslulögum eigi að jafnaði við að því er varðar ákvarðanir sem teknar eru af hálfu fangelsisyrivalda í málefnum fanga um rétt eða skyldu þeirra. Enda þótt 10. gr. laga nr. 48/1988 geri beinlínis ráð fyrir því að fangelsisyrirvöld geti tekið ákvarðanir um tilflutning fanga á milli húsa og deilda í fangelsi, meðal annars vegna hegðunar fanga, tel ég að með því einu verði ekki slegið föstu að slíkar ákvarðanir séu ekki stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnslulaga. Er það niðurstaða mín að hafi ákvörðun um tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi veruleg áhrif á líf hans í afplánuninni sökum þess að hún er tekin gegn vilja hans, vegna hegðunar hans og leiðir til verri aðbúnaðar fyrir hann, sé ekki útilokað að slík ákvörðun teljist hafa slík áhrif á „rétt“ fanga í merkingu þess hugtaks, eins og afmarka verður það á grundvelli lögskýringargagna, að hún teljist stjórnvaldsákvörðun sem fellur undir 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Það er því niðurstaða mín að haga beri hinni almennu framkvæmd þessara mála, og þá reglum sem settar verða um hana, þannig að vafi leiði frekar en ekki til þess að reglum stjórnslulaga verði fylgt við undirbúning og töku slíkrar ákvörðunar. Þá er það niðurstaða mín að í þessu efni þurfi stjórnvöld að gæta þess að haga störfum sínum með þeim hætti að fylgt sé vönduðum stjórnsluháttum. Ég tel að niðurstöður mínar hér að framan leiði hins vegar ekki til þess að útilokað sé að tilfærsla fanga á milli húsa og deilda geti í ákveðnum tilvikum, m.a. vegna hreinna skipulagsákvarðana, verið talin ákvörðun sem fellur utan þess að vera stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnslulaga.
- ii. Það er niðurstaða mín að ekki séu forsendur til að gera athugasemd við það að hegðun fanga sem jafnframt felur í sér agabrot geti leitt til þess að nauðsynlegt verði talið að flytja hann á milli deilda innan fangelsis. Á hinn bóginn er það niðurstaða mín að líta verði svo á að ákvörðun um tilfærslu fanga í slíkum tilvikum sé sjálfstæð ákvörðun sem uppfylla verði kröfur laga nr. 37/1993. Verði

Því eftir atvikum að kynna fyrir viðkomandi fanga að samfara beitingu aga-
viðurlaga kunni að koma til tilfærslu hans á aðra deild og gefa honum kost á því
að tjá sig sérstaklega um það atriði.

Ég ítreka það að lokum að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og fangelsismálastofnun
hafa lýst því yfir í tilefni af þessari athugun að þau hafi haft í hyggju að framkvæma til-
teknar ráðstafanir, bæði um setningu almennra reglna um ákveðin atriði og einnig að því er
varðar framkvæmdaratriði. Eins og ég fjalla um í kafla IX hér að framan hefur ekki enn
orðið af þessum fyrirætlunum. Sökum þessa bendi ég á að niðurstöður mínar hér að framan
leiða einkum í ljós mikilvægi þess að ráðuneytið og fangelsismálastofnun framkvæmi eins
fljótt og kostur er umræddar fyrirætlanir. Það verður áhersluatriði í störfum mínum og
frekari athugunum á málefnum fanga að fylgja því eftir.

XI.

Í inngangi að þessari skýrslu, sjá kafla I (6.3.), kemur fram að í kjölfar ofangreinds
álits leitaði ég bréflaga og á fundum eftir viðbrögðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og
fangelsismálastofnunar af því tilefni. Eins og þar er lýst kom ekki annað fram en að vilji
væri til þess af hálfu þessara aðila að gera nauðsynlegar breytingar í samræmi við þau
sjónarmið sem ég setti fram í álitinu. Síðan er vitnað til bréfs dóms- og kirkjumála-
ráðuneytisins til mín, dags. 22. apríl 2002, þar sem lýst er nánar fyrirætlunum ráðuneytisins
í þessu efni. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

4.2. Lok afplánunar utan fangelsis. Áfangaheimili Verndar. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 2940/2000)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú
ákvörðun fangelsismálastofnunar að hann skyldi færður til afplánunar í fangelsi. Var
ákvörðun fangelsismálastofnunar tekin í kjölfar ákvörðunar húsnefndar áfanga-
heimilis Verndar um brottvísun hans frá heimilinu vegna meints brots á reglum um
afplánun þar.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt 2. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og
fangavist, annast fangelsismálastofnun daglega yfirstjórn á rekstri fangelsa og sér um
fullnustu refsíðoma og ákveður í hvaða fangelsi afplánun fer fram, sbr. 8. gr. laganna.
Þá rakti hann ákvæði 2. mgr. 11. gr. laganna þar sem mælt er fyrir um heimild
fangelsismálastofnunar til þess að leyfa fanga að ljúka afplánun utan fangelsis enda
stundi hann vinnu eða nám sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt, búi á sérstakri
stofnun eða heimili þar sem hann er undir eftirliti og vinnan eða námið er liður í
aðlögun hans að samfélaginu á ný. Taldi umboðsmaður að fangelsismálastofnun væri
samkvæmt ákvæðinu heimilt að semja við frjáls félagasamtök um vistun fanga á
heimilum sem rekin væru af þeim. Á hinn bóginn væri fangelsismálastofnun einni
heimilt að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur fanga í merkingu 2. mgr. 1. gr.
stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við framkvæmd þeirra úrræða sem 2. mgr. 11. gr. laga nr.
48/1988 heimilaði. Ef húsnefnd áfangaheimilis Verndar tæki ákvörðun um að fanga
væri ekki lengur heimilt að dveljast á heimilinu yrði fangelsismálastofnun í kjölfarið
að taka sjálfstæða og formlega ákvörðun um breytingar á vistun hans. Yrði stofnunin
þá annaðhvort að ákveða að færa hann á ný til afplánunar í fangelsi eða til vistunar á
annarri stofnun eða heimili í merkingu 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988.

Umboðsmaður gerði athugasemd við það að fangelsismálastofnun hefði ekki, að fenginni vitneskju um afstöðu húsnefndar áfangaheimilisins um málefni A, fjallað um mál hans á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988 og málsmeðferðarreglna stjórnvöldslagala og tekið formlega stjórnvaldsákvörðun um hvort vista ætti A á ný í fangelsi eða leita annars vistunarúrræðis fyrir hann. Samkvæmt gögnum málsins hefði stofnunin ekki formlega látið málið til sín taka fyrir en með bréfi sem hún ritaði í tilefni af bréfi lögmanns A til stofnunarinnar vegna málsins.

Umboðsmaður áréttaði að ákvörðun fangelsismálastofnunar um það hvort skilyrði 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988 væru brostin, þannig að fangi þyrfti að ljúka afplánun sinni í fangelsi, væri stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 13. gr. stjórnvöldslagala væri meginreglan sú að hlutaðeigandi fangi skyldi eiga þess kost að tjá sig um atvik máls áður en slík ákvörðun væri tekin í máli hans. Þar sem A hafði ekki verið gefinn kostur á að koma að andmælum við ákvörðun fangelsismálastofnunar taldi umboðsmaður að á honum hefði verið brotið að því leyti. Með vísan til tengsla 13. og 10. gr. stjórnvöldslaganna taldi umboðsmaður að stjórnvöld hefðu ekki heldur fullnægt rannsóknarskyldu sinni í málinu.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að sjá til þess að málsmeðferð í sambærilegum málum yrði í framtíðinni hagað í samræmi við sjónarmið þau sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og að meðferð þess yrði þá hagað í samræmi við sjónarmið þau sem rakin voru í álitinu.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 30. nóvember 2001, er upplýst að A hafi ekki leitað til ráðuneytisins.

4.3. **Reynslulausn. Lögætisreglan. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Skyldubundið mat. Meinbugir á almennum stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 3028/2000)**

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var synjun fangelsismálastofnunar á umsókn hans um reynslulausn að lokinni afplánun á helmingi dæmnds refsitíma. Var synjun ráðuneytisins byggð á 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993, um fullnustu refsidóma.

Umboðsmaður rakti ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um veitingu reynslulausnar. Þá rakti hann ákvæði 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 þar sem segir að fanga verði að jafnaði ekki veitt reynslulausn ef ólokið er máli í refsivörslukerfinu á hendur honum þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi. Með vísan til efnis 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 taldi hann rétt að benda á að samkvæmt ákvæði 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skal hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð, og væri það efnislega samhljóða ákvæði 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í ljósi dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu taldi umboðsmaður að 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar gerði þá kröfu til stjórnvalda við framkvæmd þeirra málefna sem þeim væru falin að ekki væru teknar stjórnvaldsákvæðanir sem stríddu gegn þeim hagsmunum sem ákvæðinu væri ætlað að vernda.

Í ljósi skýringa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um það hvernig 1. mgr. 5. gr.

reglugerðar nr. 29/1993 hefði verið beitt í máli A taldi umboðsmaður varhugavert að fullyrða að framkvæmd stjórnvalda væri almennt með þeim hætti að beinlínis væri metið og lagt til grundvallar í hverju tilviki fyrir sig að fangi væri annaðhvort sekur eða saklaus í þeim málum sem hann ætti ólokið í refsivörslukerfinu. Virtist það fremur vera afstaða ráðuneytisins að ákvæðinu væri beitt með þeim hætti að einungis væri lagt til grundvallar að ef afplánunarfangi ætti ólokið málum í refsivörslukerfinu þegar umsókn um reynslulausn kæmi fram leiddi það eitt og sér til þess að hann fengi ekki reynslulausn.

Umboðsmaður tók fram að eins og lagagrundvelli ákvörðunar fangelsisýfirvalda um reynslulausn væri háttáð teldi hann að hún þyrfti að byggjast á heildarmati á aðstæðum fangans með tilliti til þess hvort líkur væru á að reynslulausnin myndi skila þeim árangri sem hún ætti lögum samkvæmt að stefna að. Taldi hann því fortakslausa beitingu 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993, sem stjórnvöld hefðu lagt til grundvallar í máli A, ekki samrýmast lagareglum um reynslulausn. Var það niðurstaða umboðsmanns að slíku skilyrði yrði í samræmi við lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins ekki beitt með svo fortaklausum hætti nema löggjafinn hefði beinlínis í lögum tekið afstöðu til þess en slík heimild væri ekki til. Þá taldi umboðsmaður að slík beiting reglugerðarákvæðisins gengi lengra í að afnema það einstaklingsbundna mat sem stjórnvöldum væri falið í lögum. Sökum þessa var það niðurstaða umboðsmanns að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði í úrskurði sínum ekki leyst úr máli A í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók loks fram að eins og lagagrundvelli ákvarðana um reynslulausnir væri háttáð væri vandmeðfarið með hvaða hætti litið skyldi til ólokinna mála í refsivörslukerfinu andspænis grundvallarreglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Taldi hann því að fara yrði sérstaklega varlega í að taka inn í mat stjórnvalda, um hvort veita ætti fanga reynslulausn, hugsanleg atvik í framtíðinni, t.d. um afplánun í fangelsi, þegar fyrirsjáanlegt væri vegna stöðu málsins í refsivörslukerfinu að úrslit myndu ekki ráðast fyrr en að liðnum nokkrum tíma.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar kæmi fram ósk þess efnis frá honum og leitaði leiða til að rétta hlut hans. Þá ákvað hann, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að beina þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra að ákvæði 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993, um fullnustu refsídóma, yrði endurskoðað með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu barst mér bréf frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, dags. 17. janúar 2002. Í því segir meðal annars svo:

„Í álitinu yðar, herra umboðsmaður Alþingis, í máli nr. 3028/2000 beinduð þér tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ef [A] bæri fram ósk þar að lútandi skyldi ráðuneytið taka málið til endurskoðunar og leita leiða til að rétta hlut hans.

Einnig var beint tilmælum til ráðuneytisins um að endurskoðun fari fram á ákvæði 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 um fullnustu refsídóma. Undirbúningur að endurskoðun ákvæðisins er hafinn.

Þá skal yður ennfremur tjáð að með bréfi, dags. 12. desember 2001, óskaði [A] eftir því að mál hans yrði tekið til endurskoðunar. Einnig innti hann ráðherra eftir því hvort og þá með hvaða hætti ráðherra ætli að fara að tilmælum háttvirts Umboðsmanns. Erindi [A] hefur verið svarað með bréfi ráðuneytisins, dags. 11. þ.m., og sendist ljósrit þess bréfs hjálaga til fróðleiks.“

Í niðurlagi bréfs ráðuneytisins til A, dags. 11. janúar 2001, segir meðal annars svo:

„Að því er varðar beiðni yðar um endurskoðun telur ráðuneytið ljóst, að þar sem þér hafið afplánað refsingu yðar með fullri dagatölu [...] sé ekki tilefni til að taka upp fullnustuna að nýju, því ekki er unnt að vinda tímann til baka.

Ráðuneytið telur sér ekki fært að taka upp samningaviðræður um bætur við yður né leita annarra leiða í því skyni að rétta hlut yðar og bendir yður á að leita til dómstóla með úrlausn slíkrar kröfu.“

**4.4. Lok afplánunar utan fangelsis. Áfangaheimili Verndar.
Agaviðurlög. Lögmatísreglan. Réttaröryggi fanga.
Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar.
(Mál nr. 3034/2000)**

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun deildarstjóra á Litla-Hrauni, fyrir hönd forstöðumanns, að A skyldi sæta agaviðurlögum vegna brots á reglum um afplánun á áfangaheimili Verndar.

Umboðsmaður rakti ákvæði um hlutverk fangelsismálastofnunar í lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Tók hann fram að samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laganna væri stofnuninni fengin heimild til þess að leyfa fanga að ljúka afplánun utan fangelsis enda stundaði hann vinnu eða nám sem fangelsismálastofnun hefði samþykkt, byggi á sérstakri stofnun eða heimili þar sem hann væri undir eftirliti og vinnan eða námið væri liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný. Hefði fangelsismálastofnun gert samkomulag við áfangaheimilið Vernd á grundvelli þessarar lagaheimildar og sett reglur um vistun fanga á heimilinu. Í þeim reglum kæmi fram að almenn ákvæði laga nr. 48/1988 giltu um afplánun á áfangaheimilinu og gætu brot á reglunum meðal annars leitt til þess að viðkomandi fangi sætti agaviðurlögum samkvæmt 31. gr. laganna.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988 væri gert ráð fyrir að fangi gæti lokið afplánun „utan fangelsis“. Hins vegar væri 31. gr. laganna, sem kveður á um agaviðurlög, takmörkuð við brot á reglum „fangelsis“. Þá væru agaviðurlög þau sem talin væru upp í ákvæðinu sérstaklega sniðin að því að mæta þeim tilvikum þegar fangi, sem afplánar refsidóm í fangelsi, brýtur gegn þeim reglum sem um fangelsisvistina gilda. Lagði umboðsmaður áherslu á að ákvörðun um að fangi skyldi sæta agaviðurlögum væri íþyngjandi. Leiddi það af lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins og sjónarmiðum um réttaröryggi fanga að lagaheimild til beitingar agaviðurlaga í einstökum tilvikum þyrfti að vera skýr og glögg. Í ljósi þessa og orðalags framangreindra ákvæða laganna var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið fullnægjandi lagaheimild til þess að láta A sæta agaviðurlögum vegna brots á reglum um afplánun á áfangaheimili Verndar. Hefði úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í málinu því ekki verið í samræmi við lög.

Í málinu hafði dóms- og kirkjumálaráðuneytið vísað til þess að hvað sem liði að öðru leyti lagagrundvelli þeirrar ákvörðunar að láta A sæta agaviðurlögum yrði að líta til þess að hann hefði sjálfviljugur gengið að tilteknum skilyrðum fyrir vistun sinni á áfangaheimilinu og þá meðal annars um að hlíta þeim reglum sem um vistina giltu. Af þessu tilefni tók umboðsmaður fram að hann gerði í sjálfu sér ekki athugasemdir við það að fanga væri heimilað að ljúka afplánun sinni utan fangelsis að ákveðnum skilyrðum uppfylltum sem hann yrði að samþykkja fyrirfram. Slík skilyrði yrðu hins vegar að vera í málefnalegu og eðlilegu samræmi við tilgang og efni 2. mgr. 11. gr. laga

nr. 48/1988 og eiga sér fullnægjandi stoð í því ákvæði eða öðrum ákvæðum laganna. Að áliti umboðsmanns yrði fanga hins vegar ekki gert að sæta íþyngjandi ráðstöfun á borð við agaviðurlög á þeim grundvelli einum að honum hefði verið kunnugt um það fyrirfram og að hann hefði samþykkt skilyrði fyrir vistun sinni utan fangelsis.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru álitinu og leitaði leiða til að rétta hlut hans.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 30. nóvember 2001, kemur fram að A hafi ekki leitað til ráðuneytisins. Þá segir meðal annars svo í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín:

„[Rétt þykir] að skýra yður frá því að eftir að álit yðar barst ráðuneytinu ritaði það fangelsismálastofnun ríkisins bréf hinn 20. júní sl. þar sem tilkynnt var að ekki þætti fært að fangar sem fengið hafa heimild til að afplána hjá Vernd, verði látnir sæta agaviðurlögum vegna brota á reglum um afplánun hjá Vernd. Því skyldi, meðan ekki væri búið að gera nauðsynlegar breytingar á löggjöf, ekki ákveða agaviðurlög vegna brota á reglum um afplánun hjá Vernd, heldur láta við það sitja að flytja viðkomandi aftur í fangelsi.“

4.5. Einangrun vegna gruns um refsiverða háttsemi. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3123/2000)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun forstöðumanns fangelsisins á Litla-Hrauni að A skyldi sæta einangrun í fjóra daga þar sem grunur lék á að hann væri viðriðinn fíkniefnamisferli. Var í úrskurðinum vísað til ákvæðis 1. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fanga-vist.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988. Taldi umboðsmaður ljóst að A hefði verið vistaður í einangrun vegna þess að hann lá undir grun um aðild að fíkniefnamisferli og talið hefði verið nauðsynlegt að vernda rannsóknarhagsmuni málsins með því að halda hinum grunuðu aðskildum í upphafi rannsóknar. Að áliti umboðsmanns var ekki talið að lög nr. 48/1988 veittu fangelsisýfirvöldum sjálfstæðar heimildir til þess að einangra fanga til þess að tryggja rannsóknarhagsmuni opinbers máls. Var það niðurstaða umboðsmanns að þegar fangelsisýfirvöld tækju ákvörðun um einangrun fanga sökum þess að hann væri grunaður um brot á refsilögum þá bæri þeim að fara með málið eftir ákvæðum laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, sbr. XIII. kafla laganna, um gæsluvarðhald og skyldar ráðstafanir. Umboðsmaður tók þó fram að ekki væri loku fyrir það skotið í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem fylgdu því að sakborningur væri vistaður í afplánunarfangelsi að heimilt gæti verið að einangra hann frá öðrum fögum í sérstökum klefa í fangelsinu á grundvelli almennrar handtökuheimildar lögreglu í 1. mgr. 97. gr. laga nr. 19/1991 að beiðni lögreglu í allt að sólarhring ef grunur um refsilagabrot vaknaði. Taldi umboðsmaður að eins og atvikum í þessu máli var háttað hefði forstöðumann fangelsisins skort heimild í lögum til að vista A í einangrun.

Að lokum gerði umboðsmaður athugasemdir við það að forstöðumaður fangelsisins veitti A ekki kost á að tjá sig áður en ákvörðun var tekin um að vista hann í einangrun, sbr. 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði samkvæmt 10. gr. stjórnssýslulaga borið að hlutast til um að afla upplýsinga um hvort fangelsisfyrirvöld hefðu síðar leitað eftir sjónarmiðum A og jafnframt óska eftir þeim gögnum áður en það felldi úrskurð sinn.

Var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði ekki verið reistur á réttum lagagrundvelli, auk þess sem verulegir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð fangelsisfyrivalda og ráðuneytisins í málinu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það endurskoðaði afstöðu sína í máli A, ef fram kæmi ósk um það frá honum, og leitaði leiða til að rétta hlut hans.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 30. nóvember 2001, kemur fram að A hafi ekki leitað til ráðuneytisins.

5.0. Foreldrar og börn.

5.1. Afturvirk breyting á framfærslusamningi. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 3087/2000)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem hafnað var þeirri kröfu hans að B, fyrrum sambýliskonu hans og barnsmóður, yrði gert að greiða honum meðlag vegna tveggja barna þeirra frá 1. júlí 1999 þar til dómur gengi í Hæstarétti í forsjármáli þeirra. Staðfesti ráðuneytið niðurstöðu sýslumanns um að B bæri aðeins skylda til að greiða A meðlag frá 1. janúar 2000 þar til niðurstaða héraðsdóms í forsjármáli þeirra lægi fyrir.

Í bréfi umboðsmanns til A, dags. 13. nóvember 2001, rakti hann ákvæði 1. og 2. mgr. 18. gr. og 2. mgr. 16. gr. barnalaga nr. 20/1992. Taldi hann að orðalag greinanna og lögskýringargögn að baki þeim bentu eindregið til þess að það hefði verið vilji lög-gjafans að almennt yrðu ekki gerðar breytingar á samningi um framfærslueyri aftur í tímann „nema alveg sérstakar ástæður“ væru til þess. Reglan miðaði einnig að því að krafa um breytingu á greiðslu framfærslueyris væri sett fram samhliða því að tilefni yrði til breytinga og þá meðal annars með hliðsjón af hagsmunum og hugsanlegri röskun á fjárhagslegum högum þess sem sæta þyrfti því að verða gert að greiða framfærslueyri eða sæta breytingum á áður ákvörðuðum greiðslum. Taldi umboðsmaður sér ekki fært að fullyrða að niðurstaða ráðuneytisins hefði verið byggð á röngum eða ómálefnalegum sjónarmiðum og gerði því ekki athugasemdir við niðurstöðu þess um að hafna kröfu A um afturvirka breytingu á framfærslusamningi hans og B.

Umboðsmaður tók fram að í dómi héraðsdóms hefði B verið dæmd forsjá barnanna. Benti umboðsmaður á að samkvæmt 1. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, væri dómur bindandi um úrslit sakarefnis milli aðila um þær kröfur sem væru dæmdar þar að efni til. Yrði þannig að ganga út frá því sem meginreglu að áfrýjun héraðsdóms til Hæstaréttar frestaði ekki sem slík efnislegum réttaráhrifum þess dóms, í þessu tilviki um það að B færi með forsjá barnanna, nema skýrlega væri mælt fyrir um slíka frestun í lögum. Taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við þá niðurstöðu ráðuneytisins að A hefði ekki farið með forsjá barna sinna í merkingu 2. mgr. 19. gr. barnalaga eftir að héraðsdómur var kveðinn upp.

Að lokum benti umboðsmaður á að ef umsækjandi um framfærslueyri færi ekki með forsjá barns gæti hann þó krafist þess, stæði hann straum af útgjöldum barnsins, að framfærslueyri væri ákveðin og innheimtur byggi það hjá honum samkvæmt „lög-mætri skipan“, sbr. 2. mgr. 19. gr. barnalaga. Með vísan til lögskýringargagna taldi umboðsmaður ljóst að ekki væri um slíkar aðstæður að ræða í tilviki A enda hefði B leitað til dómstóla og sýslumanns um að fá dómi héraðsdóms fylgt eftir samkvæmt efni hans. Taldi umboðsmaður því ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við þá niðurstöðu ráðuneytisins að börn A hefðu ekki búið hjá honum samkvæmt „lög-mætri skipan“ í skilningi 2. mgr. 19. gr. barnalaga eftir að héraðsdómur dæmdi að B hefði forsjá barnanna.

6.0. Gjafsókn.

6.1. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Aðgangur að dómstólum. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3070/2000)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á umsókn hans um gjafsókn í tilefni af málshöfðun hans vegna meints skorts á upplýsingagjöf læknis um mögulegar afleiðingar tiltekinnar læknisaðgerðar. Var synjunin alfarið byggð á því að skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, um að málstaður hans gæfi nægilegt tilefni til málshöfðunar, væri ekki uppfyllt.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Taldi hann að gjafsóknarnefnd og eftir atvikum dóms- og kirkjumálaráðuneytið yrði að túlka og beita framangreindu skilyrði laganna með þeim hætti að sérstaklega væri stefnt að því að réttur manna til aðgangs að dómstólum yrði raunhæfur og virkur. Yrði þá einkum að hafa í huga að þessi réttur hefði nú fengið stjórnarskrárvernd, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, og að nán tengsl væri á milli þess ákvæðis og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Þá taldi umboðsmaður að skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 yrði ekki skilið með þeim hætti að það gerði beinlínis ráð fyrir að gjafsóknarnefnd skyldi meta heildstætt með sama hætti og dómstóll sönnunaratvik þess máls sem væri tilefni beiðni um gjafsókn og tæki afstöðu til tilefnis málshöfðunar á þeim grundvelli einum, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júlí 1998 í máli Aerts gegn Belgíu. Úrlausn um raunverulegan sönnunarfanda og lagalegan ágreining ætti þannig að vera í höndum dómstóla en ekki stjórnvalda þegar beiðni um gjafsókn væri afgreidd. Tók umboðsmaður fram að leggja yrði til grundvallar að lög nr. 91/1991 veittu stjórnvöldum aðeins mat um það hvort málstaður gjafsóknarbeiðanda væri við fyrstu sýn bersýnilega haldlítill. Við mat á „tilefni málshöfðunar“ bæri stjórnvöldum einkum að líta til lagareglna sem girtu fyrir framlagningu tiltekinna sönnunargagna eða málsástæðna sem gjafsóknarbeiðandi ætlar sér að byggja málstað sinn á eða til þess hvort hafðar séu í frammi kröfur fyrir dómi sem sýnilegt er að séu ódómhæfar eða að öðru leyti vanreifaðar. Væri hins vegar raunverulegur vafi um rétt atvik máls, með tilliti til sönnunargagna málsins og aðstæðna að öðru leyti, og þá hvort málshöfðun gæti að lögum skilað þeim árangri sem gjafsóknarbeiðandi vonaðist eftir taldi hann að gjafsóknarnefnd yrði jafnan að skýra slíkan vafa gjafsóknarbeiðanda í hag og leysa úr beiðninni að öðru leyti á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði önnur ályktun dregin af forsendum í umsögn gjafsóknarnefndar en að nefndin hefði ákveðið að fara þá leið í umfjöllun sinni um beiðni A að leggja með beinum og sjálfstæðum hætti mat á sönnunarstöðu málsins að virtum þeim gögnum sem fylgdu gjafsóknarbeiðninni. Tók hann fram að niðurstaða nefndarinnar hefði alfarið verið á því byggð að gögn málsins gæfu ekki nægjanlega vísbendingu um að mistök hefðu átt sér stað við framkvæmd skurðaðgerðar á A eða að ekki hefði verið gætt að því að veita honum viðhlítandi upplýsingar um aðgerðina sjálfa og mögulegar afleiðingar ef hún yrði framkvæmd. Í ljósi upphafsskilyrða 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 taldi umboðsmaður að úrlausn gjafsóknarnefndar hefði gengið lengra að efni til en heimilt var. Taldi hann að ekki yrði annað ráðið af gögnum málsins en að raunverulegur vafi hefði verið um það hvort A voru veittar full-

nægjandi upplýsingar af hálfu læknis um afleiðingar skurðaðgerðarinnar. Þá benti hann á að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklings, skal þess getið í sjúkraskrá sjúklings að upplýsingar samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna hafi verið gefnar. Af gögnum málsins yrði ekki séð að gjafsóknarnefnd hefði haft undir höndum sjúkraskrá A þegar hún lagði mat sitt á tilefni málshöfðunar hans. Gat nefndin því ekki heldur byggt synjun sína á því að upplýsingar úr sjúkraskrá bentu til þess að slík fullyrðing hans ætti ekki við rök að styðjast og því væri málshöfðun hans bersýnilega haldlítill.

Með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður ljóst að raunverulegur sönnunarvafi hefði verið um hvort gætt hefði verið lögbundinnar upplýsingaskyldu læknis gagnvart A þegar beiðni hans um gjafsókn lá fyrir gjafsóknarnefnd. Taldi hann með tilliti til orðalags upphafsskilyrðis 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, eins og skýra bæri það með tilliti til lagasjónarmiða um að réttur manna til aðgangs að dómstólum væri raunhæfur og virkur, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að gjafsóknarnefnd hefði, eins og á stóð, ekki getað lagt til grundvallar að nægjanlegt tilefni hefði skort til umræddrar málshöfðunar A með tilliti til þeirra laga- og sönnunarreglna sem við áttu. Átti nefndin þannig að skýra umræddan vafa A í hag og leggja til grundvallar að hann hefði sýnt fram á með fullnægjandi hætti að nægilegt tilefni væri til málshöfðunar í merkingu 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Bar gjafsóknarnefnd í kjölfarið að fjalla um beiðni A á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b-liðar sama ákvæðis.

Varð það því niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að hafna beiðni A um gjafsókn með vísan til 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991 hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og að meðferð þess yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Í framhaldi af álitinu mínu leitaði B hæstaréttarlögmaður, fyrir hönd A, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og óskaði eftir gjafsókn á ný. Sagði í bréfinu að þess væri „óskað að gjafsóknin næði til kostnaðar við flutning málsins í héraði og fyrir Hæstarétti, og verði sá kostnaður ákvarðaður í Hæstarétti.“ Til stuðnings beiðni sinni vísaði lögmaðurinn meðal annars til ofangreinds álits míns. Með bréfi, dags. 19. nóvember 2001, leitaði B, fyrir hönd A, til mín og kvartaði yfir því að ráðuneytið hefði ekki svarað erindinu. Í kjölfar svars ráðuneytisins til B, dags. 7. janúar 2002, lauk ég umfjöllun minni um málið. Tók ég þar fram að ég hefði með þeirri úrlausn ekki tekið afstöðu til efnis svarbréfs ráðuneytisins eða afgangiðslu gjafsóknarnefndar á hinu síðara erindi A.

Með bréfi sem barst mér 23. janúar 2002 gerði lögmaður A efnislegar athugasemdir við synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 7. janúar 2002, á beiðni A um gjafsókn í tilefni af áfrýjun héraðsdóms í máli hans til Hæstaréttar. Í erindinu var því haldið fram að með framangreindri afgangiðslu lægi ljóst fyrir að ráðuneytið hygðist hafa álit mitt í máli nr. 3070/2000 að engu. Ég lauk umfjöllun minni um þetta síðastnefnda erindi A með bréfi, dags. 21. maí 2002. Þar tók ég fram að umfjöllunarefnið í framangreindu álitinu hefði verið synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á beiðni A um gjafsókn til höfðunar umrædds máls fyrir héraðsdómi. Hefði það verið niðurstaða mín að sú afgangiðsla hefði ekki verið í samræmi við lög. Synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 7. janúar 2002, hefði hins vegar aðeins beinst að synjun á gjafsókn til áfrýjunar málsins fyrir Hæstarétti. Í ljósi þessa liti ég svo á að umrædd synjun á beiðni A um gjafsókn í tilefni af áfrýjun héraðsdómsins til Hæstaréttar hefði ekki falið í sér að horft var fram hjá álitinu mínu enda voru þá ný gögn, þ.e. dómur héraðsdóms, komin fram í málinu.

Að síðustu sagði í bréfi mínu:

„Ég tek fram að með álitinu mínu frá 26. júní 2001 í máli nr. 3070/2000 lauk ég umfjöllun minni um kvörtun [A] að því er varðaði synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á því að veita honum gjafsókn í tilefni af höfðun umrædds máls fyrir héraðsdómi. Þar var niðurstaða mín sú að synjunin hefði ekki verið í samræmi við lög. Ég minni á að lög nr. 85/1997 veita mér ekkert réttarskipandi vald til að fylgja álitum mínum eftir. Reynist það rétt að stjórnvöld hafi ekki í hyggju að bregðast við framangreindu álitinu með þeim hætti sem tilmæli mín hljóðuðu um stendur yður eftir sá kostur að leita með umrætt mál til dómstóla.“

**6.2. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Aðgangur að dómstólum.
Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.
(Mál nr. 3212/2001)**

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á umsókn hennar um gjafsókn í tilefni af málshöfðun hennar á hendur barnsföður sínum vegna forsjár dætra þeirra. Var synjunin alfarið byggð á því að skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, um að málstaður hennar gæfi nægilegt tilfni til málshöfðunar, væri ekki uppfyllt.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Ítrekaði hann þau sjónarmið sem fram komu í álitinu hans í máli nr. 3070/2000 og taldi að gjafsóknarnefnd og eftir atvikum dóms- og kirkjumálaráðuneytið yrði að túlka og beita frangreindu skilyrði laganna með þeim hætti að sérstaklega væri stefnt að því að réttur manna til aðgangs að dómstólum yrði raunhæfur og virkur, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Þá taldi umboðsmaður að skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 yrði ekki skilið með þeim hætti að það gerði beinlínis ráð fyrir að gjafsóknarnefnd skyldi meta heildstætt með sama hætti og dómstóll sönnunaratvik þess máls sem væri tilefni beiðni um gjafsókn og tæki afstöðu til tilefnis málshöfðunar á þeim grundvelli einum, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júlí 1998 í máli Aerts gegn Belgíu. Úrlausn um raunverulegan sönnunarfanda og lagalegan ágreining ætti þannig að vera í höndum dómstóla en ekki stjórnvalda þegar beiðni um gjafsókn væri afgreidd. Tók umboðsmaður fram að leggja yrði til grundvallar að lög nr. 91/1991 veittu stjórnvöldum aðeins mat um það hvort málstaður gjafsóknarbeiðanda væri við fyrstu sýn bersýnilega haldlítill. Við mat á „tilefni málshöfðunar“ bæri stjórnvöldum einkum að líta til lagareglna sem girtu fyrir framlagningu tiltekinnar sönnunargagna eða málsástæðna sem gjafsóknarbeiðandi ætlar sér að byggja málstað sinn á eða til þess hvort hafðar séu í frammi kröfur fyrir dómi sem sýnilegt er að séu ódómhæfar eða að öðru leyti vanreifaðar. Væri hins vegar raunverulegur vafi um rétt atvik máls, með tilliti til sönnunargagna málsins og aðstæðna að öðru leyti, og þá hvort málshöfðun gæti að lögum skilað þeim árangri sem gjafsóknarbeiðandi vonaðist eftir, taldi hann að gjafsóknarnefnd yrði jafnan að skýra slíkan vafa gjafsóknarbeiðanda í hag og leysa úr beiðninni að öðru leyti á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði önnur ályktun dregin af forsendum í umsögn gjafsóknarnefndar og skýringum hennar í málinu en að nefndin hefði í umfjöllun sinni um beiðni A beinlínis lagt sjálfstætt og efnislegt mat á sönnunatriði málsins. Með vísan til sjónarmiða sinna um skýringu á upphafsskilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 taldi hann að úrlausn gjafsóknarnefndar hefði gengið lengra að efni til en heimilt var. Umboðsmaður vísaði til þess að í 1. mgr. 35. gr. barnalaga nr. 20/1992 væri

að finna lögbundin en afar matskennd skilyrði til að krafa um forsjárbreytingu væri tekin til greina. Taldi umboðsmaður að ekki væri hægt að sjá af gögnum málsins að vafalaust væri að hvorugt eða annað þessara skilyrða væri uppfyllt þó að tillit væri tekið til þess að heimild til að breyta forsjárákvörðunum væri jafnan skýrð þröngt. Þá benti umboðsmaður á að barnalög gerðu ekki ráð fyrir því að ákveðinn tími væri liðinn frá því að forsjárákvörðun væri tekin þar til farið væri fram á breytingu á henni. Umboðsmaður lagði á það áherslu að forsjármál væru um margt frábrugðin almennum einkamálum og að svigrúm dómara í þeim væri annað og meira auk þess sem sönnunarstaðan væri ólík. Af þeim sökum og með hliðsjón af því að grundvöllur efnislegrar niðurstöðu gæti breyst verulega í meðförum dómstóla taldi umboðsmaður að það bæri að fara varlega í að hafna gjafsókn í forsjármálum á þeim grundvelli einum að ekki væri nægilegt tilefni til málshöfðunar enda hefðu stjórnvöld þá ekki undir höndum öll þau gögn sem síðar gætu ráðið niðurstöðu málsins. Með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður ljóst að raunverulegur sönnunarvafi hefði verið um það hvort skilyrðum 1. mgr. 35. gr. barnalaga um breytingu á forsjá hefði verið fullnægt í máli A.

Vað það því niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að hafna beiðni A um gjafsókn með vísan til 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991 hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það skyldi sjá til þess að meðferð sambærilegra mála yrði framvegis hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Benti umboðsmaður á að þar sem lög miðuðu við að úrslit um hvort veita ætti gjafsókn væru ráðin áður en niðurstaða lægi fyrir í dómsmáli taldi hann rétt að ráðuneytið tæki til athugunar hvort og þá hvernig unnt væri að rétta hlut A kæmi fram beiðni hennar þar um.

I.

Hinn 4. apríl 2001 leitaði A til mín og kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 2001, á umsókn hennar um gjafsókn vegna málshöfðunar á hendur B vegna kröfu hennar um forsjá dætra þeirra.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 31. desember 2001.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eignuðust A og B, þáverandi sambýlismaður hennar, tvíburadætur. Þau slitu samvistum á árinu 1995 og gekk dómur í máli þeirra þar sem B var dæmd forsjá tvíburanna.

A höfðaði mál á hendur B vegna forsjár tvíburanna. Hún hafði þá sótt um gjafsókn með bréfi, dags. 5. mars 2000, þar sem fram kom að aðstæður beggja aðila hefðu breyst verulega. Hún hefði ekki neytt áfengis frá árinu 1996 en B væri virkur alkóhólisti og að tvíburarnir vildu dvelja hjá henni. Beiðni hennar var synjað með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. september 2000, með vísan til 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Byggðist ákvörðun ráðuneytisins á umsögn gjafsóknarnefndar frá 26. s.m. þar sem fram kemur að nefndin telji umsækjanda ekki hafa lagt fram „nein ný gögn sem réttlæti málsókn til þess að knýja fram breytingu á forsjá barnanna“. Taldi nefndin því ekki vera tilefni til málsóknar í skilningi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, og kvað „ríkari kröfur [vera] gerðar til tilefnis þegar gjafsókn er veitt en ella þegar lögð [séu] á ráð um málsókn“. Mælti nefndin ekki með gjafsókn.

A óskaði eftir endurskoðun á þeirri ákvörðun með vísan til nýrra gagna og fór fram á að sér yrði veitt gjafsókn með bréfi, dags. 22. febrúar 2001. Þeirri beiðni var einnig synjað með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 2001, með vísan til 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Synjun ráðuneytisins var byggð á umsögn

gjafsóknarnefndar, dags. 13. s.m. Um þessa umsókn A segir svo í umsögn gjafsóknarnefndar:

„Með nýrri beiðni hefur umsækjandi lagt fram matsgerð [X] sálfræðings. Sálfræðingurinn kemst að þeirri niðurstöðu að báðir foreldrar séu hæfir uppalendur. Þótt faðirinn fari með forsjá og meginumönnun telpnanna hafi verið í hans höndum um hríð hafi hann í verki lagt áherslu á að tengsl mæðgnanna næðu að dafna sem mest. Þetta hafi gerst samfara því að móðirin hafi styrkst persónulega og afleiðingin orðið sú að uppeldisstarfið hafi með tímanum deilst meira á milli. Vegna þessarar þróunar þrýsti telpurnar nú á að umgangast móður sína enn meira og vilja flytjast til hennar. Í niðurlagi matsgerðarinnar segir: „Þrátt fyrir vissa óánægju telpnanna verður alls ekki sagt að illa fari um þær hjá föðurnum. Ef umgengni þeirra við móður helst áfram jafn rikulega, mun það enn um sinn fullnægja þörfum þeirra fyrir samvistir við hana. Undirritaður treystir sér hins vegar ekki til að fullyrða að forsjárbreyting tryggi betur hag systranna í náinni framtíð. Þeim kæmi best ef tengslin við móður héldu áfram að þróast og eflast og að sambandið við föðurinn héldist sömuleiðis náíð. Sameiginleg forsjá virðist góður valkostur ef samstarf foreldranna gengur vel og þá athugandi að búsetan færist yfir til móður.“

[...]

Umsögn:

Í gögnum málsins kemur fram að sátt er milli aðila um fyrirkomulag á umgengni við börnin. Einnig kemur fram að umgengni barnanna við móður hefur aukist upp á síðkastið. Í áðurnefndri matsgerð [X], sálfræðings, kemur fram að hann treysti sér ekki til að fullyrða að forsjárbreyting tryggi betur hag barnanna í náinni framtíð. Hann segir að börnunum kæmi best ef tengslin við móður héldu áfram að þróast og eflast og að sambandið við föðurinn héldist sömuleiðis óbreytt. Ekki verður talið að núverandi skipan hamli slíkri þróun. Það verður því ekki séð, eins og málið liggur fyrir, að mál-sókn þjóni hagsmunum barnanna. Að þessu virtu verður ekki talið að nægilegt tilefni sé til umræddrar málsóknar í skilningi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Er því ekki mælt með gjafsókn.“

Í þinghaldi hjá Héraðsdómi Reykjavíkur var lagt fram samkomulag A og B um forsjá tvíburanna og var forsjármálið fellt niður.

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 7. júní 2001, þar sem þess var óskað að ráðuneytið afhenti mér gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfinu benti ég á álit umboðsmanns Alþingis frá 25. nóvember 1993 í máli nr. 753/1993 en þar var rakinn sá tilgangur lagaákvæða um gjafsókn að tryggja að réttindi hinna efnaminni glatist ekki sökum lítilla efna og taldi umboðsmaður með hliðsjón af þessum tilgangi og ákvæði 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, að ekki yrði beitt þröngri túlkun við mat á skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, um tilefni málshöfðunar. Þá vakti ég athygli á dómi Mannréttindadómstóls Evrópu uppkveðnum 30. júlí 1998 í máli Aerts gegn Belgíu (mál nr. 61/1997/845/1051) þar sem dómstóllinn tók fram að það væri ekki á valdi gjafsóknarnefndar að taka afstöðu til þess hvort líklegt væri að Aerts myndi vinna mál sitt heldur væri það hæstaréttar að leysa úr málinu. Með hliðsjón af framangreindu óskaði ég sérstaklega eftir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þess hvort og þá með hvaða hætti forsendur og aðferðarfræði í umsögn gjafsóknarnefndar, dags. 13. mars 2001, um túlkun skilyrðis

upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, samrýmdust athugasemdum í áður greindu álitni umboðsmanns Alþingis frá 1993 og þá einkum að teknu tilliti til áður tilvitnaðs dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júlí 1998. Ég ítrekaði tilmæli mín til ráðuneytisins með bréfum, dags. 24. ágúst og 8. október 2001.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 2. nóvember 2001, vísar ráðuneytið alfarið til umsagnar gjafsóknarnefndar, dags. 23. október 2001. Í þeirri umsögn rekur nefndin niðurstöðu setts umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 1999 í máli nr. 2572/1998 þar sem fjallað er um það skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 að nægilegt tilefni sé til málshöfðunar, mat stjórnvalda á því skilyrði og lagasjónarmið sem nota beri við það mat. Nefndin vitnar enn fremur í niðurstöðu matsgerðar X sálfræðings. Síðan segir í umsögn nefndarinnar:

„Af lögskýringargögnum og forsögu ákvæðis 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 verður ráðið að gera þurfi að einhverju leyti ríkari kröfur um tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar við mat á gjafsóknarbeiðni en almennt er þegar lögð eru á ráð um málsókn. Gjafsóknarnefnd hefur mótað sér þá starfsreglu að hafna ekki gjafsókn af tilefnisskorti nema færa megi fram sterk rök fyrir því að málstaður umsækjanda sé hæpinn og litlar líkur fyrir því að hann [nái] fram að ganga. Hefur nefndin því ekki beitt þröngri lögskýringu við túlkun á 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Við mat á tilefni skoðar gjafsóknarnefnd jafnt lagareglur sem þau sönnunaratriði sem úrslit máls kunna að velta á. Þá er jafnframt til skoðunar hvort málsókn sé nauðsynleg og tímabær.

Kvartandi hefur höfðað mál á hendur fyrrverandi sambýlismanni til þess að fá því slegið föstu með dómi að breytingar verði gerðar á forsjá ofangreindra dætra þeirra á þann veg að forsjáin verði dæmd henni úr höndum föður. Er fram komið í málinu að faðirinn fékk sér dæmda forsjá systranna [...] 1997 og að þær hafi búið hjá honum allt frá því í september 1996 eða í rúmlega fimm ár. Í 1. mgr. 35. gr. barnalaga nr. 20/1992 eru sett nokkuð stíf skilyrði fyrir forsjárbreytingu en þar segir að krafa um slíkt verði því aðeins tekin til greina að breytingin þyki réttmæt vegna breyttra aðstæðna og með tilliti til hags og þarfa barnsins.

Faðirinn hefur haft telpurnar hjá sér í rúm fimm ár og lagt sig fram um að þær ræktu samband við móður eins vel og framast er unnt. Þá verður ekki annað ráðið af umsóknargögnum en að umgengni hafi gengið vel. Af áður nefndri matsgerð, sem kvartandi byggir einkum á, verður hvergi ráðið að mælt sé með forsjárbreytingu heldur er þar þvert á móti sagt að ofangreint fyrirkomulag hafi hentað öllum aðilum nokkuð vel. Þá verði alls ekki sagt að illa fari um telpurnar hjá föður sínum og ef umgengni þeirra við móður haldist áfram jafn ríkuleg muni það enn um sinn fullnægja þörfum þeirra fyrir samvistir við hana.

Með vísan til alls framanskráðs, og þó einkum álits Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2572/1998, telur gjafsóknarnefnd að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi sem stjórnvald lagalega heimild til mats á tilefni málsóknar í skilningi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 og þá er það og skoðun nefndarinnar að með því sé ráðuneytið engan veginn að taka að sér dómsvald þannig að í bága fari við ákvæði 70. gr. stjórnarskrár og mannréttindaákvæði, svo sem 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Enn fremur telur gjafsóknarnefnd sig hafa beitt haldgóðum og málefnalegum rökum við mat sitt á hvort málstaður kvartanda gefi nægilegt tilefni til málsóknar miðað við þau skilyrði sem nefnt lagaákvæði setur. Metur nefndin það því svo að málsókn kvartanda sé hvorki nauðsynleg né tímabær og að litlar líkur séu á því að málið vinnist enda þarf mikið til að koma til að forsjárbreyting nái fram að ganga eftir fimm ára vist telpnanna hjá sama forsjáraðila sem virðist hafa gengið vel.“

Athugasemdir A við þessa umsögn gjafsóknarnefndar bárust mér með bréfi, dags. 7. nóvember 2001.

IV.

1.

Kvörtun A lýtur að þeirri niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 2001, að hafna beiðni hennar um gjafsókn í tilefni af málshöfðun hennar á hendur barnsföður sínum B.

Fjallað er um gjafsókn í XX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Í 1. mgr. 126. gr. laganna 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 hátt að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fjárféðanlega 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.“

Áður er rakið að niðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A var byggð á neikvæðri umsögn gjafsóknarnefndar um að skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, að málstaður hennar gæfi nægilegt tilefni til málshöfðunar, væri ekki uppfyllt í málinu.

Úrlausn um framangreind skilyrði laga nr. 91/1991 um gjafsókn er af hálfu löggjafans lögð í hendur stjórnvalda og er sjónarmið við mat gjafsóknarnefndar á því hvort nægilegt tilefni er til málshöfðunar meðal annars að finna í 4. gr. reglugerðar nr. 69/2000, um starfs hætti gjafsóknarnefndar. Frekari leiðbeiningar um skýringu lagaákvæðisins sjálfs er hins vegar ekki að finna í lögnum eða í greinargerð með eldri lögum nr. 85/1936 en ég bendi á að áður enftt upphafsskilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 er efnislega sambærilegt áðurgildandi ákvæði 3. mgr. 171. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði. Í eldra ákvæðinu kom fram að athuga skyldi málstað umsækjanda eftir föngum áður en gjafsókn væri veitt. Um skýringu á skilyrði laga nr. 85/1936 segir svo í riti Einars Arnórssonar: Almenn meðferð einkamála í héraði, Reykjavík 1941, 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.“

Í greinargerð með frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, var um framangreint skilyrði vísað til greinargerðar með frumvarpi til laga um opinbera réttarástoð 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 hafa verið um efnisbreytingu að ræða.

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 25. nóvember 1993 í máli nr. 753/1993 var á því byggt að almennt væru ekki forsendur til þess að beita þröngri túlkun á ofangreindu skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um hvort tilefni sé til málshöfðunar. Að öðru leyti reyndi í hverju máli, eftir því sem atvik þess gæfu tilefni til, á vægi þeirra sjónarmiða sem lögum samkvæmt ættu að koma til athugunar. Benti umboðsmaður á að það væru almennt mikils-

verð réttindi manna að geta fengið úrlausn dómstóla um ágreiningsmál og væru það réttindi sem meðal annars væru vernduð af 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Ég tel ástæðu til þess að rekja hér álit mitt frá 26. júní 2001 í máli nr. 3070/2000 og ítreka þau sjónarmið sem þar komu fram. Þar minnti ég á að talsverðar breytingar hefðu orðið á réttarstöðu manna hér á landi að því er varðar rétt þeirra til að skjóta málum sínum til úrlausnar dómstóla eftir að áðurnefnt álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 753/1993 lá fyrir. Benti ég á að 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hefur verið fest í íslensk lög með 1. gr. laga nr. 62/1994 og að efnislega sambærilegu ákvæði hefur verið bætt inn í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Var það álit mitt samkvæmt þessu að gjafsóknarnefnd, og eftir atvikum dóms- og kirkjumálaráðuneytið, yrði að túlka og beita umræddu skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 með þeim hætti að sérstaklega væri stefnt að því að réttur manna til aðgangs að dómstólum yrði raunhæfur og virkur. Yrði þá einkum að hafa í huga að þessi réttur hefði nú fengið stjórnarskrárvernd og að nán tengsl væru á milli 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Þá taldi ég í áliti mínu að skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 yrði ekki skilið með þeim hætti að það gerði beinlínis ráð fyrir að gjafsóknarnefnd skyldi meta heildstætt með sama hætti og dómstóll sönnunaratvik þess máls sem væri tilefni beiðni um gjafsókn og tæki afstöðu til tilefnis málshöfðunar á þeim grundvelli einum, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júlí 1998 í máli Aerts gegn Belgíu. Þannig taldi ég að úrlausn um raunverulegan sönnunarfanda og lagalegan ágreining ætti að vera í höndum dómstóla en ekki stjórnvalda þegar beiðni um gjafsókn væri afgreidd.

Samanburðarskýring upphafsskilyrðis 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 og umræddra ákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu leiðir til þess að leggja verður til grundvallar að lög nr. 91/1991 veiti stjórnvöldum aðeins mat um það hvort málstaður gjafsóknarbeiðanda sé við fyrstu sýn bersýnilega haldlítill. Við mat á „tilefni málshöfðunar“ ber stjórnvöldum einkum að líta til lagareglna sem girða fyrir framlagningu tiltekinna sönnunargagna eða málsástæðna, sem gjafsóknarbeiðandi ætlar sér að byggja málstað sinn á, eða til þess hvort hafðar eru í frammi kröfur fyrir dómi sem sýnilegt er að séu ódómhæfar eða að öðru leyti vanreifaðar. Ef raunverulegur vafi er um rétt atvik máls, með tilliti til sönnunargagna málsins og aðstæðna að öðru leyti, og þá hvort málshöfðun geti að lögum skilað þeim árangri sem gjafsóknarbeiðandi vonast eftir, tel ég hins vegar að gjafsóknarnefnd verði jafnan að skýra slíkan vafa gjafsóknarbeiðanda í hag og leysa úr beiðninni að öðru leyti á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, sjá hér áðurnefnt álit mitt frá 26. júní 2001 í máli nr. 3070/2000, sbr. og til hliðsjónar Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, Reykjavík 1999, bls. 52.

2.

Forsaga málsins er sú að forsjá tvíburadætra A og B var dæmd B. Með bréfi, dags. 5. mars 2000, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sótti A um gjafsókn vegna dómsmáls sem hún ætlaði að höfða. Vísaði hún til þess að aðstæður málsaðila væru breyttar þar sem hún hefði ekki neytt áfengis frá árinu 1996 en faðir tvíburanna væri hins vegar virkur alkóhólisti.

A höfðaði síðan mál. Kröfur hennar fyrir dómi voru þær að henni yrði falin forsjá tvíburanna og í stefnu studdi hún kröfur sínar við breyttar aðstæður málsaðila, hagsmuni tvíburanna og takmarkað hæfi forsjárforeldris.

A var synjað um gjafsókn 28. september 2000. Óskaði hún eftir endurskoðun á þeirri ákvörðun 22. febrúar 2001 á grundvelli nýrra gagna. Þeirri beiðni var einnig synjað af hálfu ráðuneytisins 16. mars s.á. með vísan til neikvæðrar umsagnar gjafsóknarnefndar, dags. 13. s.m., sbr. 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991.

Samkvæmt umsögn gjafsóknarnefndar 13. mars 2001 var það mat nefndarinnar að

ekki væri séð að málsókn þjónaði hagsmunum barnanna og að því virtu væri ekki talið nægilegt tilefni til málsóknar í skilningi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Bygðði nefndin mat sitt einkum á matsgerð X sálfræðings og rakti nefndin að sálfræðingurinn treysti sér ekki til að fullyrða að forsjárbreyting tryggði betur hag barnanna í náinni framtíð og að börnunum kæmi best ef tengslin við móður héldu áfram að þróast og eflast og að sambandið við föðurinn héldist sömuleiðis óbreytt. Teldi sálfræðingurinn ekki að núverandi skipan hamlaði slíkrri þróun. Þá tók nefndin fram að í gögnum málsins kæmi fram að sátt væri á milli aðila um fyrirkomulag á umgengni við börnin og að umgengni móður við börnin hefði aukist upp á síðkastið.

Í umsögn gjafsóknarnefndar, dags. 23. október 2001, sem rituð var í tilefni af bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðherra 7. júní 2001, kom fram að nefndin skoði „jafnt laga-reglur sem þau sönnunatriði sem úrslit máls kunna að velta á“. Vísaði nefndin jafnframt til skilyrða 1. mgr. 35. gr. barnalaga nr. 20/1992 fyrir forsjárbreytingu. Að lokum ítrekaði nefndin að það væri mat hennar að málsókn A væri hvorki nauðsynleg né tímabær og að litlar líkur væru á því að mál hennar myndi vinnast „enda [þyrfti] mikið til að koma til að forsjárbreyting [næði] fram að ganga eftir fimm ára vist telplanna hjá sama forsjáraðila sem virðist hafa gengið vel“.

Ég fæ ekki annað séð af forsendum gjafsóknarnefndar í umsögn hennar, dags. 13. mars 2001, og skýringum hennar í umsögn, dags. 23. október s.á., en að nefndin hafi í umfjöllun sinni um beiðni A beinlínis lagt sjálfstætt og efnislegt mat á sönnunatriði málsins með hliðsjón af lagaskilyrðum fyrir forsjárbreytingu og að virtum þeim gögnum sem fylgdu gjafsóknarbeiðninni. Vegna þessa tel ég rétt að áréttta hér þau sjónarmið sem ég hef rakið hér að framan um það hvernig ég tel að skýra verði upphafsskilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Í ljósi þeirra tel ég að úrlausn gjafsóknarnefndar 13. mars 2001, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að leggja til grundvallar, sbr. 4. mgr. 125. gr. áðurnefndra laga, hafi gengið lengra að efni til en heimilt var samkvæmt nefndu ákvæði laga nr. 91/1991.

Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. barnalaga nr. 20/1992 þarf að uppfylla tvö lögbundin en afar matskennd skilyrði til þess að krafa um forsjárbreytingu verði tekin til greina. Annars vegar þarf breyting að þykja réttmæt vegna breyttra aðstæðna og hins vegar með tilliti til hags og þarfa viðkomandi barns. Ég fæ ekki séð af gögnum málsins að vafalaust sé að hvorugt eða annað þessara skilyrða sé uppfyllt þó að tillit sé tekið til þess að heimild til að breyta forsjárákvörðunum sé jafnan skýrð þröngt. Þvert á móti kemur fram í matsgerð X sálfræðings, sem gjafsóknarnefnd vísar til, að aðstæður hafi breyst nokkuð hjá báðum foreldrum, aðstæður A séu betri frá því sem áður var en B, sem hafi áður átt í erfiðleikum vegna áfengis- og vímuefnaneyslu, sé aftur byrjaður að neyta áfengis. Einnig kemur fram í matsgerðinni að tvíburarnir lýsi eindregnum vilja til flutnings til A og systkina sinna en þau sjónarmið bæði eru meðal þeirra sem að jafnaði er litið til við efnisúrlausn forsjármáls og þess sem barni er fyrir bestu, sbr. ummæli í greinargerð með frumvarpi til barnalaga (Alþt. A-deild, 1991-1992, bls. 1170). Þá tel ég það endurspeglar að raunverulegur vafi hafi verið um það hvort málshöfðun A myndi skila tilætluðum árangri að X treysti sér ekki til að fullyrða í matsgerðinni hvort forsjárbreyting tryggði betur hag systranna í náinni framtíð. Með hliðsjón af framangreindu tel ég að það hafi ekki verið rétt af hálfu gjafsóknarnefndar að byggja á því við afgreiðslu málsins að málsóknin hefði „hvorki [verið] nauðsynleg né tímabær“. Bendi ég á að barnalög gera ekki ráð fyrir að ákveðinn tími hafi liðið frá því að forsjárákvörðun var tekin þar til farið er fram á breytingu á henni, heldur einungis að réttmætt sé að breyta forsjá vegna breyttra aðstæðna.

Ég legg jafnframt á það áherslu að forsjármál eru um margt frábrugðin almennum einkamálum og að hlutverk dómara „er að finna þá lausn máls sem barni er fyrir bestu. Til þess að svo megi verða er ljóst, að dómari má ekki vera til hlítar bundinn af málalíbúnaði aðila, kröfugerð, málsástæðum, gagnaöflun, andmælum eða sammælum“. (Alþt. A-deild,

1991-1992, bls. 1152.) Það er því ljóst að svigrúm dómara er annað og meira en tíðkast í almennum einkamálum og að sönnunaraðstaðan er ólík til að tryggja með sem bestum hætti þá mikilvægu hagsmuni sem um er deilt. Af þessum sökum og með hliðsjón af því að grundvöllur efnislegrar niðurstöðu getur breyst verulega í meðförum dómstóla tel ég að það beri að fara varlega í það að hafna gjafsókn í forsjármálum á þeim grundvelli einum að ekki sé nægilegt tilefni til málshöfðunar enda hafa stjórnvöld þá ekki undir höndum öll þau gögn sem síðar kunna að geta ráðið niðurstöðu máls.

Með tilliti til þess sem ég hef rakið hér að framan tel ég ljóst að raunverulegur sönnunarvafi hafi verið um það hvort skilyrðum 1. mgr. 35. gr. barnalaga nr. 20/1992 um breytingu á forsjá væri fullnægt í máli A. Með tilliti til orðalags upphafsskilyrðis 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, eins og skýra ber það með tilliti til lagasjónarmiða um að réttur manna til aðgangs að dómstólum sé raunhæfur og virkur, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, tel ég að gjafsóknarnefnd hafi, eins og á stóð, ekki getað lagt til grundvallar að nægilegt tilefni hafi skort til umræddrar málshöfðunar A með tilliti til þeirra laga- og sönnunarreglna sem við áttu. Átti nefndin þannig að mínu áliti að skýra umræddan vafa A í hag og leggja til grundvallar að hún hefði sýnt fram á með fullnægjandi hætti að nægilegt tilefni væri til málshöfðunar í merkingu 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Bar þá gjafsóknarnefnd í kjölfarið að fjalla um beiðni A á grundvelli hinna valkvæðu skilyrða a- og b-liðar sama ákvæðis. Samkvæmt þessu er það niðurstaða mín að úrlausn gjafsóknarnefndar á beiðni A um gjafsókn, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið lagði til grundvallar synjun sinni, hafi ekki verið í samræmi við lög.

3.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín vegna þessa máls, dags. 2. nóvember 2001, vísaði ráðuneytið eins og áður segir alfarið til umsagnar gjafsóknarnefndar, dags. 23. október 2001. Í umsögn nefndarinnar vísaði hún til niðurstöðu setts umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 1999 í máli nr. 2572/1998 til skýringar.

Af þessu tilefni tek ég fram að í framangreindu máli, sem settur umboðsmaður lauk með bréfi til þess aðila sem kvartað hafði til umboðsmanns, rakti hann með almennum hætti þau sjónarmið sem hann taldi að kæmu til skoðunar við beitingu upphafsskilyrðis 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Umfjöllun setts umboðsmanns í því máli var því byggð á almennum grundvelli með tilliti til atvika þess máls.

Ég tel rétt að leggja á það áherslu að niðurstaða mín hér að framan um skýringu sama ákvæðis er byggð á efnislega sambærilegum sjónarmiðum og komu fram í bréfi setts umboðsmanns 15. júlí 1999, sjá hér einnig framangreint álit mitt frá 26. júní 2001 í máli nr. 3070/2000. Vegna þess einstaka tilviks sem kvörtun þessa máls lýtur að hef ég hins vegar hér að framan lýst því hvernig ég tel rétt að beita hafi átt þessum sjónarmiðum með tilliti til þeirra sérstöku atvika sem hér reynir á og þá hvaða vægi einstök sjónarmið áttu að hafa í mati stjórnvalda á því hvort skilyrði upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 teldist uppfyllt í tilvikum A. Í ljósi þessa ítreka ég að niðurstaða mín í þessu áliti, sbr. einnig í áliti mínu frá 26. júní 2001, hefur ekki að geyma eðlisólíka afstöðu frá því sem lýst var í bréfi setts umboðsmanns í máli nr. 2572/1998. Ég minni þó á að ég hef í niðurstöðu minni í þessu áliti um það hvernig skýra eigi upphafsmálslið 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 að nokkru tekið tillit til nýlegrar þróunar við túlkun á 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, hjá Mannréttindadómstóli Evrópu, eins og einnig er lýst nánar í áliti mínu frá 26. júní 2001.

V.

Niðurstaða.

Með hliðsjón af því sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 2001, um að hafna beiðni A um gjafsókn, sbr. 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, hafi ekki verið í samræmi við lög.

Lög miða við að úrslit um hvort veita eigi gjafsókn séu ráðin áður en niðurstaða liggur fyrir í dómsmáli. Um leið og það eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það sjái til þess að meðferð sambærilegra mála verði framvegis hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu þessu, tel ég rétt að það taki til athugunar hvort og þá hvernig unnt er að rétta hlut A komi fram beiðni hennar þar um.

VI.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. mars 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 22. mars 2002, segir meðal annars svo:

„Ráðuneytinu barst bréf, dags. 23. janúar sl., frá lögmanni A [...]. Í bréfinu vísaði lögmaðurinn til ofangreinds álits yðar og óskaði eftir því, f.h. A, að hlutur hennar yrði réttur með þeim hætti að ráðuneytið greiddi kostnaðarreikninga hennar vegna málsins.

Af hálfu ráðuneytisins var lögmanninum sent bréf, dags. 12. mars sl. Í bréfinu segir að með hliðsjón af upplýsingum um fjárhagsstöðu A, sem fram koma í gögnum þeim sem fylgdu gjafsóknarumsókn hennar, fallist ráðuneytið á beiðni hennar um að greiða kostnað vegna sálfræðiálits [...] og jafnframt þóknun til lögmanns hennar.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

7.0. Húsnæðismál.

7.1. Kærunefnd fjöleignarhúsamála. Frávísun á álitshæðni. Valdsvið kærunefndar. Valdframsal. (Mál nr. 2813/1999)

A kvartaði yfir frávísun kærunefndar fjöleignarhúsamála á bæðni hans um álitshæð vegna ágreinings hans við húsfélagið X. Taldi hann að kærunefndinni hefði borið að taka bæðni hans til meðferðar þar sem hún varðaði ágreining um skiptingu sameiginlegs kostnaðar og inneign hans í hússjóði eða leiðbeina honum hafi annmarkar verið á málatilbúnaði hans og gefa honum frest til að bæta úr þeim áður en hún vísaði bæðni hans frá.

Umboðsmaður benti á að af verksviði og valdheimildum kærunefndar fjöleignarhúsamála, eins og það er markað í lögum nr. 26/1994, um fjöleignarhús, yrði ráðið að nefndin teldist til stjórnýslu ríkisins. Taldi hann því skilyrðum fullnægt til þess að hann tæki kvörtun A til athugunar, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður rakti ákvæði 79. og 80. gr. laga nr. 26/1994 um skipan kærunefndarinnar, verkefni og valdsvið hennar. Benti hann á að ráðherra hefði enn ekki sett reglugerð um erindi til kærunefndarinnar, störf hennar, verkefni, valdsvið og starfsskilyrði sem hann skal setja samkvæmt 7. mgr. 80. gr. laganna. Tók hann hins vegar fram að nefndin hefði mótað sér starfsreglur um málsmeðferð sem væri að finna í kynningarriti og á eyðublaði hennar. Með hliðsjón af 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 80. gr. laga nr. 26/1994 og ummælum í greinargerð með þeim lögum taldi umboðsmaður að öll ágreiningsefni sem varða réttindi og skyldur eigenda fjöleignarhúsa samkvæmt lögum nr. 26/1994 falli undir valdsvið kærunefndar.

Umboðsmaður benti á að í kafla III í lögum nr. 26/1994 væru ítarlegar reglur um skiptingu sameiginlegs kostnaðar, sbr. 43.-47. gr. laganna. Taldi hann því að af erindi A mætti ráða að um væri að ræða ágreining sem A gat að lögum leitað með til kærunefndarinnar og óskað eftir álitshæð um. Hefði kærunefndinni því borið að gefa A tíu daga frest í samræmi við reglu í kynningarritinu hafi málatilbúnaður hans verið ófullkominn. Umboðsmaður tók hins vegar fram að með þessari niðurstöðu hefði hann ekki tekið neina efnislega afstöðu til álitshæðni A.

Í ljósi þess að ritari kærunefndarinnar ritaði undir frávísun á bæðni A og þeirra skýringa nefndarinnar að formanni og ritara hefði á grundvelli fundarsamþykktar verið falið að fara yfir innkomnar álitshæðnir og vísa þeim erindum frá sem ekki uppfylltu skilyrði um málatilbúnað fyrir nefndinni tók umboðsmaður fram að framsal valds til formanns kærunefndar í ólögfestum tilvikum gæti einungis verið heimilt í undantekningartilvikum. Þannig taldi hann að nefndinni kynni að vera heimilt að fela formanni að vísa frá erindum fyrir hönd hennar sem augljóslega uppfylltu ekki þau skilyrði að vera ágreiningur milli eigenda fjöleignarhúsa í skilningi laga nr. 26/1994, t.d. þegar um væri að ræða ágreining um verksamning. Um slíkt valdframsal yrði að vera kveðið á með skýrum hætti í fundargerð nefndar. Gat umboðsmaður ekki séð af fyrirbyggjandi fundarsamþykktum að slík ákvörðun hefði verið tekin. Þá gat hann ekki fallist á að lög heimiluðu framsal valds út fyrir nefndina eins og til ritara hennar. Tók umboðsmaður fram að þótt framsal til formanns nefndar væri heimilt í undantekningartilvikum teldi hann að nefnd eins og kærunefnd fjöleignarhúsamála gæti ekki framselt vald sitt til formanns hennar til að ákveða hvort ágreiningur milli

eigenda fjöleignarhúsa félli undir valdsvið nefndarinnar eða hvort hann uppfyllti skilyrði um málatilbúnað fyrir henni, a.m.k. ef um vafatilvik væri að ræða.

Niðurstaða umboðsmanns varð því sú að kærunefnd fjöleignarhúsamála hefði ekki verið heimilt að vísa erindi A frá nefndinni. Beindi hann þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki mál A til skoðunar að nýju kæmi fram ósk um það frá honum og tæki við þá athugun mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af áliti mínu leitaði A til kærunefndar fjöleignarhúsamála 15. apríl 2001 og óskaði eftir endurupptöku málsins. Hinn 27. ágúst 2001 leitaði A til mín að nýju og kvartaði yfir drætti á afgreiðslu nefndarinnar. Ég lauk því máli 9. október 2001 með vísan til þess að fyrirsjáanlegt væri að kærunefndin myndi taka erindi hans til afgreiðslu innan skamms. Erindi A var svo afgreitt af kærunefndinni með bréfi, dags. 27. desember 2001. Með bréfi til mín, dags. 23. janúar 2002, kvartaði A yfir efnislegri niðurstöðu kærunefndarinnar. Af því tilefni óskaði ég eftir skýringum kærunefndarinnar á tilteknum atriðum ásamt frekari gögnum. Hefur nefndin svarað erindi mínu og verður gerð grein fyrir lyktum málsins í skýrslu minni fyrir árið 2002.

8.0. Landbúnaður.

8.1. Sala ríkisjarða. Vandaðir stjórnisýsluhættir. Breyting á stjórnisýslufrákvæmd. Réttmætar væntingar. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2763/1999)

A kvartaði yfir synjun landbúnaðarráðuneytisins á beiðni hans um kaup á ríkisjörð. Hélt A því fram að tillaga ráðuneytisins um lagaheimild til sölu jarðarinnar og samþykkt hennar á Alþingi hefði verið vegna munnlegrar beiðni hans um kaup á umræddri jörð en þar með hefði ráðuneytið samþykkt að selja honum jörðina.

Umboðsmaður tók fram að þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórnisýsluréttar, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 407/1999. Þá benti hann á að í 40. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 væri mælt fyrir um bann við sölu fasteigna í eigu ríkisins nema samkvæmt lagaheimild. Taldi umboðsmaður ljóst af gögnum málsins að lagaheimildar til sölu umræddrar jarðar hefði verið aflað vegna fyrirbyggjandi beiðni A um kaup á jörðinni. Hefði sú aðstaða hins vegar ekki í för með sér að leggja mætti til grundvallar að fyrir hefði legið slík ákvörðun eða loforð landbúnaðarráðherra um að selja A jörðina að hann hefði á þeim grundvelli einum getað byggt rétt að lögum til þess að fá jörðina keypta. Þrátt fyrir þetta taldi umboðsmaður rétt að taka til sérstakrar athugunar hvort sú ráðstöfun ráðuneytisins að afla umræddrar lagaheimildar í tilefni af beiðni A um kaup á jörðinni og athafnir þess að öðru leyti í samskiptum við A gæfu tilefni til athugasemda af sinni hálfu. Tók umboðsmaður fram að hann hefði að nokkru lítið til þess hvort í málinu kynnu að hafa komið upp þær aðstæður að telja yrði að ráðuneytið hefði með athöfnum sínum vakið hjá A réttmætar væntingar um ákveðna afgreiðslu á máli hans.

Í málinu lá fyrir að meginástæða þess að landbúnaðarráðuneytið hafnaði beiðni A var sú að ráðuneytið hefði, á því tímamarki sem afgreiða átti beiðni A, talið sér skylt að auglýsa sölu ríkisjarða en slík regla hafði ekki verið áður við lýði í frákvæmd stjórnvalda. Í þessu sambandi vísaði umboðsmaður til þess að stjórnvöld yrðu meðal annars að haga samskiptum sínum við borgarana með þeim hætti að gætt væri vandaðra stjórnisýsluhátta í merkingu 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Skýrði hann nánar tengsl þess hugtaks og sjónarmiða um réttmætar væntingar málsaðila og einnig þýðingu þeirra þegar ákveðið væri að stjórnisýslufrákvæmd skyldi breytt. Lagði umboðsmaður áherslu á að það kynni að vera nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að gæta að sjónarmiðum um vandaða stjórnisýsluhætti, að teknu tilliti til réttmætra væntinga málsaðila, við mat á því hvernig breytingar á stjórnisýslufrákvæmd yrðu gerðar.

Umboðsmaður lagði áherslu á að landbúnaðarráðuneytinu hefði verið fyllilega heimilt að setja sér vinnureglur þar sem kveðið væri á um breytta frákvæmd við undirbúning að sölu ríkisjarða enda hefði efni þeirra, að því er laut að skyldu til auglýsingar, verið í samræmi við það viðhorf sem fram hefði komið í áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2058/1997 og síðar staðfest af dómstólum, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 407/1999 og 390/2000. Þó yrði að hafa í huga að um hefði verið að ræða breytingu á frákvæmd sem hefði haft sérstaka þýðingu gagnvart þeim sem fengið hefðu ríkisjarðir á leigu og t.d. gert réttmætar og heimilar endurbætur og viðbætur við þær eignir. Hefðu hinar nýju reglur þannig dregið almennt úr möguleikum leigutaka til þess að fá viðkomandi ríkisjörð keypta miðað við eldri frákvæmd. Auk

Þess hefði framkvæmdin að þessu leyti þýðingu fyrir almenning með tilliti til möguleika borgaranna til kaupa á eignum ríkisins. Því væri mikilvægt að ótvírætt hefði verið hvenær hinar nýju reglur ættu að taka gildi og um hvaða tilvik þær ættu að gilda gagnvart þeim sem þegar höfðu óskað eftir að fá slíkar eignir keyptar, einkum ef afgreiðsla á máli þeirra hefði þegar verið hafin. Tók umboðsmaður fram að sú óvissa sem fram hefði komið í skýringum landbúnaðarráðuneytisins um formlega gildistöku ofangreindra reglna benti til þess að ekki hefði verið hugað nægjanlega að þessu atriði. Taldi hann að þrátt fyrir þá afstöðu ráðuneytisins að við setningu reglnanna hefði verið leitast við að koma framkvæmd stjórnvalda við sölu ríkisjarða í lögum á grundvelli vandaðra stjórnsýsluhátta verið rétt að kynna hlutaðeigandi fyrirhugaða breytingu. Þá hefði verið rétt að kynna almenningi hinar nýju reglur og hvenær þær áttu að taka gildi með tilliti til þess að reglurnar snertu almennt hagsmuni borgaranna af því að fá að kaupa fasteignir í eigu ríkisins.

Þá tók umboðsmaður fram að þau gögn og upplýsingar sem ráðuneytið hefði látið A í té um framkvæmd á öðrum sölum eigna á forræði þess væri í ýmsum tilvikum óljós. Kæmi t.d. ekki fram hvenær beiðni um kaup á eigninni hefði fyrst komið fram, á hvaða grundvelli heimildar í fjárlögum hefði verið aflað og þar með að hvaða marki um sömu aðstöðu í lagalegu tilliti gat verið að ræða. Með tilliti til þessa taldi umboðsmaður ekki unnt að fullyrða að landbúnaðarráðuneytið hefði brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við synjun þess á beiðni A.

Umboðsmaður lagði á það áherslu að A hefði borið fram beiðni sína um kaup á umræddri ríkisjörð með þeim hætti sem tíðkast hefði um árabil. Viðbrögð landbúnaðarráðuneytisins, eins og þau birtust honum, hefðu verið að óska eftir lagaheimild til sölunnar þar sem um röksemdir var sérstaklega vísað til beiðni hans og aðstæðna. Tók umboðsmaður fram að ekki yrði annað séð en að aðstæður A hefðu verið með áþekkingu hætti og í tilvikum sem áður voru taldar slíkar að ekki hefði verið talin ástæða til að auglýsa viðkomandi jarðir eða eignir áður en þær voru seldar og þá einnig í ýmsum tilvikum eftir að hin nýja stjórnsýsluframkvæmd um auglýsingu ríkisjarða var sögð hafa komið til framkvæmda. Var það niðurstaða umboðsmanns að undanfari málsins af hálfu ráðuneytisins og fyrri stjórnsýsluframkvæmd hefði verið með þeim hætti að A hefði haft málefnalega og eðlilega ástæðu til að ætla að hann fengi umrædda jörð keypta á grundvelli fyrirbyggjandi lagaheimildar enda næðist samkomulag um kaupverðið. Hefði það því ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, með tilliti til þeirrar stöðu sem málið var komið í, að byggja á því tímamarki synjun á erindi A um kaupin á þeim atriðum sem tilgreind hefðu verið í bréfi ráðuneytisins til hans. Lagði umboðsmaður áherslu á að ef landbúnaðarráðuneytið hefði talið að hin nýja stjórnsýsluframkvæmd stæði því í vegi að hægt væri að halda áfram afgreiðslu á beiðni A í þeim farvegi sem markaður hefði verið með ósk ráðuneytisins um lagaheimild til sölunnar og samþykkt hennar hefði ráðuneytinu borið að fella mál A í þann farveg sem samrýmanlegur hefði verið þessari breyttu stjórnsýsluframkvæmd.

Að lokum tók umboðsmaður fram að ef ofangreindar reglur landbúnaðarráðuneytisins um sölu ríkisjarða á forræði þess hefðu enn ekki verið birtar opinberlega væru það tilmæli hans að það yrði gert og með þeim hætti sem lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, gera ráð fyrir. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki beiðni A til afgreiðslu að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og hagaði þá afgreiðslu málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og leitaði leiða til að rétta hlut hans.

Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir

upplýsingum um hvort reglur þær, sem undirritaðar voru af landbúnaðarráðherra 1. maí 1999 um sölu ríkisjarða á forræði ráðuneytisins, hefðu verið birtar opinberlega og þá með þeim hætti sem lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, gerðu ráð fyrir. Enn fremur óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 15. febrúar 2002, segir meðal annars svo:

„Sem svar við bréfi yðar skal upplýst að þær reglur um sölu á ríkisjörðum sem undirritaðar voru af landbúnaðarráðherra 1. maí 1999 voru settar vegna athugasemda sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsýsluendurskoðun á jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins dags. í október 1998. Í skýrslunni m.a. á bls. 73 gerði Ríkisendurskoðun athugasemdir við að ekki voru til verklagsreglur fyrir starfsemi jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins og beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að hlutast til um að slíkar reglur yrðu settar. Ráðuneytið varð við þeim tilmælum með því að setja þær reglur sem undirritaðar voru af þáverandi ráðherra og ráðuneytisstjóra 1. maí 1999. Reglurnar hafa verið birtar á heimasíðu ráðuneytisins sem er með veffang: landbunadarraduneyti.is. Einnig eru reglurnar kynntar þeim aðilum sem leita til ráðuneytisins um kaup á ríkisjörðum. Hér er um að ræða verklagsreglur fyrir starfsemi jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins við sölu ríkisjarða. Það er mat ráðuneytisins að þessar reglur falli ekki undir gildissvið laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda og hafa þær því ekki verið birtar opinberlega með þeim hætti sem löggin gera ráð fyrir.

[A] leitaði til ráðuneytisins á ný í tilefni af [...] álitum yðar með bréfum dags. 6. júlí og 8. ágúst 2001 og óskaði eftir að ráðuneytið seldi honum jörðina [C]. Ráðuneytið hafnaði erindi hans með bréfum dags. 31. ágúst og 3. október 2001.“

Vegna framangreindrar afstöðu landbúnaðarráðuneytisins leitaði A á ný til mín með bréfi sem barst mér 26. febrúar 2002. Átti ég af því tilefni fund með fulltrúum ráðuneytisins á skrifstofu minni 2. apríl 2002. Var efni málsins rætt og kom þar fram sá vilji ráðuneytisins að taka málið að nýju til úrlausnar. Er það nú til athugunar hjá landbúnaðarráðuneytinu.

9.0. Lífeyrismál.

9.1. Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Viðmiðun við útreikning lífeyris. Andmælaréttur. Tilkynning um meðferð máls. (Mál nr. 2938/2000)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins að breyta viðmiðun sem notuð hafði verið við útreikning lífeyrisgreiðslna til hans úr sjóðnum. Taldi hann að stjórn sjóðsins hefði ekki haft viðhlítandi lagaheimild til slíkra breytinga. Þá kvartaði hann yfir því að ekki hefði verið haft samráð við hann um þessar breytingar.

Stjórn lífeyrissjóðsins tók þá ákvörðun í desember 1995 að framvegis skyldi lífeyrir þeirra, sem hefðu haft viðmiðun við laun bankastjóra ríkisviðskiptabankanna, taka mið af launum hæstaréttardómara að viðbættum 17% og að lífeyrir þeirra, sem hefðu haft viðmiðun við laun aðstoðarbankastjóra, skyldi miðast við 80% af þeirri fjárhæð. Frá því að A hóf töku lífeyris hafði lífeyrir hans tekið mið af launum aðstoðarbankastjóra Landsbanka Íslands. Í kjölfar lögfræðilegrar álitsgerðar, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að framangreind ákvörðun hefði ekki verið lögmæt, leiðrétti lífeyrissjóðurinn lífeyrisgreiðslur til A fram til 1. janúar 1997. Var það afstaða stjórnar sjóðsins að frá þeim tíma hefði ákvörðunin átt sér stoð í 6. mgr. 23. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Umboðsmaður tók fram að allt frá stofnun lífeyrissjóðsins hefði bæði inntak lífeyrisréttinda í sjóðnum og umfang greiðsluskyldu í sjóðinn verið bundið í lög. Þá hefði að lögum ekki verið samhengi á milli iðgjaldagreiðslna til sjóðsins annars vegar og þeirra skuldbindinga sem honum væri ætlað að standa undir hins vegar. Almennt hefði þó stofn til greiðslu iðgjalda og stofn til greiðslu á lífeyri til sjóðfélaga verið sá sami.

Umboðsmaður gerði grein fyrir því að 23. gr. laga nr. 1/1997 fjallaði um greiðslu iðgjalda til B-deildar sjóðsins. Benti hann á að undantekning frá almennri reglu 1. og 3. mgr. 23. gr. um gjaldstofn iðgjalda væri í 6. mgr. sömu greinar. Þar kemur fram að stjórn sjóðsins skuli ákveða þau viðmiðunarlaun sem iðgjöld eru greidd af ef viðkomandi sjóðfélagi fær ekki greidd laun samkvæmt kjarasamningi opinberra starfsmanna eða ákvörðun Kjaradóms eða kjaranefndar. Ákvæði um greiðslu elli-lífeyris úr sjóðnum væri hins vegar í 24. gr. laganna. Enn fremur gilti sú regla um lífeyrisgreiðslur til A að þær skyldu breytast til samræmis við breytingar sem yrðu á launum er á hverjum tíma voru greidd fyrir það starf er hann gegndi síðast, sbr. 35. gr. laganna. Umboðsmaður tók fram að ekki væri í þessum ákvæðum mælt fyrir um heimild til frávika frá þeim lögbundnu viðmiðunum sem þar væri kveðið á um. Taldi hann að mæla hefði þurft skýrt fyrir í lögum um heimild stjórnar lífeyrissjóðsins til að breyta lögbundinni viðmiðun lífeyrisgreiðslna samkvæmt 35. gr. laganna til þeirra sjóðfélaga sem höfðu hafið töku lífeyris fyrir gildistöku laga nr. 1/1997. Miðað við orðalag 6. mgr. 23. gr. og tengsla þess við almenna reglu laganna um stofn til greiðslu iðgjalda taldi hann að ákvæðið veitti stjórn sjóðsins ekki heimild til slíkra breytinga.

Hinn 1. janúar 1998 tók Landsbanki Íslands hf. við rekstri og starfsemi Landsbanka Íslands. Taldi umboðsmaður að líta yri svo á að störf aðstoðarbankastjóra bankans hefðu þá verið lögð niður í skilningi þágildandi 76. gr. samþykktu Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Samkvæmt ákvæðinu skyldu breytingar á lífeyri sem hefðu tekið mið af starfinu framvegis fara eftir almennri reglu 70. gr. samþykktanna. Þó gæti stjórn sjóðsins ákveðið önnur viðmiðunarlaun væri eftir því leitað. Þar sem

ekki hefði verið fjallað um mál A á grundvelli þessarar reglu taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að fjalla frekar um það hvernig lífeyrisgreiðslur hans skyldu taka breytingum frá 1. janúar 1998.

Umboðsmaður fjallaði enn fremur almennt um það hvernig haga skyldi málsmeðferð við einhliða breytingar lífeyrissjóðsins á lögbundnum viðmiðunum greiðslna í og úr sjóðnum eftir því sem heimildir stæðu til slíkra breytinga. Taldi hann eðlilegt að ákvörðun, þar sem vikið væri frá almennu viðmiði slíkra greiðslna teldist ákvörðun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Féllst hann á að samþykktir stjórnar sjóðsins kynnu að fela í sér almenna stefnumörkun eða fyrirmæli um slíkar breytingar er snerti afmarkaðan hóp sjóðfélaga án þess að hún teldist ákvörðun í framangreindum skilningi. Hins vegar taldi hann að ákvörðun um að framkvæma slíka breytingu gagnvart einstaka sjóðfélaga er byggðist á slíkri samþykkt yrði almennt að telja til stjórnvaldsáskvarðana í skilningi stjórnarsýslulaga. Þá áleit hann að almennt bæri að tilkynna viðkomandi sjóðfélaga um slíka breytingu áður en ákvörðun væri tekin þannig að hann ætti þess kost að tjá sig um efni málsins, sbr. 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga, þegar lífeyrissjóðurinn ætti að einhverju leyti mat um það hver ný viðmiðun greiðslna í eða úr sjóðnum skyldi vera.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar lífeyrissjóðsins að hún tæki mál A til athugunar á ný, færi hann fram á það við stjórnina, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til sjóðsins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari sjóðsins, dags. 1. febrúar, segir meðal annars svo:

„[...] Eftir að álit þitt í máli [A] lá fyrir leitaði [A] til LSR og óskaði eftir að mál sitt yrði yfirfarið í ljósi þessa álits. Málið var síðan tekið fyrir af stjórn sjóðsins. Á fundi stjórnar þann 30. nóvember sl. var eftirfarandi samþykkt gerð:

„Lífeyrir [A] verði leiðréttur miðað við laun aðstoðarbankastjóra Landsbanka Íslands fram til 1. janúar 1998. Eftir þann tíma taki lífeyrir hans breytingum m.v. meðalhækkanir sem verða á launum opinberra starfsmanna en jafnframt vakin athygli á því úrræði að óska eftir því við stjórn LSR að hún finni honum annað viðmið, sbr. 78. gr. samþykktar fyrir LSR.“

[A] var ritað hjálagt bréf þar sem honum var m.a. bent á rétt sinn til að fara fram á það við stjórn LSR að ákvarða önnur viðmiðunarlaun, sbr. 78. gr. núgildandi samþykktar fyrir LSR.

Sambærilegar leiðréttingar áttu sér stað á lífeyri vegna annarra sjóðfélaga sem svipað var ástatt um.“

9.2. Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Eftirmannsregla. (Mál nr. 3020/2000)

A kvartaði yfir synjun stjórnar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á ósk hans um eins launaflokks hækkun á lífeyrisgreiðslum til hans úr sjóðnum með vísan til þess að eftirmaður A hefði fengið slíka hækkun vegna námskeiðs sem hann hafði sótt. Var synjunin byggð á þeirri framkvæmd sjóðsins að líta á sérstakar hækkanir á launum eftirmanns vegna námskeiða sem einstaklingsbundnar hækkanir sem leiddu ekki til samsvarandi hækkana ellilífeyris.

Í bréfi sínu til A, dags. 1. nóvember 2001, rakti umboðsmaður ákvæði 12. gr. laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, um svokallaða eftirmannsreglu. Benti hann á að samkvæmt ákvæðinu hefði reglan verið sú að upphæð ellilífeyris skyldi við upphaf töku hans og eftir að taka hans hófst vera hundraðshluti af launum þeim er á hverjum tíma „fylgja starfi því, sem sjóðfélagi gegndi síðast“. Með vísan til lögskýringargagna taldi umboðsmaður að ekki yrði fullyrnt að þetta orðalag ákvæðisins hefði leitt til þess að stofn til útreiknings á ellilífeyri viðkomandi sjóðfélaga skyldi ávallt vera sá sami og þau föstu laun fyrir dagvinnu sem greidd væru eftirmanni hans. Þá gat hann þess að í lögskýringargögnum hefði aðeins verið vikið að því að almennar breytingar á launum skyldu hafa samsvarandi breytingar í för með sér á ellilífeyri. Umboðsmaður benti á að með I. kafla laga nr. 141/1996, um lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins, sem voru endurútgefin sem lög nr. 1/1997, hefðu verið gerðar umtalsverðar breytingar á efni og skipan laga nr. 29/1963. Taldi hann hins vegar að ekki yrði séð af lögskýringargögnum að réttarstaða sjóðfélaga sem völdu hina einstaklingsbundnu viðmiðun ellilífeyris, sbr. 35. gr. laga nr. 1/1997, hefði átt að taka breytingum þrátt fyrir að orðalag greinarinnar sé ekki að öllu leyti það sama og 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963. Með hliðsjón af þessu taldi hann ekki unnt að fullyrða að réttur þeirra næði nú til þess að ellilífeyrir þeirra breyttist til samræmis við breytingar sem yrðu á viðkomandi launum umfram það sem talið væri að þeir ættu rétt á samkvæmt lögum nr. 29/1963. Þá væri ljóst að af þessum lagabreytingum leiddi ekki að reiknistofn ellilífeyris viðkomandi sjóðfélaga skyldi ávallt vera sá sami og föst laun sem greidd eru eftirmanni hans fyrir fullt starf, enda mælir ákvæðið aðeins fyrir um að ellilífeyrir skuli „breytast til samræmis við breytingar“ á launum fyrir það starf er viðkomandi sjóðfélagi gegndi síðast. Með vísan til framangreinds taldi hann ekki unnt að fullyrða að sú framkvæmd sem mótast hefði hjá lífeyrissjóðnum og lýst væri í bréfi sjóðsins til sín væri í ósamræmi við lög.

9.3. Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Eftirmannsregla. Kjaranefnd. Upphafstími launabreytinga. (Mál nr. 3099/2000)

A gerði athugasemdir við leiðréttingu á ellilífeyri sínum frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Hafði lífeyrissjóðurinn við afturvirkar leiðréttingar sínar á ellilífeyri A lagt til grundvallar ákvörðun kjaranefndar um hækkun á launum prófasta.

Umboðsmaður benti á að A hefði ekki komið að umræddri ákvörðun kjaranefndar eða ákvörðun nefndarinnar beinst að honum. Þrátt fyrir þetta ætti hann sem ellilífeyrisþegi, sem tekur lífeyri á grundvelli svokallaðrar eftirmannsreglu, verulega hagsmuni af því hvernig nefndin hagar ákvörðunum sínum í tilvikum þeirra starfsmanna sem lífeyrir þeirra er miðaður við og þá meðal annars um gildistöku launabreytinga. Með vísan til þessa ákvað umboðsmaður að taka kvörtun A til nánari athugunar.

Í skýringum kjaranefndar til umboðsmanns kom fram að þegar nefndinni bærust erindi þar sem óskað væri eftir hækkun launa hjá tilteknum hópi launþega teldi hún eðlilegt að ákvörðun sem tekin væri í kjölfarið tæki ekki gildi fyrr en að loknum þeim tíma sem nefndin þyrfti til að vinna úr erindinu. Í þessu tilviki hefði afgreiðsla nefndarinnar tekið óþarflega langan tíma og hefði því verið ákveðið að ákvörðunin skyldi verða afturvirk um tæplega þrjá mánuði.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Benti hann á að ákvarðanir kjaranefndar væru einhliða ákvarðanir stjórnvalds um

kaup og kjör tiltekinna starfsmanna ríkisins. Lagði hann áherslu á að enda þótt játa bæri kjaranefnd svigrúm við launaákvörðanir bæri nefndinni að haga ákvörðunum sínum í einstökum tilvikum með þeim hætti að þær samrýmdust lögum nr. 120/1992. Þá yrði mat nefndarinnar þar að auki að vera byggt á málefnalegum sjónarmiðum.

Umboðsmaður tók fram að það leiddi af eðli þeirra launaákvörðana sem kjaranefnd á að taka að hún þyrfti að gæta þess á hverjum tíma hvert væri umfang þeirra starfa sem féllu undir úrskurðarvald hennar um launakjör. Sérstaklega ætti þetta við þegar breytingar á lögum og reglum leiddu til breytts umfangs starfanna. Þá benti hann á að þetta væri einnig liður í því að nefndin gæti rækt það lögbundna verkefni sitt að gæta þess að starfskjör hjá þeim sem hún fjallaði um væru á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir gætu talist með tilliti til starfa og ábyrgðar.

Umboðsmaður taldi að skýra bæri fyrir mæli laga nr. 120/1992 með þeim hætti að ef kjaranefnd teldi að störf eða ábyrgð tiltekins hóps launafólks hefði breyst, eða þá eftir atvikum viðmiðunarhóps, bæri nefndinni að jafnaði að taka málefnalega og rökstudda afstöðu til þess frá hvaða tímamarki telja yrði að slíkar breytingar hefðu átt sér stað við mat á því frá hvaða tíma ákvörðun nefndarinnar ætti að taka gildi. Lagði umboðsmaður þó áherslu á að við mat sitt í þessu efni yrði að játa kjaranefnd nokkurt svigrúm. Féllst hann því ekki á það með kjaranefnd að nefndin gæti að lögum alfarið lagt til grundvallar að launa- og starfskjarabreyting tiltekins hóps tæki ekki gildi fyrr en að loknum þeim tíma sem kjaranefnd þyrfti til að vinna úr erindinu. Það var því niðurstaða umboðsmanns að kjaranefnd hefði ekki við ákvörðun um upphafstíma launabreytinga á launum prófasta leyst úr því atriði í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kjaranefndar að hún tæki til athugunar að eigin frumkvæði hvort rétt væri, að virtum þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu, að endurskoða umrædda ákvörðun nefndarinnar um hækkun á launum prófasta.

Í tilefni af áliti mínu barst mér bréf kjaranefndar, dags. 6. mars 2002, þar sem meðal annars segir svo:

„Í framhaldi af áliti yðar í [þessu] máli breytti kjaranefnd gildistöku ákvörðunar sinnar um hækkun launa prófasta frá 1. janúar 2000 til 1. janúar 1999.“

10.0. Lögreglumál.

- 10.1. Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign.
 Almannafríður og allsherjarregla. Eignarráð fasteignareiganda.
 Allsherjarumboð lögreglu. Samskipti lögreglu
 og annarra stjórnvalda. Meðalhófsreglan.
 (Mál nr. 2824/1999 og 2836/1999)

A, B og C kvörtuðu yfir aðgerðarleysi lögreglunnar í Reykjavík í tilefni af kvörtunum og tilkynningum vegna hávaða og ónæðis frá tilteknu húsnæði í einkaeign og óleyflegri starfsemi bílabónstöðvar í húsinu. Af gögnum málsins mátti ráða að lögreglan í Reykjavík hafði á undanförnum árum haft fjölmargar slíkar tilkynningar, kvartanir og kærur til meðferðar frá íbúum í grennd við umrætt húsnæði. Höfðu íbúarnir einnig leitað til borgaryfirvalda og umhverfisráðuneytisins vegna málsins.

Umboðsmaður tók fram að við upphaf athugunar sinnar á málinu hefði komið í ljós að lögreglan í Reykjavík hefði talið sig að lögum hafa takmarkaðar heimildir til aðgerða í tilvikum á borð við þau sem ofangreindar kvartanir A, B og C lutu að. Með hliðsjón af 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákvað hann því að beina athugun sinni með almennum hætti að valdheimildum lögreglunnar þegar kvartanir og tilkynningar um hávaða og ónæði frá húsnæði í einkaeign berast lögreglu. Til þess að draga með skýrari hætti fram hvort og þá hvernig efni valdheimilda lögreglu kæmu til skoðunar í einstökum tilvikum taldi umboðsmaður þó rétt að hafa atvik þau sem fram kæmu í kvörtunum A, B og C til hliðsjónar í álitinu. Með tilliti til þessa taldi umboðsmaður að 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 stæði því ekki í vegi að hann fjallaði með þessum almenna hætti um valdheimildir lögreglu, með hliðsjón af umræddum kvörtunum, án þess að beina A, B og C fyrst til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Umboðsmaður tók fram að í málinu reyndi á álitaefni sem beindist að eignarráðum fasteignareiganda og þá að hvaða marki um væri að ræða einkaréttarlegan ágreining sem aðilar yrðu að leysa sín á milli og þá eftir atvikum með þeim úrræðum sem lög bjóða, t.d. með aðkomu dómstóla, eða hvort um væri að ræða slíka röskun á almannahagsmunum og eftir atvikum sérgreindum hagsmunum tiltekinn einstaklinga að lög leiddu til þess að yfirvöldum bæri að grípa inn í, og þá einkum lögreglu, og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að stöðva eða stemma stigu við afleiðingum af þeim athöfnum sem kvartað væri yfir og/eða rannsaka hvort framin hefðu verið refsiverð brot.

Rakti umboðsmaður ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um friðhelgi eignarréttar og tók fram að á síðari árum hefðu í auknum mæli komið til reglur sem mæla fyrir um takmarkanir á eignarráðum fasteignareiganda og reglur sem áskilja að fyrir þurfi að liggja samþykki opinberra yfirvalda til tiltekinnar hagnýtingar eignar. Taldi umboðsmaður rétt að leggja á það áherslu að þau auknu afskipti opinberra aðila af hagnýtingu fasteigna kynnu einnig að einhverju marki að hafa leitt til þess að það kæmi nú að lögum í hlut lögreglu að grípa í meira mæli inn í athafnir fasteignareiganda en áður var þegar eignarráð hans og afskipti nágretta af þeim réðust aðallega af einkaréttarlegum reglum.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 um hlutverk lögreglunnar, 15. gr. um aðgerðir lögreglu í þágu almannafríðar og allsherjarreglu og lögskýringargögn. Lagði umboðsmaður áherslu á að hlutverk lögreglu og lögbundnar heimildir hennar til afskipta af borgurunum næðu til fleiri þátta og atvika en beinna

rannsóknna mála á grundvelli laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Lögreglan hefði einnig almennt eftirlitshlutverk með því að almannafríður og allsherjarregla í merkingu 15. gr. lögreglulaga væru tryggð og virt á hverjum tíma. Benti hann á að 15. gr. fjallar ekki beinlínis um merkingu og inntak þessara hugtaka en hafa yrði í huga að aðgerðir lögreglu samkvæmt greininni hefðu eðli máls samkvæmt í för með sér íþyngjandi áhrif á þann sem fyrir þeim yrði. Þá væru slíkar ákvarðanir oft teknar undir erfiðum kringumstæðum þar sem fram þyrfti að fara vandasamt mat á andstæðum og oft ósamrýmanlegum hagsmunum. Þá rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 36/1988, um lögreglusamþykktir, og sérstaklega ákvæði lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík nr. 625/1987, með síðari breytingum. Taldi hann að í lögum væri beinlínis gert ráð fyrir aðkomu og ráðstöfunum lögreglunnar við þær aðstæður þegar mikill hávaði og ónæði hlýst af starfsemi eða athöfnum í húsi í grennd við íbúðabyggð. Álitafnið snerist því ekki um hvort heldur hvaða ráðstafanir lögreglunni væri heimilt að grípa til og undir hvaða kringumstæðum. Það væri hlutverk lögreglunnar að lögum að gera ráðstafanir, ef tilefni yrði til, þannig að borgararnir gætu með raunhæfum hætti búið við aðstæður þar sem ekki væri fyrir að fara óeðlilegum hávaða og ónæði frá nágrönnum. Umboðsmaður benti þó á að samlíf borgaranna innan borgarmarka Reykjavíkur og í öðrum bæjarfélögum fæli eðli máls samkvæmt í sér tiltekið áreiti vegna hávaða og ónæðis annarra sem menn yrðu jafnan að sætta sig við. Taldi umboðsmaður að fjöldi tilvika og stig hávaða og ónæðis sem stafaði frá húseign nágranna í og við íbúðabyggð og eðli slíkra tilvika að öðru leyti gæti við ákveðnar aðstæður orðið svo ítrekað og umfangsmikið að það yrði talið fela í sér röskun á almannafríði og allsherjarreglu í merkingu 15. gr. lögreglulaga og ákvæða lögreglusamþykktar settra á grundvelli laga nr. 36/1988, sbr. t.d. 4. og 5. gr. lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík. Við slíkar aðstæður væri lögreglunni beinlínis skylt að lögum að gera fullnægjandi og víðeigandi ráðstafanir til þess að bregðast við slíku ástandi.

Umboðsmaður vék þessu næst að samskiptum lögreglu og annarra stjórnvalda í þessu sambandi. Rakti umboðsmaður ákvæði 5. mgr. 15. gr. lögreglulaga og ákvæði laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, meðal annars um hlutverk og valdheimildir heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Þá vék hann að ákvæðum reglugerðar nr. 933/1999, um hávaða, sem sett hefði verið á grundvelli laganna. Einnig rakti umboðsmaður ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og byggingarreglugerðar nr. 441/1998, meðal annars um valdheimildir byggingarfulltrúa og byggingarnefnda sveitarfélaga.

Að því er varðaði atvik þau sem lágu til grundvallar kvörtunum A, B og C tók umboðsmaður fram að afmarka þyrfti nánar hvort og þá hvernig lögreglan í Reykjavík hefði fullnægt framangreindum lögbundnum skyldum sínum.

Umboðsmaður benti á að það leiddi af lagareglum um hlutverk lögreglunnar sem hann hefði rakið að henni bæri, við athugun mála vegna tíðra tilkynninga og kvartana um hávaða frá tiltekinni starfsemi sem fram færi í húsnæði, skylda til að kanna, meðal annars með formlegum fyrirspurnum til hlutaðeigandi yfirvalda, hvort fyrir lægju tilskilin leyfi til umræddrar starfsemi í húsnæðinu. Ef svo væri ekki gæti verið tilefni til þess að rannsaka sérstaklega hvort um væri að ræða brot á lögum og reglugerðum á viðkomandi sviði sem meðal annars gætu leitt til refsíabyrgðar. Taldi umboðsmaður sjónarmið um meðalhóf við val lögreglunnar á aðgerðum leiða til þess að rétt gæti verið að lögreglan beinlínis upplýsti hlutaðeigandi stjórnvöld þegar henni bærust í miklum mæli tilkynningar og kvartanir vegna hávaða og ónæðis eða um tiltekna starfsemi í húsnæði. Tók hann fram að bæru þessi vægari úrræði lögreglunnar ekki árangur til að koma á ásættanlegu ástandi gæti það leitt til þess að rétt væri að lögreglan gripi til þeirra úrræða sem henni væru fengin með lögum, sbr. 15. gr.

lögregluglaga, t.d. með því að stöðva starfsemi. Benti hann á að áður en til slíkra úrræða yrði gripið þyrfti að koma til rannsóknar þar sem meðal annars væri upplýst hvaða heimildir lægju fyrir til handa eigandanum til að nýta eign sína. Að öðru leyti taldi umboðsmaður að gögn málsins gæfu ekki tilefni til þess að unnt væri að fullyrða að tilefni hefði verið til þess að lögreglan gripi til frekari aðgerða en gert var frá fyrstu kvörtunum og fram að því að byggingarfulltrúi bannaði alla tónlistarstarfsemi í húsnæðinu.

Umboðsmaður taldi hins vegar að af gögnum málsins væri ljóst að viðbrögð lögreglunnar hefðu ekki verið í samræmi við hlutverk og skyldur hennar að lögum með tilliti til lögmæltrar aðkomu byggingarfulltrúans í Reykjavík og aðstæðna í málinu eftir að byggingarfulltrúinn hafði alfarið bannað tónlistarflutning í húsnæðinu og síðar þegar byggingarnefnd aflétti banninu en viðhafði enn tilteknar takmarkanir á tónlistarflutningi í því. Hefðu viðbrögð lögreglunnar þannig ekki verið til þess fallin að tryggja og vernda almannafríð í merkingu þeirra lagareglna sem raktar hefðu verið í málinu. Var það því niðurstaða umboðsmanns að lögreglan hefði ekki sinnt með fullnægjandi hætti lögboðnu hlutverki sínu við framkvæmd takmarkana byggingarfulltrúa og byggingarnefndar Reykjavíkur en meðal annars kom til greina að mati umboðsmanns að lögreglan girti alfarið fyrir aðgang hljómsveita að húsnæðinu á meðan takmarkanirnar hefðu verið í gildi eða að hún beitti öðrum þeim íþyngjandi úrræðum sem 15. gr. lögregluglaga heimilaði.

Umboðsmaður vék loks að því að við athugun hans á þessu máli hefði hann orðið þess var að skortur væri á almennum verklagsreglum um viðbrögð lögreglumanna þegar ítrekað væri kvartað af hálfu íbúa yfir miklum hávaða eða ónæði frá húsnæði í einkaeign. Sökum þessa taldi umboðsmaður rétt að vekja athygli ríkislögrelustjóra á þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu meðal annars í því skyni að hann gæti tekið afstöðu til þess hvort einhverra viðbragða væri þörf.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til lögrelustjórans í Reykjavík að hann sæi til þess að aðkoma og ráðstafanir lögreglunnar í tilefni af tilkynningum og kvörtunum íbúa í nágrenni við umrætt húsnæði og í öðrum sambærilegum tilvikum yrði framvegis hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu. Þá ákvað hann að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra sem æðsta yfirmanns á sviði lögreglumála á efni álitsins.

Í tilefni af framangreindu álitinu mínu bárust mér til kynningar með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 5. febrúar 2002, drög að verklagsreglum ríkislögrelustjóra um viðbrögð lögreglu „þegar mikill hávaði og ónæði hlýst af starfsemi eða athöfn í húsi sem er í einkaeign“. Samkvæmt upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu símleiddis við lokafrágang skýrslu þessarar hafa framangreindar verklagsreglur ekki enn verið gefnar út.

11.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

11.1. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 3223/2001)

Félag hópferðaleyfishafa kvartaði yfir því að samgönguráðuneytið hefði vísað frá stjórnsýslukæru félagsins þar sem kærð var sú ákvörðun Vegagerðarinnar að aðhafast ekkert frekar í máli þess að lokinni nokkurri athugun hennar á málinu. Var kærinni vísað frá á þeim grundvelli að ekki hefði verið um kæránlega ákvörðun lægra setts stjórnvalds að ræða.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 13/1999, um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum. Samkvæmt þeim fer Vegagerðin með leyfisveitingar, eftirlit og ákvarðanir viðurlaga á grundvelli laganna. Í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 13/1999 er veitt heimild til að kæra ákvarðanir Vegagerðarinnar til samgönguráðuneytisins og er sú regla áréttuð í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 389/1999, um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum.

Umboðsmaður taldi afgreiðslu Vegagerðarinnar hafa verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Benti hann á að í 26. gr. laganna væri að finna hina almennu heimild aðila máls til að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til að fá hana fellda úr gildi eða breytt. Frekari lagalegum stöðum væri rennt undir þessa heimild í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 13/1999 og í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 389/1999. Umboðsmaður minnti á að markmið stjórnsýslulaga væri fyrst og síðast að stuðla að auknu réttaröryggi í stjórnsýslunni. Væru fyrirmæli stjórnsýslulaga, og eftir atvikum sérákvæða annarra laga, um heimild aðila máls til endurskoðunar ákvörðunar fyrir æðra stjórnvaldi mikilvægt og áhrifaríkt úrræði í því sambandi. Þá yrði að hafa í huga að jafnan yrði að ætla að aðili máls ætti þess betur kost að leggja raunhæft mat á það hvort hann ætti að leita til dómstóla með mál sitt þegar mál hefur sætt efnislegri úrlausn fyrir æðra stjórnvaldi með réttum og eðlilegum hætti enda yrði jafnan að ætla að mál væri betur upplýst í slíkum tilvikum. Þar sem ákvörðun Vegagerðarinnar fól í sér efnisleg málalok sem kæránleg voru til samgönguráðuneytisins var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við lög.

Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál félagsins til endurskoðunar kæmi fram ósk þess efnis frá því og að það fjallaði um það í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins kom fram að A hefði óskað eftir endurupptöku málsins og var úrskurður kveðinn upp í því 27. nóvember 2001. Með bréfi, sem barst mér 7. febrúar 2002, kvartaði A yfir efnislegri niðurstöðu samgönguráðuneytisins í framangreindum úrskurði. Kvörtun þessi hefur verið til athugunar hjá mér á árinu 2002.

11.2. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra. Rannsóknarreglan.
Framsending máls. Tannlækningar.
(Mál nr. 3340/2001)

B, hæstaréttarlögmaður, kvartaði fyrir hönd Tannlæknafélags Íslands og A, tannlæknis, yfir úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þar sem stjórnsýslukæru hans var vísað frá ráðuneytinu á þeim grundvelli að hin kærða athöfn hefði ekki verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Beindist kæran að þeirri ákvörðun tryggingayfirtannlæknis Tryggingastofnunar ríkisins að óska eftir rannsókn landlæknisembættisins á læknismeðferð A á tilgreindum sjúklingi.

Í bréfi umboðsmanns til B, dags. 1. nóvember 2001, rakti hann 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Umboðsmaður taldi að sú athöfn tryggingayfirtannlæknis að beina því til landlæknisembættisins að rannsaka meintar ávirðingar, sem honum höfðu borist á hendur A, hefði ekki falið í sér stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga. Vó þar þyngst að með bréfinu var málinu ekki lokið og að í því kom ekki fram afstaða tryggingayfirtannlæknis til réttmætis þeirra ásakana sem þar voru raktar. Þá yrði ekki séð að erindið til landlæknis hefði haft áhrif á réttindi og skyldur A eða íþyngjandi áhrif á réttarstöðu hans. Væri með því lagt í hendur landlæknis að ákveða með hvaða hætti embættið rannsakaði málið á grundvelli eftirlitsskyldna sinna. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við afstöðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og fékk ekki séð að kæruréttur á öðrum lagagrundvelli hefði verið fyrir hendi. Með vísan til 3. mgr. 4. gr. laga nr. 117/1993, um almanna-tryggingar, 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, og 12. gr. laga nr. 38/1985, um tannlækningar, taldi hann að landlæknir hefði haft heimild til að fjalla um ávirðingarnar og taldi því ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá ákvörðun tryggingayfirtannlæknis að beina erindinu til landlæknis.

Að lokum tók umboðsmaður fram að ekki hvíldi skylda á stjórnvaldi, sem væri óheimilt að lögum að fjalla efnislega um mál, að rannsaka það með þeim hætti sem 10. gr. stjórnsýslulaga mælti fyrir um áður en málið væri framsent þar til bæru stjórnvaldi. Hefði það verið komið undir mati tryggingayfirtannlæknis hvort fram komnar upplýsingar hefðu verið nægjanlegar til að hann gerði landlækni viðvart. Það hefði síðan verið á valdi landlæknis að ákveða hvort tilefni væri til rannsóknar í ljósi erindisins. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að gera athugasemd við rannsókn málsins af hálfu tryggingayfirtannlæknis eða að A hefði ekki verið gefinn kostur á því að koma að athugasemdum sínum áður en tilkynnt var um hinar meintu ávirðingar til landlæknis.

12.0. Námslán og námsstyrkir.

12.1. Endurgreiðsla námslána. Umönnun barns. (Mál nr. 2917/2000)

A kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna þar sem staðfest var synjun stjórnar lánasjóðsins á beiðni A um undanþágu frá fastri árs-greiðslu námslána. Beiðni A var sett fram vegna fjárhagserfiðleika sem stöfuðu af því að hún þurfti að annast barn sitt.

Umboðsmaður rakti ákvæði 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, ákvæði reglugerðar nr. 602/1997, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og grein 7.4. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir námsárin 1998-1999 um undanþágur frá endurgreiðslu námslána. Umboðsmaður benti á að af úrskurði stjórnar lánasjóðsins yrði ráðið að synjun á beiðni A um undanþágu frá fastri árgreiðslu af námslánunum hennar hefði alfarið verið byggð á því að ekki væri veitt undanþága frá fastri afborgun vegna barneigna nema „alvarleg veikindi barns eða foreldris“ kæmu til. Af því tilefni tók umboðsmaður fram að í 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 væru taldar upp þær aðstæður eða atvik sem þyrftu að vera til staðar svo að heimilt væri að veita undanþágu frá endurgreiðslu námslána og væru þar meðal annars tilgreind „þungun, umönnun barna eða aðrar sambærilegar ástæður“. Þá væri meðal annars tekið fram að slíkar aðstæður eða atvik yrðu að hafa valdið „verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans“. Af hálfu málskotsnefndar lánasjóðsins var upplýst að engin sérstök könnun hefði verið gerð á því hvaða áhrif umönnun barns A hefði haft á fjárhag hennar í merkingu 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 „enda [hafi legið] fyrir að barnið væri heilbriggt og þarfnaðist ekki sérstakrar umönnunar umfram það sem venja [væri] með nýbura“.

Umboðsmaður lagði á það áherslu að fyrir máli 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 yrðu ekki skilin með öðrum hætti en svo en að „umönnun barns“ gæti ein og sér verið aðstaða sem beinlínis leiddi til þess að stjórn lánasjóðsins og eftir atvikum málskotsnefndinni væri skylt að leggja mat á fjárhagsaðstæður umsækjanda um undanþágu frá endurgreiðslu námslána. Ekkert í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum gæfi til kynna að skilja mætti orðasambandið „umönnun barns“ með þeim hætti að það ætti aðeins við um umönnun „alvarlega veiks barns“. Slíkur skilningur fæli í sér óheimila þrengingu á þeim hlutrænu atvikum sem leitt gætu til þess að lánasjóðnum bæri að láta fara fram mat á tengslum slíkra atvika og fjárhagslegra aðstæðna umsækjanda í því skyni að taka afstöðu til þess hvort rétt væri að veita umbeðna undanþágu frá árlegri endurgreiðslu vegna fjárhagsörðugleika. Var það niðurstaða umboðsmanns að óheimilt hefði verið að lögum að leysa úr máli A alfarið á þeim grundvelli að í tilviki hennar væri ekki um að ræða umönnun á alvarlega veikni barni.

Umboðsmaður benti á að 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 byggðist á því að mat lánasjóðsins væri tvíþætt. Í fyrsta lagi yrði að kanna hvort einhver þau atvik eða aðstæður væru hjá umsækjanda sem talin væru upp í ákvæðinu. Ef svo væri bæri lánasjóðnum í kjölfarið að leggja hlutlægt mat á fjárhagslega hagi umsækjandans og taka afstöðu til þess hvort fjárhagurinn væri með þeim hætti að rétt væri að veita undanþágu frá endurgreiðslu námslána. Af gögnum málsins og skýringum málskotsnefndar væri ljóst að vegna framangreindrar lagatúlkunar stjórnar sjóðsins og síðar nefndarinnar hefði engin könnun á fjárhagsaðstæðum A farið fram. Benti umboðsmaður á að eins og lagagrundvelli meðferðar beiðni um undanþágu frá endurgreiðslu námslána væri háttáð hefði stjórnvöldum borið að gera fullnægjandi reka að því að kanna sérstak-

lega fjárhagslegar aðstæður A, og þá áhrif umönnunar barns hennar að því leyti, á því tímamarki þegar beiðni hennar var til meðferðar. Bar nefndinni þá eftir atvikum að óska eftir frekari gögnum frá A þannig að unnt væri að staðreyna hvort umönnun hennar á barni sínu hefði leitt til verulegra fjárhagsörðugleika hjá henni eða fjölskyldu hennar í merkingu laganna. Var niðurstaða umboðsmanns sú að úrskurður málskotsnefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til málskotsnefndar lánasjóðsins að hún tæki mál A til skoðunar að nýju kæmi fram ósk um það frá henni og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram hefðu komið í álitinu.

Með bréfi til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til málskotsnefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari málskotsnefndarinnar, dags. 24. janúar 2002, sagði meðal annars að mál A hefði að hennar beiðni verið endurupptekið hjá nefndinni og unnið væri að gagnaöflun. Búast mætti við að úrskurður gengi innan þriggja vikna.

Með símbréfi málskotsnefndarinnar, dags. 27. mars 2002, barst mér afrit af úrskurði nefndarinnar í máli A kveðnum upp 7. febrúar s.á. Niðurstaða málskotsnefndarinnar var sú að fella yrði úrskurð stjórnar LÍN úr gildi og leggja fyrir hana að meta beiðni A að nýju með hliðsjón af aðstæðum hennar öllum og í ljósi framkominna gagna.

12.2. Endurgreiðsla námslána. Skyldubundið mat. (Mál nr. 2929/2000)

A kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna þar sem staðfest var synjun stjórnar lánasjóðsins á beiðni A um undanþágu frá endurgreiðslu námslána.

Umboðsmaður rakti ákvæði 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, ákvæði reglugerðar nr. 602/1997, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og grein 7.4. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir námsárin 1998-1999 og 1999-2000 um endurgreiðslur námslána og undanþágur frá þeim. Benti umboðsmaður á að orðalag 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 gerði beinlínis ráð fyrir því að stjórn sjóðsins mæti í hverju tilviki fyrir sig hvort félagslegar og fjárhagslegar aðstæður umsækjanda um undanþágu frá árlegri endurgreiðslu námslána væru þess eðlis að rétt væri að veita honum undanþágu að hluta eða að öllu leyti. Væru í ákvæðinu nefnd sem dæmi alvarleg veikindi eða slys, sbr. fyrri málslið ákvæðisins, eða verulegir fjárhagsörðugleikar hjá lánþega eða fjölskyldu hans, sbr. seinni málsliðinn.

Umboðsmaður benti á að af úrskurði stjórnar lánasjóðsins yrði ráðið að synjunin hefði alfarið verið byggð á því að A yrði reiknuð tekjutengd afborgun árið 2000 eins og árin 1997 til 1999. Taldi hann að eins og lagagrundvellingnum væri háttað hefði stjórninni og málskotsnefndinni borið að gera fullnægjandi reka að því að kanna sérstaklega fjárhagslegar aðstæður A á því tímamarki þegar beiðni hans var til meðferðar. Bar stjórninni því eftir atvikum að óska eftir frekari gögnum frá A, sbr. 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, þannig að henni væri fært að staðreyna hvort aðstæður hans, einkum sú staðreynd að hann hafði greinst með sjúkdóm, hefðu leitt til þess að ráðstöfunarfé hans hefði verið skert til muna eða möguleikar hans til að afla tekna, sbr. 6. mgr. 8. gr. sömu laga. Þá hefði stjórninni enn fremur borið að meta hvort veikindi hans og aðstæður að öðru leyti hefðu valdið honum eða fjölskyldu hans verulegum fjárhagsörðugleikum, sbr. síðari másl. 6. mgr. 8. gr. laganna.

Umboðsmaður tók fram að ekki væri loku fyrir það skotið að stjórn lánasjóðsins væri heimilt að setja sér almennar verklagsreglur við framkvæmd heimildarákvæðis 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 m.a. til að stuðla að samræmi og jafnræði við meðferð einstakra mála. Hann taldi þó að eðli lagareglunnar girti fyrir að slíkar reglur fælu í sér afnám eða verulega takmörkun á því skyldubundna mati sem stjórninni væri ætlað að framkvæma við afgreiðslu á beiðnum um undanþágu frá árlegum endurgreiðslum námslána, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 982/1994 og 2134/1997. Benti umboðsmaður á að beiðni A hefði alfarið verið afgreidd á grundvelli þeirrar hlutlægu og fortakslausu vinnureglu stjórnarinnar að ekki væri veitt undanþágu frá endurgreiðslu námslána ef líklegt yrði talið að lánþega myndi reiknast tekjutengd afborgun á næsta ári eftir að breyting sú sem var ástæða beiðni hans átti sér stað. Af rökstuðningi í úrskurði málskotsnefndar og öðrum gögnum málsins yrði ekki séð að stjórn lánasjóðsins og síðar málskotsnefndin hefðu afgreitt beiðni A með þeim hætti sem 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 gerði ráð fyrir.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til málskotsnefndar lánasjóðsins að hún tæki mál A til skoðunar að nýju kæmi fram ósk um það frá honum og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari nefndarinnar, dags. 6. desember 2001, kom meðal annars fram að 12. september 2001 hefði mál A verið endurupptekið hjá nefndinni. Hefði gagnaöflun farið fram en nokkur skortur hefði verið á því að A hefði svarað bréfum nefndarinnar og væri það skýringin á því að úrskurður lægi ekki enn fyrir.

Með símbréfi málskotsnefndarinnar, dags. 27. mars 2002, barst mér afrit af úrskurði nefndarinnar sem kveðinn var upp 14. febrúar s.á. Niðurstaða málskotsnefndarinnar var sú að fella yrði hinn kærða úrskurð úr gildi og leggja fyrir stjórn lánasjóðsins að meta beiðni A að nýju með hliðsjón af aðstæðum hans og í ljósi framkominna gagna.

12.3. Réttur erlends ríkisborgara til námsláns. Rökstuðningur. Samstarfssamningur milli Norðurlanda. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. EES-samningurinn. (Mál nr. 3042/2000)

A kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna þar sem staðfest var synjun stjórnar lánasjóðsins um námslán úr sjóðnum.

A, sem er finnskur ríkisborgari, hafði verið búsett hér á landi frá árinu 1993. Hún sótti um námslán til að stunda dýralæknánám í Noregi en var synjað á þeim grundvelli að réttur hennar til námslána væri takmarkaður við að hún stundaði nám á Íslandi auk þess sem hún hefði ekki starfað á hinu Evrópska efnahagssvæði í fimm ár, sbr. grein 1.2.3. í úthlutunarreglum lánasjóðsins og 13. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Í kæru sinni til málskotsnefndar hafði A m.a. vísað í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1805/1996 sem hún taldi alveg hliðstætt sínu máli.

Umboðsmaður rakti ákvæði 13. gr. laga nr. 21/1992 og grein 1.2.3. í úthlutunarreglum sjóðsins en í þeim er fjallað um möguleika erlendra námsmanna á námslánum úr sjóðnum. Þá rakti hann hlutverk og skyldur málskotsnefndar lánasjóðsins. Áréttaði umboðsmaður að málskotsnefndinni bæri að rökstyðja úrskurði sína og vísaði af því tilefni til 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 22. gr. sömu laga. Taldi

hann að málskotsnefndinni hefði borið að taka málefnalega og rökstudda afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti þau sjónarmið sem rakin voru í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1805/1996 ættu við í máli A. Bar nefndinni þannig að taka fullnægjandi afstöðu til þess hvort og þá hvaða áhrif ákvæði samstarfssamnings milli Norðurlandanna frá 1962, með áorðnum breytingum, hefðu á úrlausn um rétt A til námslána samkvæmt 13. gr. laga nr. 21/1992. Í því efni hefði ekki verið fullnægjandi að segja það eitt að tiltekin ákvæði úthlutunarreglna lánasjóðsins hefðu „að hluta til [verið] settar vegna samkomulags Norðurlandanna um námsaðstoð“. Þá kom einungis fram í úrskurðinum um réttarstöðu A samkvæmt reglum EES-samningsins um farandlaunþega, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 21/1992, að „óumdeilt“ hefði verið að A hefði ekki verið starfandi á hinu Evrópska efnahagssvæði í fimm ár. Tók málskotsnefndin þannig ekki til rökstuddrar úrlausnar málsástæður A er luttu að því hvernig hún taldi að skýra ætti nefnda 3. mgr. 13. gr. laga nr. 21/1992 með hliðsjón af fyrir-mælum EES-samningsins um farandlaunþega. Var það niðurstaða umboðsmanns að þessi vinnubrögð málskotsnefndarinnar hefðu verið í ósamræmi við lagakröfur um rökstuðning úrskurða á kærustigi, sbr. 4. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki mál A til skoðunar að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá henni.

Með bréfi til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til málskotsnefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Með símbréfi nefndarinnar, dags. 5. desember 2001, barst mér afrit af úrskurði hennar í máli A, dags. 23. nóvember 2001. Niðurstaða málskotsnefndarinnar var sú að fallast á rétt A til námslána til að stunda dýralæknanám í Noregi og felldi nefndin því úrskurð stjórnar lánasjóðsins frá 28. janúar 2000 í máli A úr gildi.

13.0. Opinberir starfsmenn.

- 13.1. Könnun á afstöðu starfsmanna til umsækjanda um starf.
 Rannsóknarreglan. Skráningarskylda upplýsinga.
 Forgangur til starfs. Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á.
 Mat á starfshæfni. Rökstuðningur. Stjórnsýslunefndir.
 (Mál nr. 2701/1999)

A kvartaði yfir ákvörðun bæjarstjórnar X um ráðningu í starf skólastjóra tónlistarskóla bæjarins. Kvartaði hann í fyrsta lagi yfir könnun sem rekstrarstjóri skólans stóð að meðal starfsmanna hans um afstöðu þeirra til A. Þá laut kvörtun hans í öðru lagi að rannsókn málsins sem og efnislegum forsendum og niðurstöðu bæjarstjórnar. Í þriðja lagi var kvartað yfir rökstuðningi fyrir ákvörðun bæjarins til A.

Umboðsmaður tók fram að könnun sú er A kvartaði yfir hefði verið gerð að frumkvæði rekstrarstjóra skólans en var framkvæmd samhliða könnun sem fram fór á skólastarfinu í heild og gerð var að beiðni starfshóps er annaðist úttekt á stjórnsýslu X. Með tilliti til þeirra skýringa sem gefnar voru af hálfu X um aðdraganda og framkvæmd könnunarinnar taldi umboðsmaður að ekki væri tilefni til athugasemda við það að hún hefði verið lögð fyrir starfsmenn skólans. Hann lagði hins vegar áherslu á að starfsmönnum, sem tækju þátt í slíkri könnun, yrði að vera fyrirfram ljóst hvort um væri að ræða athugun, sem aðeins byggðist á skoðana- og tjáningarrétti þeirra eins og í þessu tilviki, eða hvort könnunin væri gerð af hálfu handhafa veitingarvalds. Skólanefnd tónlistarskólans annaðist undirbúning að ráðningu skólastjórans og taldi umboðsmaður að könnunin hefði snert málið með þeim hætti að henni hafi ekki borið að hafna viðtöku hennar.

Af rökstuðningi ákvörðunar bæjarstjórnar X mátti ráða að ákvörðun hennar hefði að nokkru leyti byggst á athugun á hæfileikum umsækjanda á sviði samskipta og samvinnu sem og hæfni þeirra til að vinna sjálfstætt og til sjálfstæðra vinnubragða. Ekki lágu fyrir nein skrifleg gögn um upplýsingaöflun skólanefndar tónlistarskólans um þessi atriði í fari umsækjanda og taldi umboðsmaður það gagnrýnisvert að fyrir-mælum 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 hefði ekki verið fylgt að þessu leyti. Þá var tillaga nefndarinnar til bæjarstjórnar um hvern skyldi ráða til starfans ekki rökstudd og ekki lá fyrir að bæjarstjórn hefði leitast við að upplýsa um framangreind atriði. Ekki yrði því séð að fullnægjandi gögn og upplýsingar hefðu legið fyrir bæjarstjórninni um hæfni umsækjanda að þessu leyti svo að unnt hefði verið að taka afstöðu til þeirra.

Í kvörtun A var talið að hann hefði átt að njóta forgangs til starfans samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en við-eigandi kjarasamningar vísuðu almennt til þeirra laga um réttindi og skyldur starfsmanna bæjarins. Eftir að hafa kynnt sér efni samþykktar bæjarins um stjórn hans og fundarskóp bæjarstjórnar sem og viðeigandi ákvæði framangreindra kjarasamninga komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ákvæði 14. gr. hafi a.m.k. að meginstefnu til gilt um þau réttaráhrif sem niðurlagning stöðu hjá bænum skyldi hafa á þeim tíma sem hér skipti máli. Ný lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem þá höfðu tekið gildi, höggðu ekki þeirri ályktun. Þá taldi umboðsmaður ljóst að starf A, sem yfirkennari við tónlistarskólann, hefði verið lagt niður á árinu 1992 í skilningi 14. gr. laga nr. 38/1954. Féllst hann ekki á að 3. mgr. 14. gr. laganna ætti ekki við í þeim tilvikum þegar um ráðningarsambandið gildi þriggja mánaða gagnkvæmur uppsagnar-

frestur. Taldi umboðsmaður að almennt yrði að telja að stjórnvaldi væri skylt að taka mið af lögbundnum forgangsrétti nyti einhver umsækjenda, sem lýst hefði vilja sínum til að gegna hinu lausa starfi, slíks réttar. Umboðsmaður taldi hins vegar að túlka yrði ákvæði 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/1954 svo að hefði starfsmaður í reynd notið réttar samkvæmt því og gegndi þar með starfi í þjónustu ríkisins eða eftir atvikum sveitarfélags ætti hann ekki forgangsrétt að nýju sækti hann um annað starf hjá sama aðila. Þar sem A gegndi starfi í þjónustu X, sem kennari við tónlistarskólann, þegar hann sótti um starf skólastjóra skólans, voru aðstæður hans ekki með þeim hætti að forgangsréttur samkvæmt 3. mgr. 14. gr. laganna ætti við þegar fjallað var um umsókn hans. Var því ekki tilefni til athugasemda við þennan þátt kvörtunar A.

Umboðsmaður rakti óskráðar meginreglur sem gilda um veitingu opinberra starfa og vísaði til eldri álita umboðsmanns Alþingis í því sambandi. Taldi hann að þau sjónarmið sem rakin voru í rökstuðningi fyrir ákvörðun bæjarins til A væru í meginatriðum þess eðlis að unnt væri að beita þeim við mat á starfshæfni umsækjenda til opinberra starfa og yrði þau því talin málefnaleg. Umboðsmaður gerði hins vegar athugasemdir við skýringar X þess efnis að teldi handhafi veitingarvalds tvo umsækjendur um starf jafnhæfa til að gegna því hefði hann frjálsari hendur en ella um það hvorn hann veldi í starfið. Taldi umboðsmaður að heimildir handhafa veitingarvalds til þess að velja þau sjónarmið og áherslur sem ættu að ráða niðurstöðu hans eða hvaða ályktanir hann gæti dregið af fyrirbyggjandi upplýsingum um starfshæfni umsækjenda breyttust ekki við þessar aðstæður. Væri hann þá sem endranær bundinn af þeirri óskráðu meginreglu íslensks stjórnsýsluréttar að byggja niðurstöðu sína á málefnalegum sjónarmiðum og að velja þann sem hæfastur yrði talinn til að gegna starfinu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum. Hann taldi þó ekki unnt að draga af þessu þá ályktun að efnislegir annmarkar hefðu í raun verið á niðurstöðu bæjarstjórnar. Þá taldi hann ekki ástæðu til athugasemda við niðurstöðu X um mat á starfshæfni umsækjenda.

Að lokum fjallaði umboðsmaður um rökstuðning X til A. Taldi hann ekki ástæðu til athugasemda við efni rökstuðningsins með tilliti til 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hins vegar gerði hann athugasemd við að lögmaður bæjarins færði rök fyrir ákvörðun bæjarstjórnar en ekki forseti bæjarstjórnar, sbr. 4. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga. Þá taldi hann að þar sem ljóst væri að umræða um starfshæfni umsækjenda hefði verið afar takmörkuð á fundi bæjarstjórnar og rökstuddar tillögur ekki legið fyrir um ráðninguna fyrir bæjarstjórn hefði meðferð málsins af hennar hálfu ekki verið nægjanlega vönduð í ljósi skyldu forseta bæjarstjórnar til að rökstyðja ákvörðun hennar samkvæmt 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til X að taka mið af þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu við veitingu opinberra starfa í framtíðinni.

13.2. Álitsumleitun. Almenn hæfisskilyrði slökkviliðsmanna. Andmælaréttur. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2862/1999)

A kvartaði yfir ráðningu í fjögur störf slökkviliðsmanna í slökkviliði Akureyrar og úrskurði félagsmálaráðuneytisins vegna sömu ákvörðunar en hann var einn umsækjenda.

Kvörtun A laut m.a. að því að deildarstjóri tæknideildar Akureyrarbæjar hefði ekki veitt umsögn um ráðninguna ásamt slökkviliðsstjóra svo sem skylt var samkvæmt samþykkt bæjarstjórnar Akureyrar um framkvæmdanefnd bæjarins.

Umboðsmaður taldi að 5. gr. samþykktarinnar yrði að túlka þannig að deildarstjóri tæknideildar og slökkviliðsstjóri skyldu gera tillögur til nefndarinnar um ráðningu í störf hvor á sínu sviði. Hafi deildarstjóranum því ekki borið að veita formlega umsögn um umsækjendurna.

Þá kvartaði A yfir því að tveir umsækjendur, sem ráðnir voru, hefðu ekki uppfyllt skilyrði til ráðningar samkvæmt reglugerð nr. 195/1994, um menntun, réttindi og skyldur slökkviliðsmanna. Var í því sambandi bent á að annar þeirra hefði ekki uppfyllt skilyrði um þrek en hinn hefði ekki lokið prófi til að öðlast aukin ökuréttindi. Af hálfu Akureyrarbæjar var bent á að sá fyrrnefndi hefði mælt innan skekkjumarka við þrekmælingu og að venja væri að telja fullnægjandi að umsækjendur uppfylltu skilyrði reglugerðar um aukin ökuréttindi þegar ráðning tæki gildi.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 195/1994 um starfsgengis-skilyrði slökkviliðsmanna. Taldi hann ljóst að krafa um ákveðið lágmarksþrek hefði mótast í framkvæmd hjá Akureyrarbæ en ekki væri mælt fyrir um slíkar kröfur í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Yrði að játa bænum svigrúm til að móta málefnalega framkvæmd til að koma til móts við hugsanlegar skekkjur við mælingu á þreki. Því taldi hann ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt kvörtunarinnar. Þá benti umboðsmaður á að í 2. gr. reglugerðarinnar kæmi fram að umsækjendur um störf slökkviliðsmanna skyldu fullnægja þar til greindum hæfisskilyrðum. Yrði að telja að eftir birtingu ákvörðunar um að ráða viðkomandi í opinbert starf samkvæmt 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 yrði hann ekki lengur talinn umsækjandi um það starf. Taldi umboðsmaður því ekki unnt að túlka ákvæðið, eins og það væri orðað, svo að heimilt væri að taka til greina umsókn umsækjanda sem kynni að uppfylla almenn hæfisskilyrði um ákveðna þekkingu eða færni eftir að afstaða væri tekin til umsókna en áður en ráðning tæki gildi. Fengi venja eða hefð vart breytt þessari túlkun eins og ákvæðið væri orðað. Þá voru ekki lögð fyrir félagsmálaráðuneytið sönnunargögn er bentu til þess að venja hefði skapast um þá túlkun sem fram kom í skýringum Akureyrarbæjar og úrskurði ráðuneytisins, sbr. þá meginreglu sem fram kæmi í 2. mgr. 44. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Var það niðurstaða umboðsmanns að það hefði ekki samrýmst ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. framangreindrar reglugerðar að velja umsækjanda til að gegna starfi slökkviliðsmanns sem uppfyllti þá ekki það skilyrði að hafa aukin ökuréttindi.

Kvörtun A laut enn fremur að framsetningu umsagnar slökkviliðsstjóra og aðstoðarslökkviliðsstjóra um umsækjendur. Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð að það væri rangfærsla í umsögninni að leitað hefði verið til fyrri og/eða núverandi vinnuveitanda umsækjenda. Þá taldi hann að ekki yrði dregin með réttu sú ályktun af umsögninni að umsagnir starfsmanna slökkviliðsins hefðu almennt verið slæmar um A.

Að lokum kvartaði A yfir því að honum hefði ekki verið veittur kostur á því að koma að athugasemdum sínum fyrir framkvæmdanefnd til jafns við umsagnaraðila þegar nefndin tók málið fyrir að nýju og að jafnræðis hefði ekki verið gætt við úrlausn málsins samkvæmt 11. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður taldi ekki leiða af 13. gr. stjórnarsýslulaga að framkvæmdanefnd hefði borið að veita A kost á að koma að athugasemdum sínum með vísan til þess að slökkviliðsstjóri og aðstoðarslökkviliðsstjóri hefðu fært fram frekari rök fyrir afstöðu sinni á fundi nefndarinnar. Þá var ekki fyllilega ljóst hvaða upplýsingar hefðu verið lagðar fyrir nefndina. Umboðsmaður taldi enn fremur að framkvæmdanefndinni hefði verið óskýlt að eiga frumkvæði að því að gefa A kost á að tjá sig sérstaklega um upplýsingar sem fram komu á minnisblaði sem slökkviliðsstjóri hefði tekið saman um A með hliðsjón af niðurlagi 13. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður benti þó á að ekki yrði annað séð en að A hefði getað óskað eftir aðgangi að framangreindu minnisblaði

áður en ákvörðun var tekin að því marki sem það hefði að geyma upplýsingar sem ekki yrði aflað annars staðar frá, sbr. 2. másl. 3. tölul. 16. gr. stjórn-sýslulaga. Var honum í kjölfarið unnt að koma að athugasemdum sínum um það sem þar væri getið. Beiðni um aðgang að gögnum málsins var hins vegar ekki beint til Akureyrarbæjar áður en ákvörðun var tekin. Því taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við málsmeðferð bæjarins að þessu leyti. Þá taldi umboðsmaður að ekki yrði séð að ákvörðun Akureyrarbæjar hefði farið í bága við 11. gr. stjórn-sýslulaga um jafnræði þar sem ekki væri ástæða til athugasemda við afstöðu bæjarins til innbyrðis vægis þeirra sjónarmiða sem byggt var á við val á umsækjendum. Vísaði umboðsmaður þar til óskráðra meginreglna íslensks stjórn-sýsluréttar um veitingu opinberra starfa sem umboðsmaður hefði talið í eldri álitum til gildandi réttar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Akureyrarbæjar að taka mið af þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu við ráðningu slökkviliðsmanna í framtíðinni.

13.3. Uppsögn. Meðferð kærumáls. Andmælaréttur.
Rannsóknarreglan. Réttindagæsla fatlaðra.
(Mál nr. 2877/1999)

A kvartaði yfir meðferð félagsmálaráðuneytisins á stjórn-sýslukærum er hann sendi ráðuneytinu með bréfi, dags. 17. janúar 1999. Lutu þær annars vegar að uppsögn hans úr starfi við sambylí fatlaðra á X, sem rekið er af Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Y, og hins vegar að meðferð réttargæslumáls vegna athugasemda hans um meint harðræði gagnvart heimilismanni við sama sambylí.

Umboðsmaður tók fram að ganga yrði út frá því að ákvörðun um uppsögn ráðningarsamnings A við svæðisskrifstofuna teldist stjórnvaldsákvörðun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Þá rakti umboðsmaður heimild forstöðumanns stofnunar til þess að segja starfsmanni upp störfum í samræmi við ráðningarsamning samkvæmt 43. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Kom fram að 44. gr. laganna mælti fyrir um ófrávíkjanlegt skilyrði beitingar þeirrar heimildar í ákveðnum tilvikum. Væri viðkomandi stjórnvaldi skylt samkvæmt ákvæðinu að veita starfsmanni áminningu og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum væri sagt upp störfum vegna þeirra ástæðna sem taldar væru upp í 21. gr. laganna. Fæli áminning í sér viðvörðun stjórnvalds til starfsmanns um að það kunni að leiða til uppsagnar hans bæti hann ekki úr misfellum í starfi. Taldi umboðsmaður að við mat á því hvort starfsmaður hafi bætt úr misfellum í kjölfar áminningar hafi hann, ekki síður en við undanfarandi áminningu, hagsmuni af því að tryggja réttindi sín með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun myndi byggjast á, leiðrétta framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik. Breytti ákvæði 44. gr. laga nr. 70/1996 því að álitum umboðsmanns ekki skyldu stjórnvalds til að gefa starfsmanni sérstakt færi á að koma að athugasemdum sínum samkvæmt 13. gr. stjórn-sýslulaga við mat á því hvort til uppsagnar skyldi gripið í kjölfar áminningar. Þá vísaði umboðsmaður til 2. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 um heimild starfsmanns, sem sagt hefði verið upp af ástæðum sem taldar væru upp í 21. gr. laganna, til að kæra uppsögnina til hlutaðeigandi ráðherra. Taldi umboðsmaður að við slíka kæru bæri ráðherra að fylgja ákvæðum stjórn-sýslulaga við meðferð kæru og um form og efni úrskurða.

Umboðsmaður taldi ljóst að með 44. gr. laga nr. 70/1996 hefði markmiðið verið að tryggja ríkisstarfsmönnum ákveðið réttaröryggi í þeim tilvikum þegar ástæður fyrirhugaðrar uppsagnar væru meintar misfellur starfsmanns í starfi eða aðrar ástæður

sem tilgreindar væru í 21. gr. laganna. Væri stjórnvöldum ekki unnt að afnema þá réttarvernd með ákvörðunum sínum, enda yrði ófrávikjanlegum lögum ekki breytt á annan hátt en með lögum. Taldi umboðsmaður ótvírætt að ástæður uppsagnar A hefðu sem slíkar verið með þeim hætti að þær hefðu fallið undir 21. gr. laganna og því hafi hann átt að njóta þeirrar réttarverndar sem 44. gr. mælti fyrir um í þeim tilvikum. Í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns kom hins vegar fram að það hefði ekki kannað það sérstaklega hvort uppsögnin stæðist „ítrustu kröfur um form“. Hefði ráðuneytið ekki tekið afstöðu til þess hvort ákvæðum 44. gr., sbr. 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hefði verið fylgt við úrlausn málsins. Taldi umboðsmaður því ljóst að ráðuneytið hefði ekki leyst úr því hvort skilyrði uppsagnar samkvæmt ofangreindum ákvæðum væri fyrir hendi í máli A og þar með hvort uppsögnin væri lögmæt. Þá var ekki leyst úr þeim málsástæðum af hálfu ráðuneytisins sem A byggði stjórnarsýslukæru sína á. Það var því niðurstaða hans að ekki hefði verið leyst úr erindi A til ráðuneytisins í samræmi við lög.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til A sagði að hann hefði ekki valið að „koma til réttara aðila þeim ávirðingum“ sem hann hafði um meint ofbeldi fyrrverandi starfsmanns sambýlisins gagnvart fötluðum heimilismönnum þrátt fyrir alvarleika ásakananna. Kom fram í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns að það teldi að A hefði átt að leita til svæðisráðs fatlaðra á viðkomandi svæði með þær grunsemdir. Í gögnum málsins lá hins vegar fyrir að A hefði leitað til trúnaðarmanns fatlaðra á svæðinu. Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, einkum ákvæði er varðar réttindagæslu fatlaðra og hlutverk svæðisráða og trúnaðarmanna fatlaðra. Taldi hann að af ákvæðum laganna leiddi að starfsmanni, er sinni þjónustu við fatlaða, væri unnt að tilkynna trúnaðarmanni fatlaðra ef hann teldi rétt fatlaðs einstaklings fyrir borð borinn. Gætu grunsemdir um harðræði gagnvart fötluðum einstaklingum fallið þar undir. Væri það hlutverk trúnaðarmanns að meta hvort málið skyldi lagt fyrir viðkomandi svæðisráð. Ættu starfsmenn stofnana fatlaðra ekki beinan aðgang að því að leggja mál fyrir svæðisráð. Taldi umboðsmaður að staðhæfing ráðuneytisins, þess efnis að A hefði ekki leitað til réttara aðila með grunsemdir sínar um meint harðræði gagnvart fötluðum einstaklingum, samrýmdist ekki ákvæðum laga nr. 59/1992.

Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda við þann hluta kvörtunar A er laut að meðferð kæru hans vegna réttargæslumáls í kjölfar athugasemda hans um meint harðræði gagnvart heimilismanni við sambýlið. Væri ekki að sjá að með kæru sinni hefði A kært niðurstöðu svæðisráðs í málefnum fatlaðra á Y í málinu. Þá átti hann ekki rétt á að bera endurráðningu fyrrverandi starfsmanns sambýlisins undir ráðuneytið.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mál A fyrir á ný kæmi fram ósk um það frá honum og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 5. desember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 12. desember 2001, kom fram að A hefði leitað til ráðuneytisins með bréfi, dags. 26. júlí 2001, en engar ákvarðanir hefðu verið teknar og væri málið enn til meðferðar.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. febrúar 2002, barst mér afrit af úrskurði ráðuneytisins í máli A, dags. sama dag. Í úrskurðarorði segir meðal annars svo:

„Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á [Y] gætti ekki ákvæða 44. gr. laga um

réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, um andmælarétt, sbr. reglur stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, um málsmeðferð er tekin var ákvörðun um uppsögn [A] úr starfi við sambýli fatlaðra á [X] hinn 7. október 1998.“

13.4. Sjórnarmið sem ákvörðun verður byggð á.
Rannsóknarreglan. Svör við umsóknum.
(Mál nr. 2879/1999)

A kvartaði yfir ráðningu í starf matvælafræðings/efnafræðings hjá Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins. Í auglýsingu um hið lausa starf var óskað eftir manni sem hefði lokið framhaldsnámi og hefði þekkingu og reynslu í notkun DSC-tækjabúnaðar. Tekið var fram að rannsóknarviðfangsefnið væri stöðugleiki próteina. A sótti um starfið ásamt B og var B ráðin.

Umboðsmaður rakti óskráðar meginreglur sem gilda um veitingu opinberra starfa og vísaði til eldri álita umboðsmanns Alþingis í því sambandi. Með hliðsjón af gögnum málsins og skýringum stofnunarinnar taldi umboðsmaður að ekki yrði annað séð en að ákvörðunin hefði byggst á málefnalegum sjórnarmiðum. Þá taldi hann ekki ástæðu til athugasemda við innbyrðis vægi þeirra sjórnarmiða.

Umboðsmaður rakti 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um skyldu stjórnvalda til að upplýsa mál nægjanlega áður en ákvörðun er tekin. Taldi hann að við veitingu opinberra starfa væri nauðsynlegt að afla fullnægjandi gagna svo unnt væri að beita þeim sjórnarmiðum sem handhafi veitingarvalds hyggst leggja til grundvallar við mat á starfshæfni umsækjenda þannig að tryggt væri eftir fögnum að hæfasti umsækjandinn yrði fyrir valinu. Ráða mátti af gögnum málsins að þar sem A hefði ekki vikið að þekkingu sinni og reynslu á þeim sviðum sem tilgreind voru í auglýsingu hefði hann ekki komið til álita í starfið. Þá var það afstaða stofnunarinnar að ekkert hefði komið fram í umsókn A sem hefði gefið tilefni til þess að grennslast frekar fyrir um hæfni hans á þessum sviðum. Umboðsmaður taldi að lýsing á starfinu í auglýsingu hefði verið með þeim hætti að hún leiðbeindi með fullnægjandi hætti væntanlegum umsækjendum um þær upplýsingar um menntun og starfsreynslu sem ætlast væri til að veittar yrðu með umsókninni. Þá var lífsferilsskýrsla sem fylgdi umsókninni allitarleg um menntun hans og almenna starfsreynslu en ekki vikið að reynslu hans af vinnu með DSC-tækjabúnað eða þekkingu á stöðugleika próteina. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við þá ályktun stofnunarinnar að ekki hefði skort á upplýsingar í fyrirliggjandi gögnum um þekkingu A á þeim sviðum sem máli skiptu.

Þá rakti umboðsmaður ákvæði 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga um skyldu til að tilkynna aðila máls um ákvörðun nema það væri augljóslega óþarft. Vitnaði hann til athugasemda við ákvæðið í frumvarpi til stjórnarsýslulaga um að slíka tilkynningu skyldi senda öllum aðilum máls án ástæðulausrar tafar. Þótt stjórnarsýslulög gerðu ekki sértakar formkröfur til birtingarháttar yrði almennt að ganga út frá því að hver sá sem beri upp skriflegt erindi við stjórnvöld eigi rétt á skriflegu svari. Ákvörðun um að ráða B til starfans var tekin í september 1998. Kom fram í kvörtun A að hann hefði ítrekað reynt að fá svar við því hverjar málalýktir hefðu orðið í kjölfar umsóknar hans. Ritaði hann stofnuninni bréf í júní 1999 þar sem hann óskaði svara og rökstuðnings ákvörðunar og barst honum svar stofnunarinnar með bréfi, dags. 8. júlí s.á. Umboðsmaður taldi ljóst að dregist hefði úr hófi að stofnunin tilkynnti A með viðeigandi hætti um málalýktir í kjölfar umsóknar hans um starfið. Þá barst umbeðinn rökstuðningur meira en mánuði eftir að óskað hafði verið eftir honum og samrýmdist það ekki 3. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga. Átaldi umboðsmaður málsmeðferð stofnunarinnar að þessu leyti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins að hún tæki mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu við veitingu starfa í framtíðinni.

13.5. Stjórnunarréttur. Fyrirmæli um klæðaburð.
(Mál nr. 2887/1999)

Félag flugumferðarstjóra kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins í kjölfar kæru félagsins vegna banns yfirmanns flugumferðarþjónustu flugmálastjórnar við því að einn félagsmanna klæddist bláum gallabuxum við vinnu sína.

Umboðsmaður taldi að hin umdeildu fyrirmæli byggðust á almennum stjórnunar- rétti yfirmanns á ríkisstofnun, sbr. 15. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en ekki reglugerð um einkennisbúning starfsmanna flugmála- stjórnar. Með fyrirmælunum var stefnt að því markmiði að skapa faglega ásýnd yfir starfsemi flugumferðarstjóra í augum gesta flugmálastjórnar. Taldi umboðsmaður að ekki væru forsendur til þess í málinu að telja að ólögmat sjónarmið hefðu legið að baki framangreindum fyrirmælum eða að þau hefðu gengið lengra en nauðsynlegt væri til að skapa þá ásýnd sem að væri stefnt.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt framangreindri 15. gr. laga nr. 70/1996 væri starfsmanni skylt að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt. Við mat á því hvort fyrirskipun, sem yfirmaður setti fram í skjóli stjórnunarvalds síns, væri lögmat kynni að hafa þýðingu hvort fyrirskipun hans væri almenns eðlis eða bundin við ákveðin afmörkuð tilvik. Þegar sú aðstaða væri uppi að yfirmaður á vinnu- stað starfsmanna ríkisins mælti svo fyrir að almennt væri óheimilt að klæðast almennum eða algengum klæðnaði eins og bláum gallabuxum eða bómullarbuxum (nankinsbuxum) við störf taldi umboðsmaður að til þess að slík almenn fyrirmæli gætu verið grundvöllur að löglegri fyrirskipun í merkingu 15. gr. laga nr. 70/1996 þyrftu þau að vera ákveðin fyrirfram með skýrum og glöggum hætti. Aðeins með því móti gæfist starfsmönnum raunhæfur kostur, að teknu tilliti til almennra réttar- öryggis- og sanngirnissjónarmiða, að gera sér fyrirfram ljóst hvaða kröfur væru gerðar til þeirra að þessu leyti við rækslu starfa sinna. Yrði ekki séð að mál þetta hafi snúist um það hvort þær einstöku bláu gallabuxur sem viðkomandi starfsmaður klæddist gætu ekki talist snyrtilegar. Var það niðurstaða umboðsmanns að fyrirskipun yfirmanns þess efnis að ákveðinn algengur daglegur klæðnaður fólks teldist ekki leyfi- legur á þeim grundvelli að hann væri ekki snyrtilegur væri því aðeins lögleg í merkingu 15. gr. laga nr. 70/1996 að hún styddist við fyrirfram ákveðin fyrirmæli sem væru skýr og glögg. Taldi umboðsmaður að í því tilviki sem hér væri til umfjöllunar hefði þetta skilyrði ekki verið uppfyllt.

Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður samgönguráðuneytisins hefði ekki verið reistur á lögmatum forsendum. Beindi hann þeim tilmælum til ráðu- neytisins að það tæki málið upp að nýju, kæmi fram ósk um það frá Félagi íslenskra flugumferðarstjóra, og hagaði þá úrlausn málsins í samræmi við þau sjónarmið sem gerð hefði verið grein fyrir í álitinu.

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort Félag íslenskra flugumferðarstjóra hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Samkvæmt upplýsingum frá samgönguráðuneytinu 20. mars 2002 hafði félagið ekki leitað til ráðuneytisins. Í samtali formanns félagsins við starfsmann minn kom hins

vegar fram að í kjölfar álits míns hefði félagið og flugmálastjórn komist að óformlegu samkomulagi um að flugumferðarstjórum yrði veitt almenn heimild til að klæðast bláum gallabuxum við vinnu. Hef ég fengið það staðfest hjá flugmálastjórn að slíkt samkomulag sé nú í gildi.

13.6. **Kjaranefnd. Launagreiðslur. Rannsóknarreglan.**
Skyldubundið mat. Aðgangur að gögnum.
 (Mál nr. 2903/1999)

A kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðu kjaranefndar um mat á störfum hans sem prófessors við Háskóla Íslands. Var ákvörðunin byggð á matsreglum nefndarinnar sem fylgdu úrskurði hennar um launakjör prófessora frá 2. júlí 1998.

A kvartaði í fyrsta lagi yfir því að slíkir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð og ákvörðun kjaranefndar við ákvörðun launa prófessora við Háskóla Íslands, þ.á m. hans sjálfs, bæði formlega og efnislega, að úrskurður hennar 2. júlí 1998 og síðari ákvarðanir byggðar á honum yrðu að teljast varða ógildingu. Í öðru lagi kvartaði A yfir því að kjaranefnd hefði ekki haft heimild til að krefja prófessora, þ.á m. hann, um þær upplýsingar og þau gögn með þeim hætti sem hún gerði. Í þriðja lagi kvartaði A yfir því að kjaranefnd hefði ekki mátt neita að láta honum í té nauðsynleg gögn sem ráðið hefðu röðun annarra prófessora í launaflokka til þess að hann hefði getað séð hvort jafnræðis hefði verið gætt. Í fjórða lagi taldi A, hvað sem öðru liði, að kjaranefnd hefði borið að ákveða honum áfram þau hæstu laun sem hún hefði úrskurðað prófessorum við Háskóla Íslands því ella væri honum mismunað hlutfallslega miðað við aðra en það væri ólöglegt.

Settur umboðsmaður tók fram að ákvörðun kjaranefndar um laun A hefði verið byggð á 1. mgr. 11. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, og rakti í framhaldi af því ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem er sambærilegt fyrrnefnda ákvæðinu en varðar aðra ríkisstarfsmenn en þá er kjaranefnd ákvarðar laun. Settur umboðsmaður rakti til hvaða atriða kjaranefnd hefði litið við ákvörðun launa prófessora við Háskóla Íslands og ástæður þess að viðmiðunarreglur kjaranefndar voru settar. Hann vísaði til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2271/1997 og 2272/1997 og taldi að þau sjónarmið sem þar kæmu fram ættu almennt við um kvörtun A. Settur umboðsmaður féllst því á það með kjaranefnd að hún hefði haft heimild til að setja sér umræddar matsreglur í þeim tilgangi að stuðla að samræmi í úrlausnum sínum. Hið sama gilti um vinnureglur og viðmiðunarreglur nefndarinnar. Hann taldi að nefndin hefði ekki þurft til þess sérstaka lagaheimild og fyrrnefndar reglur væru í grundvallaratriðum reistar á málefnalegum sjónarmiðum og ættu að geta þjónað því markmiði að stuðla að jafnræði milli prófessora við launaákvæðanir þeirra. Settur umboðsmaður taldi að ætla mætti að slíkar reglur gætu tekið einhverjum breytingum. Þá vísaði hann til athugasemda sinna í málum nr. 2973/2000 og 2974/2000 varðandi stigagjöf fyrir fræðibækur og tímaritsgreinar. Einnig tók hann undir gagnrýni A varðandi skilyrði reglnanna fyrir stigagjöf fræðibóka.

Settur umboðsmaður taldi að kjaranefnd yrði að taka afstöðu í hverju einstöku máli á grundvelli málefnalegs mats á atvikum og aðstæðum innan þess lagaramma sem hún starfar eftir. Kjaranefnd yrði því að geta lagt sérstætt mat á hvert mál fyrir sig og leyst úr því með rökstuddum hætti án þess að vera fyrirfram bundin af fastmótudum efnisreglum. Var það niðurstaða setts umboðsmanns að kjaranefnd hefði verið heimilt að ákveða prófessorum misjafnlega há laun fyrir störf undir sama starfs-

heiti enda væri það gert á grundvelli hlutlægra og málefnalegra ástæðna og að því virtu að launakjör prófessora tækju að ákveðnu marki mið af árangri þeirra í starfi. Þá taldi settur umboðsmaður að kjaranefnd hefði verið rétt, með vísan til 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að kveðja sér til aðstoðar menn sem hefðu sérfræðipækkingu á viðkomandi sviði og að í þeirri ráðagerð hefði ekki falist valdframsal frá nefndinni til sérfræðinganna enda væri það kjaranefnd sem tæki endanlega ákvörðun um launakjör prófessora. Hefði kjaranefnd borið að leita lögbundinnar umsagnar samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 120/1992 sem hún hefði og gert. Settur umboðsmaður gerði ekki athugasemd við þá ákvörðun kjaranefndar að byggja ákvörðun sína um launakjör prófessora á hugmyndum sem fengust við þessa álitsumleitan og taldi að í slíkri ákvörðun fælist engan veginn að félagið hefði bundið einstaka prófessora með yfirlýsingum sínum eða málflutningi fyrir nefndinni. Settur umboðsmaður tók undir með kjaranefnd að í 3. másl. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 120/1992 væri beinlínis byggt á því að fræðilegt mat nefndarinnar færi fram, annars vegar á álagi sem starfi fylgir og hins vegar á sérstakri hæfni starfsmanns er nýttist í starfinu. Settur umboðsmaður taldi að þátttaka prófessora í undirbúningi á mati á verkum annarra prófessora og talsmanna prófessora við hina lögbundnu álitsumleitan yrði hvorki felld undir vanhæfisástæður 3. gr. stjórnslulaga né ólögfestar vanhæfisreglur.

Settur umboðsmaður rakti 1. mgr. 9. gr. laga um nr. 120/1992 og taldi að af orðalagi ákvæðisins yrði ráðið að um væri að ræða tæmandi talningu á þeim upplýsingum sem kjaranefnd er heimilt að krefja embættismenn um áður en hún tekur ákvörðun um laun þeirra. Benti hann á að samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laganna er nefndinni ætlað að taka tillit til sérstakrar hæfni er nýttist í starfi og sérstaks álags sem starfinu fylgir. Settur umboðsmaður taldi að við samanburðarskýringu ákvæðanna yrði að ætla kjaranefnd viðtækar heimildir til að krefja prófessora um upplýsingar um gögn er varða starfsferil þeirra. Taldi settur umboðsmaður þannig að kjaranefnd hefði verið heimilt að krefja A um þær upplýsingar sem hún þurfti á að halda til að komast að niðurstöðu um sérstaka hæfni hans í starfi og ekki hefði verið að finna í opinberum gögnum.

Settur umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 15. gr. stjórnslulaga um rétt aðila máls á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varða nema skjölin séu þess eðlis eða fjöldi þeirra svo mikill að það sé verulegum vandkvæðum bundið. Benti hann á að sá réttur félli ekki niður eftir að ákvörðun hefði verið tekin þar sem aðili stjórnslu- máls gæti átt ríka hagsmuni af því að geta fengið að kynna sér þau gögn sem ákvörðun hefði byggst á til að meta réttarstöðu sína. Þá rakti settur umboðsmaður 17. gr. stjórnslulaga og taldi að af orðalagi þess mætti draga þá ályktun að stjórnvaldi bæri að leggja mat á þau andstæðu sjónarmið sem uppi væri í hverju máli og þá vegna einstakra gagna. Væri ekki hægt að útiloka aðila frá aðgangi að gögnum með almennum hugleiðingum þess efnis að upplýsingar af ákveðnu tagi væru almennt til þess fallnar að valda einhverju tjóni. Settur umboðsmaður taldi undantekningar- ákvæði stjórnslulaga um rétt aðila að gögnum máls ekki eiga við og beindi þeim tilmælum til kjaranefndar að hún léti A í té sundurliðun stigagjafar fyrir hvern prófessor kæmi fram ósk þess efnis frá honum.

Með bréfi til kjaranefndar, dags. 18. janúar 2002, var óskað eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari nefndarinnar, dags. 6. mars 2002, segir meðal annars svo:

„[...] beindi [settur] umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til kjaranefndar að

hún léti [A], prófessor, í té sundurliðaða stigagjöf fyrir hvern prófessor kæmi fram ósk frá honum þess efnis, en hann hafði meðal annars kvartað yfir því að kjaranefnd hefði ekki verið heimilt að neita að láta honum í té nauðsynleg gögn sem réðu röðun annarra prófessora í launaflokka. Bréf barst frá [A] dags. 25. október 2001 þar sem hann óskaði meðal annars eftir því að kjaranefnd léti honum í té sundurliðun stigagjafar fyrir hvern prófessor við Háskóla Íslands. Kjaranefnd óskaði eftir því með bréfi til [A] dags. 9. nóvember 2001 að hann skilgreindi nánar hvað hann ætti við með sundurliðun stigagjafar. Með bréfi sama dag var stjórn Félags prófessora við Háskóla Íslands kynnt beiðni [A] og óskaði kjaranefnd eftir viðhorfi félagsins til þessarar beiðni þar sem þetta snerti alla prófessora við háskólann. Í svari Félags prófessora dags. 22. nóvember sagði meðal annars að félagið teldi nauðsynlegt að fá afgerandi svör við þeirri spurningu hvort kjaranefnd væri heimilt að miðla til prófessors upplýsingum um persónugreinanleg heildarstig annarra prófessora án þess að ótvírætt samþykki hvers og eins lægi fyrir og án þess að sýnt væri fram á nauðsyn slíkra upplýsinga og að þær þjóni skýrum og málefnalegum tilgangi. Í svari [A] sem barst með bréfi dags. 4. desember kom fram að hann óskar ekki eingöngu eftir upplýsingum um heildarstig heldur nákvæmri sundurliðun á störfum hvers einstaks prófessors, ritstörfum o.p.h. og hvernig sérhvert verk hefur verið metið til stiga. Kjaranefnd sendi Persónuvernd fyrirspurn 25. febrúar sl. um hvort nefndinni væri heimilt að afhenda prófessornum þessar upplýsingar án þess að samþykki hvers einstaks prófessors lægi fyrir og að sýnt væri fram á nauðsyn þeirra. Svar hefur ekki borist frá Persónuvernd.“

Samkvæmt upplýsingum frá formanni kjaranefndar símleiðis við lokafrágang á skýrslu þessari hefur nefndinni borist svar frá Persónuvernd í tilefni af framangreindri fyrirspurn kjaranefndar. Hefur nefndin hins vegar ekki enn svarað A formlega í tilefni af bréfi hans til nefndarinnar, dags. 25. október 2001.

13.7. Kjaranefnd. Endurupptaka. Rökstuðningur. Andmælaréttur. (Mál nr. 2953/2000)

A kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðu kjaranefndar um mat á störfum hans sem prófessors við Háskóla Íslands. Var ákvörðunin byggð á matsreglum nefndarinnar sem fylgdu úrskurði hennar um launakjör prófessora frá 2. júlí 1998.

A kvartaði í fyrsta lagi yfir synjun kjaranefndar á leiðréttingu stigamats á störfum hans sem prófessors. Í öðru lagi kvartaði A yfir ófullnægjandi rökstuðningi kjaranefndar og að hann hefði ekki fengið skýringar á tilteknum atriðum sem hann hefði óskað eftir. Að lokum kvartaði A yfir því að kjaranefnd hefði ekki séð ástæðu til að verða við beiðni hans um að fá að mæta til fundar við nefndina til að skýra mál sitt munnlega.

Settur umboðsmaður rakti þær sérstöku matsreglur sem kjaranefnd hefði sett sér við röðun prófessora í launaflokka. Tók hann fram að ómótmælt hefði verið af hálfu kjaranefndar að A hefði gegnt stöðu varaforseta deildar í sjö og hálf ári er stigamatið fór fram en ekki eitt og hálf ári og að hann hefði skipulagt tilteknar þrjár ráðstefnur. Settur umboðsmaður taldi ljóst miðað við ofangreindar matsreglur kjaranefndar og afstöðu hennar í máli A að þessar nýju upplýsingar hefðu ekki haft sérstaka þýðingu varðandi ákvörðun nefndarinnar um í hvaða launaflokk A yrði raðað. Taldi hann því ekki tilefni til að gera athugasemdir við synjun kjaranefndar á endurupptöku málsins.

Þá rakti settur umboðsmaður ákvæði 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um rök-

stuðning. Tók hann fram að í rökstuðningi kjaranefndar hefði ekki verið vikið sérstaklega að því af hvaða ástæðu tiltekin tvö rit A hefðu verið flokkuð á mismunandi vegu og hvað hefði legið að baki mismunandi vægi þeirra í stigagjöf. Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 11. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, þar sem er að finna heimild til handa kjaranefnd til að ákvarða þeim, sem undir hana heyra, laun vegna sérstakrar hæfni þeirra er nýtist í starfi. Benti hann á að sambærilega heimild væri að finna í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hvað varðar aðra ríkisstarfsmenn en þá sem kjaranefnd ákvarðar laun. Settur umboðsmaður taldi að framangreindar mats- og viðmiðunarreglur kjaranefndar væru að stofni til reistar á málefnalegum sjónarmiðum og að þær ættu að geta þjónað því markmiði að stuðla að jafnræði milli prófessora við launaákvæðanir þeirra. Benti hann á að enda þótt framangreint ákvæði laga nr. 120/1992 veitti nefndinni að nokkru leyti svigrúm til huglægs mats yrði að gera þá kröfu til kjaranefndar sem stjórnvalds að skilið yrði af rökstuðningi hennar hvaða meginsjónarmið lægju að baki hinu mismunandi mati á ritunum A, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnslulaga. Beindi settur umboðsmaður þeim tilmælum til kjaranefndar að taka beiðni A um rökstuðning fyrir mismunandi mati á ritunum til meðferðar á ný kæmi fram ósk um það frá honum og afgreiða hana í samræmi við fyrirmæli stjórnslulaga.

Að lokum rakti settur umboðsmaður ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga 120/1992 og 13. gr. stjórnslulaga. Með vísan til þeirra gagna sem aflað var af hálfu aðila og þess að A hafði með skriflegum hætti gert glögga grein fyrir sjónarmiðum sínum í málinu taldi hann að kjaranefnd hefði ekki borið skylda til þess að gefa A sérstakt tækifæri til að tjá sig munnlega um málið fyrir nefndinni.

Með bréfi til kjaranefndar, dags. 18. janúar 2002, var óskað eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvæðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari nefndarinnar, dags. 6. mars 2002, segir meðal annars svo:

„[...] beindi settur umboðsmaður þeim tilmælum til kjaranefndar að taka til meðferðar beiðni um rökstuðning fyrir mismunandi mati á ritum [A], kæmi fram ósk um það frá [A]. [A] hefur ekki leitað til nefndarinnar eftir umræddum stuðningi.“

13.8. Riftun ráðningarsamnings. Kæruheimild. Valdbærni. Valdframsal. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsluhættir. Málshraði. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 2970/2000)

A kvartaði yfir því að stjórnslukæru hennar vegna starfsloka á Landspítalanum hefði verið vísað frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Í kvörtuninni var talið að frávísunin ætti sér ekki fullnægjandi lagastoð. Þá var kvartað yfir afstöðu ráðuneytisins í frávísunarúrskurðinum til valdbærni hjúkrunarforstjóra sjúkrahússins til að ákveða starfslok A. Auk þess laut kvörtunin að ýmsum atriðum vegna málsmeðferðar ráðuneytisins.

Í úrskurði ráðuneytisins kom fram að málinu hefði verið vísað frá þar sem ráðningarsamningi sjúkrahússins við A hefði verið rift af hálfu sjúkrahússins en henni ekki sagt upp í skilningi 43. og 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Stæði 49. gr. sömu laga því í vegi að unnt væri að bera ákvörðun sjúkrahússins undir ráðherra. Í kvörtuninni var talið að lög nr. 70/1996 mæltu á

tæmandi hátt fyrir um hvernig standa bæri að starfslokum ríkisstarfsmanna en þar væri ekki minnst á heimild til riftunar ráðningarsamninga. Í skýringum ráðuneytisins til mín var vísað til almennra reglna vinnuréttar um heimild vinnuveitanda til riftunar ráðningarsamninga t.d. við verulega vanefnd starfsmanns á skyldum sínum samkvæmt honum. Umboðsmaður taldi með hliðsjón af gögnum málsins og þessum skýringum ráðuneytisins að leggja yrði til grundvallar að ráðningarsamningi A við sjúkrahúsið hefði verið rift. Rakti hann ákvæði 43. - 45. gr. laga nr. 70/1996 og nokkur lagasjónarmið um hugsanlega heimild ríkisins til riftunar ráðningarsamninga. Taldi hann að þótt fallist yrði á að ekki væri útilokað að lögum að rifta ráðningarsamningi ríkisstarfsmanns við ákveðnar aðstæður þá væri ekki unnt að grípa til þess úrræðis þegar lög nr. 70/1996 mæltu beinlínis fyrir um meðferð máls við aðstæður sem kynnu að leiða til loka ráðningarsamnings. Vék hann í þessu sambandi að ákvæði 44. gr. laga nr. 70/1996 þar sem fram kemur að skylt sé að veita starfsmanni áminningu samkvæmt 21. gr. laganna og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem greindar eru í fyrrnefndri 21. gr. Kom þar fram að í þeim tilvikum væri enn fremur skylt að rökstyðja uppsögn skriflega og þá væri heimilt að bera hana undir hlutaðeigandi ráðherra samkvæmt 2. mgr. 44. gr. laganna.

Umboðsmaður rakti ákvæði 21. gr. laga nr. 70/1996 sem mælir fyrir um skyldu til áminningar við þær aðstæður sem taldar eru upp í ákvæðinu. Benti hann á að upptalningin væri ítarleg og ætla mætti að hún væri tæmandi um þær ástæður sem leiða skyldu til áminningar. Ákvæðið lýsti þó að jafnaði ekki afmörkuðum tilvikum heldur fæli í sér nokkra matskennda mælikvarða á framgöngu starfsmanns í starfi og eftir atvikum utan þess. Með tilliti til þeirrar réttarverndar sem ákvæðinu væri ætlað að veita starfsmönnum ríkisins og tengsla þess við úrræði 44. gr. laganna taldi umboðsmaður að almennt yrði að túlka ákvæðið starfsmanni í vil. Ef ástæða íhlutunar í ráðningarsamband starfsmanns við ríkið ætti rætur að rekja til aðstæðna eða atvika er vörðuðu starfsmann sjálfan og þau væru þess eðlis að honum væri unnt að bæta þar úr taldi hann að veruleg líkindi væri á því að þau féllu undir ákvæðið. Af þeim upplýsingum sem fyrir umboðsmann höfðu verið lagðar taldi hann að í reynd hefði sjúkrahúsið byggt ákvörðun sína á ástæðum sem taldar væru upp í 21. gr. laga nr. 70/1996. Skipti þá ekki máli hvort um hafi verið að ræða „aðra vanrækslu“ eða athafnir utan starfsins sem væru „ósamrýmanlegar starfinu“, sbr. orðalag framangreindrar 21. gr. Var það niðurstaða umboðsmanns að ef það hafi verið ætlun stjórnenda sjúkrahússins að bregðast við vegna upplýsinga um að A hefði sinnt heimaþjónustu á sama tíma og hún tilkynnti um veikindaforföll hefði þurft að fara með málið samkvæmt 21. gr. og eftir atvikum 44. gr. ef skilyrði þess ákvæðis væru uppfyllt. Taldi umboðsmaður að ráðuneytið hefði í úrskurði sínum ekki leyst úr málinu á réttum lagagrundvelli að þessu leyti.

Umboðsmaður rakti ákvæði 26. gr. stjórnsýslulaga, sem veitir aðila máls almenna heimild til að kæra mál til æðra stjórnvalds til þess að fá ákvörðun fellða úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju, og tók fram að ákvæði 49. gr. laga nr. 70/1996 væri undantekning frá því ákvæði. Takmarkaðist sú undantekning annars vegar við þær ákvarðanir sem stjórnvöld tækju samkvæmt lögum nr. 70/1996 og hins vegar að ekki væri öðruvísi mælt fyrir um í einstökum ákvæðum laganna, sbr. m.a. 2. mgr. 44. gr. laganna. Ljóst var að ráðuneytið leit svo á að heimild til riftunar byggðist á almennum reglum vinnuréttar en ekki á ákvæðum laga nr. 70/1996. Leiddi það til þess að mati umboðsmanns að ekki væri unnt að líta á ákvörðunina sem ákvörðun „samkvæmt lögum“ nr. 70/1996. Þá vísaði hann til fyrrgreindrar niðurstöðu sinnar um að atvik þau er stjórnendur sjúkrahússins byggðu á hafi fallið undir 21. gr. laga

nr. 70/1996. Taldi hann að ákvæði 49. gr. laganna hefðu ekki staðið því í vegi að A bæri hina umdeildu ákvörðun undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

Vegna þeirrar afstöðu sem fram kom í úrskurði ráðuneytisins um að hjúkrunarforstjóri sjúkrahússins hefði verið bær til þess að ákveða starfslok A á grundvelli stöðuumboðs rakti umboðsmaður ákvæði 43. gr. laga nr. 70/1996 um að forstöðumaður stofnunar segði starfsmönnum upp störfum samkvæmt ráðningarsamningi. Gilti sama meginregla um hvers konar aðrar ákvarðanir um starfslok ríkisstarfsmanna að frumkvæði stjórnvalda nema skýrlega væri kveðið á um annað í lögum. Þá rakti umboðsmaður ákvæði 50. gr. laga nr. 70/1996 sem gerði ákveðnar formkröfur til framsals á valdi því sem forstöðumönnum væri fengið með lögnum. Ekki yrði séð að fyrir hafi legið skriflegt framsal valds samkvæmt framangreindri 50. gr. laganna. Taldi umboðsmaður að hjúkrunarforstjórann hefði því skort vald til þess að taka ákvörðun um að rifta ráðningarsamningi A við sjúkrahúsið.

Með hliðsjón af því sem fram kom í umsögn sjúkrahússins sem ráðuneytið óskaði eftir í kjölfar kærðu A áleit umboðsmaður að ráðuneytinu hefði ekki verið skylt á grundvelli 13. gr. stjórnáskýslulaga að gefa A kost á því að tjá sig um hana. Hins vegar taldi hann að það hefði verið í samræmi við vandaða stjórnáskýsluhætti og þær auknu kröfur sem gera yrði til æðra stjórnvalds við meðferð kærumáls að gefa henni kost á að koma að athugsemdum við umsögn sjúkrahússins.

Vegna þess hluta kærunnar er laut að afgreiðslutíma ráðuneytisins á erindi A tók umboðsmaður fram að í nær tvo mánuði af þeim rúmu fjórum mánuðum sem liðu frá því að erindið barst ráðuneytinu þar til því var vísað frá hafi málið verið til umsagnar hjá sjúkrahúsinu. Í umsagnarbeiðni ráðuneytisins til sjúkrahússins var ekki tiltekið fyrir hvaða tíma óskað væri eftir því að umsagnaraðili léti í té umsögn sína eins og skylt var að gera samkvæmt 2. mgr. 9. gr. stjórnáskýslulaga. Þá rakti umboðsmaður almenn sjónarmið um túlkun málshraðareglu 9. gr. stjórnáskýslulaga. Taldi umboðsmaður með hliðsjón af framangreindum atvikum málsins og þeirra verulegu hagsmuna sem A hefði haft af úrlausn málsins að afgreiðsla ráðuneytisins hefði tekið lengri tíma en samrýmdist málshraðareglu stjórnáskýslulaga. Þá gagnrýndi umboðsmaður að ráðuneytið hefði ekki tekið strax og því var unnt afstöðu til þess hvort verða skyldi við ósk A um að fresta réttaráhrifum riftunar á ráðningu hennar við sjúkrahúsið, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnáskýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar á ný kæmi fram ósk um það frá henni. Mæltist umboðsmaður til þess að við þá meðferð yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu og að þá yrði enn fremur tekin afstaða til annarra atriða sem fram kæmu í stjórnáskýslukæru A, svo sem um rannsókn og undirbúning málsins af hálfu sjúkrahússins. Þá taldi umboðsmaður að í þessu máli væri sérstök ástæða til að ráðuneytið tæki það til athugunar hvernig rétta mætti hlut A af því tilefni.

Með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 4. desember 2001, segir meðal annars svo:

„Ráðuneytið upplýsir hér með, að þann 29. júní 2001 fór [A], fram á endurupptöku stjórnáskýslukærunnar frá 29. október 1999, sem fjallað er um í ofangreindu álitu. Var þess krafist að leyst yrði efnislega úr öllum kröfum kæranda á hendur Landspítala-háskólasjúkrahúsi sem fram komu í stjórnáskýslukærunni. Auk þess áskildi kærandi sér allan rétt á hendur ráðuneytinu til skaðabóta.

Ráðuneytið tók stjórnýslukærana fyrir að nýju og kvað upp úrskurð þann 1. október 2001, og er hann hjálagður bréfi þessu. Niðurstaða ráðuneytisins skiptist í 5 hluta þar sem tekin er afstaða til valdframsals, riftunar á ráðningarsamningi, málsmeðferðar við brottvikningu, krafna um skaðabætur og kröfu um kærumálskostnað. Úrskurðarorðið er svohljóðandi:

„Kröfum kæranda, um að brottvikning kæranda þann 17. september 1999 verði felld úr gildi og kæranda greidd laun frá uppsagnardegi, er hafnað. Varakröfu um að breyta ákvörðun um brottvikningu kæranda í lausn um stundarsakir, sbr. 28. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, er hafnað. Þá er kröfum kæranda á hendur ráðuneytinu um skaðabætur og kærumálskostnað vísað frá.“

Um rökstuðning ráðuneytisins vísast til hjálagðs úrskurðar.“

Þá skal upplýst að mér hefur borist afrit af yfirlýsingu forstjóra Landspítala-háskóla-sjúkrahúss, dags. 22. mars 2002, um framsal valds samkvæmt 50. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

13.9. Kjaranefnd. Skyldubundið mat. Jafnræðisregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 2973/2000)

A kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðu kjaranefndar um mat á störfum hans sem prófessors við Háskóla Íslands. Var ákvörðunin byggð á matsreglum nefndarinnar sem fylgdu úrskurði hennar um launakjör prófessora frá 2. júlí 1998.

A kvartaði í fyrsta lagi yfir því að mat kjaranefndar á fræðibókum samkvæmt matsreglum hennar væri of lágt. Í öðru lagi kvartaði hann yfir því að mat kjaranefndar á fræðigreinum sem birtust í fræðitímaritum væri með þeim hætti að færi í bága við jafnræðisreglur. Í þriðja lagi taldi A að það væri ósambýðanlegt jafnræðisreglum að meta ekki umsjón með ritun nemenda á kandidatsritgerðum sem og að meta ekki til rannsóknarstiga starfstíma við lögmannsstörf og önnur störf. Að lokum kvartaði A yfir ófullnægjandi rökstuðningi nefndarinnar.

Settur umboðsmaður benti á að ákvörðun kjaranefndar byggðist á heimild 1. mgr. 11. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, sbr. 56. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, til þess að taka tillit til sérstakrar hæfni er nýtist í starfi. Taldi settur umboðsmaður að kjaranefnd hefði í þessu sambandi haft heimild til að setja sér matsreglur til þess að meta hæfni prófessora í þeim tilgangi að stuðla að samræmi í úrlausnum sínum. Hins vegar benti hann á að nefndin yrði þó að taka afstöðu í hverju einstöku máli á grundvelli málefnalegs mats á atvikum og aðstæðum og innan þess lagaumhverfis sem nefndin starfaði í, sbr. sjónarmið í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2271/1997 og 2272/1997. Var það niðurstaða setts umboðsmanns að regla kjaranefndar um mat á fræðibókum væri of afdráttarlaus. Hins vegar tók hann ekki afstöðu til þess hvort nefndin gæti sett sér ákveðið hámark um stigagjöf vegna þessara ritsmíða.

Þá benti settur umboðsmaður á að staða lögfræði innan háskólans væri frábrugðin mörgum öðrum greinum sem hefðu alþjóðlega skírskotun þar sem greinar lögfræði væru langflestar þjóðlegar og vektu því almennt ekki áhuga útlendinga. Möguleikar prófessora í lögfræði til birtingar greina eftir sig á erlendri tungu væru því minni en annarra prófessora. Fræðigreinin gæti, vegna efnis síns og aðferðarfræði við þá rannsókn er að baki henni lægi, varpað ljósi á sérstaka hæfni sem nýtist í starfi. Að álitum setts

umboðsmanns gæti mismunun því ekki verið hlutlægt séð byggð á sjónarmiðum um útgáfustað greinar.

Settur umboðsmaður rakti efni 1. mgr. 91. gr. reglugerðar nr. 458/2000, um Háskóla Íslands, þar sem fram kemur að kandídatsritgerð sé hluti af kjörnámi í laga-deild sem metið sé til 60 eininga af þeim 150 námseiningum sem jafngildi námi til embættisprófs í lögfræði. Af þessum 60 einingum sé ritgerðin metin til 10 eininga. Samkvæmt reglugerðinni sé hins vegar ritgerð/rannsóknarverkefni til meistaranáms við læknadeild, tannlæknadeild og lyfjafræðideild Háskóla Íslands metið til 30-45 eininga og 15-30 eininga í viðskiptadeild og heimspekideild. Kjörnám við lagadeild sé ekki skilgreint sem meistaranám í reglugerðinni heldur hluti af grunnnámi í deildinni. Miðað við að allir prófessorar sætu við sama borð varðandi leiðbeiningu við smíði lokaritgerðar í grunnnámi taldi settur umboðsmaður það ekki ósamþýðanlegt reglum um jafnræði að meta ekki sérstaklega ritun nemenda á kandídatsritgerðum.

Settur umboðsmaður taldi ljóst að samkvæmt matsreglum kjaranefndar væri engin heimild til að taka tillit til þeirra starfa er A gegndi áður en hann hlaut prófessorstöðu við mat á sérstakri hæfni hans samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 120/1992. Gengi það gegn þeim tilgangi laga nr. 70/1996 að stuðla að tilfærslu á fólki í störfum milli ríkis og einkafyrirtækja. Taldi settur umboðsmaður að kjaranefnd hefði með umræddum matsreglum takmarkað óhóflega svigrúm sitt til mats á sérstakri hæfni A með því að útiloka störf hans áður en hann var skipaður prófessor og að henni bæri samkvæmt reglum stjórnáskiluréttarins um skyldubundið mat stjórnvalda að meta fyrri störf A sérstaklega með tilliti til þess hvort þau nýttust honum í starfi prófessors.

Að lokum rakti settur umboðsmaður ákvæði 22. gr. stjórnáskilulaga um rökstuðning. Taldi settur umboðsmaður að af lestri rökstuðnings kjaranefndar yrði ráðið með nægjanlega skýrum hætti hvers vegna niðurstaða málsins varð sú sem raun bar vitni og bæri röksemdafærslan með sér þau atriði er skiptu mestu í því sambandi miðað við þau sjónarmið sem byggð væri á við ákvarðanir nefndarinnar í máli A.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kjaranefndar að taka reglur og ákvarðanir um stigagjöf fyrir fræðibækur og tímaritsgreinar A til endurskoðunar kæmi fram ósk um það frá honum og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem gerð var grein fyrir í álitinu.

Með bréfi til kjaranefndar, dags. 18. janúar 2002, var óskað eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari nefndarinnar, dags. 6. mars 2002, segir meðal annars svo:

„[...] Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kjaranefndar að taka fyrrnefndar matsreglur um störf prófessora til endurskoðunar kæmi fram ósk um það frá þeim [A] og [...] svo og ákvarðanir nefndarinnar um stigagjöf til þeirra. Kjaranefnd hefur samið drög að nýjum matsreglum, þar sem meðal annars er reynt að taka tillit til álits setts umboðsmanns, og hafa drögin verið send öllum starfandi prófessorum, svo og rektorum, háskólaráðum og ýmsum stofnunum innan háskólanna til umsagnar og mun nefndin að því loknu taka afstöðu til umsagnanna og setja nýjar matsreglur.“

Samkvæmt upplýsingum frá formanni kjaranefndar símleidis við lokafrágang á skýrslu þessari hefur nefndinni borist erindi frá A í tilefni af framangreindu álitu. Hefur nefndin hins vegar ekki enn svarað A formlega í tilefni af bréfi hans til nefndarinnar.

13.10. Auglýsingar á lausum störfum. Leiðbeiningarskylda. Rökstuðningur.
(Mál nr. 2992/2000)

A kvartaði yfir því að henni hefði ekki enn borist fullnægjandi rökstuðningur fyrir ráðningu í afleysingastarf félagsráðgjafa á Sjúkrahúsi Reykjavíkur en hún hafði sótt um starfið í kjölfar auglýsingar. Beindist athugun umboðsmanns að því hvort þau svör sem A hafði fengið teldust fullnægjandi.

Umboðsmaður taldi að ekki hefði verið skylt að auglýsa starfið laust til umsóknar samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum, enda um afleysingastarf að ræða. Eftir sem áður yrði að telja ákvörðun um slíka ráðningu stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og bar sjúkrahúsinu því m.a. að veita þeim sem aðild áttu að málinu leiðbeiningar í samræmi við 20. gr. stjórn-sýslulaga. Gagnrýndi hann að í tilkynningu til A um niðurstöðu sjúkrahússins hefði henni ekki verið leiðbeint um rétt hennar til að fá ákvörðunina rökstudda, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórn-sýslulaga.

Þá vék umboðsmaður að skylda stjórnvalds til að rökstyðja stjórnvaldsákvörðun og rakti athugasemdir við V. kafla frumvarps til stjórn-sýslulaga um ástæður þess að stjórnvöldum er gert að rökstyðja ákvarðanir sínar. Dró hann m.a. þá ályktun að sú skylda tengdist kröfunni um vandaðan undirbúning að töku stjórnvaldsákvörðunar þar sem grundvöllur niðurstöðu stjórnvalds verður að vera skýr og glöggur. Þá rakti hann 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórn-sýslulaga þar sem ákveðnar kröfur eru gerðar til efnis rökstuðnings. Taldi hann ljóst að í bréfum sjúkrahússins til A hefði ekki verið gerð fullnægjandi grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem réðu niðurstöðu þess um hvern skyldi ráða til starfans. Þá hefði engin grein verið gerð fyrir því hvaða atriði skiptu mestu varðandi starfshæfni B með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem byggt var á við matið. Var það niðurstaða umboðsmanns að enn hefði sjúkrahúsið ekki veitt A rökstuðning fyrir ákvörðuninni sem gæti talist fullnægjandi með hliðsjón af kröfum 22. gr. stjórn-sýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Landspítala-háskólasjúkrahúss að leitast yrði við að svara beiðni A um rökstuðning, kæmi fram ósk um það frá henni, með hliðsjón af þeim kröfum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til Landspítala-háskólasjúkrahúss, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til sjúkrahússins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari sjúkrahússins, dags. 3. janúar 2001, segir meðal annars svo:

„Í framhaldi af álitu embættisins ritaði [A] LSH bréf, dags. 8. maí sl. (mótt. 11. maí), þar sem hún fór fram á rökstuðning stofnunarinnar með vísan til álits embættisins í máli nr. 2992/2000.

Var [A] svarað með bréfi [X] yfirfélagsráðgjafa öldrunarsviðs (f.v. forstöðu-félagsráðgjafi SHR), dags. 8. júní 2001. Í þessu bréfi er að finna þann rökstuðning sem bréfitari fór fram á í áður nefndu bréfi 8. maí sl.

Ekki hefur verið um frekari samskipti milli aðilanna vegna málsins og er litið svo á af hálfu LSH, að máli þessu sé lokið.“

13.11.

**Skráningarskylda stjórnvalda.
Aðgangur að gögnum. Andmælaréttur.
(Mál nr. 2999/2000)**

A kvartaði yfir því að henni hefði ekki verið veittur aðgangur að umsögn sem hún taldi að aflað hefði verið um hana áður en ráðið var í starf forstöðuproskafjálfa á skammtíavistun sem rekin er af svæðisskrifstofu málefna fatlaðra H en hún var annar tveggja umsækjenda um starfið.

Umboðsmaður tók fram að stjórnvaldi bæri almennt að haga málsmeðferð við ráðningu starfsmanna í þjónustu þess í samræmi við ákvæði stjórnslulaga nr. 37/1993. Væri þeim m.a. skylt að leiðbeina umsækjanda um rétt hans til að fá ákvörðunina rökstudda, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. laganna en ekki yrði séð að þessa hefði verið gætt í málinu.

Í skýringum svæðisskrifstofunnar kom fram að leitað hefði verið upplýsinga um A m.a. hjá B sem hafði verið leiðbeinandi hennar í verkþjálfun. Þessar upplýsingar hefðu ekki verið skráðar og því hefði ekki verið unnt að koma til móts við óskir A um aðgang að umsögn B eða annarra sem leitað hafði verið til. Þar sem ljóst var að upplýsingar þær sem aflað hafði verið hjá B hefðu haft verulega þýðingu við úrlausn málsins og komið í veg fyrir ráðningu hennar var að mati umboðsmanns ljóst að skylt hefði verið að skrá þær eins fljótt og unnt var samkvæmt 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Með hliðsjón af eðli upplýsinganna taldi umboðsmaður ótvírætt að A hefði átt rétt á að fá að kynna sér minnisblað svæðisskrifstofunnar með þeim samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga ef það hefði legið fyrir. Var það niðurstaða umboðsmanns að svæðisskrifstofunni hefði borið að bæta úr því að þessar upplýsingar hefðu ekki legið skriflega fyrir eins fljótt og unnt var þegar ósk frá aðila máls, sem átti rétt á að fá að kynna sér þær upplýsingar, barst skrifstofunni.

Með vísan til athugasemda við 13. gr. stjórnslulaga taldi umboðsmaður að stjórnvaldi bæri að gefa umsækjanda um opinbert starf kost á því að kynna sér nýjar upplýsingar, sem það hefði aflað um hann og honum væri ekki kunnugt um, hefðu þær verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og væru honum í óhag. Umboðsmaður taldi ljóst með hliðsjón af eðli þeirra upplýsinga sem aflað hefði verið frá B að svæðisskrifstofunni hefði borið að eiga frumkvæði að því samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga að veita A aðgang að þeim og gefa henni kost á því að koma að athugasemdum sínum áður en ráðið var í starfið.

Með hliðsjón af niðurstöðu sinni og aðstæðum í málinu beindi umboðsmaður þeim tilmælum til svæðisskrifstofunnar að tekið yrði til athugunar hvort og þá hvernig hlutur A skyldi réttur kæmi fram ósk um það frá henni.

Með bréfi til svæðisskrifstofu málefna fatlaðra H, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til svæðisskrifstofunnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svári svæðisskrifstofunnar, dags. 3. janúar 2001, segir meðal annars svo:

„[A] hefur ekki leitað til Svæðisskrifstofu frá því 12. apríl 2000 þar sem hún fór fram á að fá öll gögn, skýrslur og ummæli sem tengdust máli hennar. [A] starfaði hjá Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra [H] síðast liðið sumar frá 1. júní til 31. ágúst 2001 sem yfirmaður heimiliseiningar að [...]. Á þeim tíma var [A] í nánú sambandi við starfsmenn svæðisskrifstofu og því hæg heimatökin til að óska eftir aðgangi að þeim gögnum sem til eru varðandi umsókn hennar um forstöðumannsstarfið við skammtíavistina [...]. Engin ósk skrifleg né munnleg barst frá [A] um aðgang að gögnum.

Svæðisskrifstofa hefur tekið tilmælum Umboðsmanns Alþingis um skráningu upplýsinga og aðrar athugasemdir sem gerðar voru sbr. upplýsingalögin nr. 50/1996 og þakkar tilmælin.“

13.12. **Almennt hæfi. Álitsumleitan. Andmælaréttur.**
Leiðbeiningarskylda. Málshraði.
(Mál nr. 3066/2000)

A kvartaði yfir meðferð stjórnarnefndar Landspítala-háskólasjúkrahúss á umsókn hans um starf framkvæmdastjóra kennslu og fræða við sjúkrahúsið. Laut kvörtun hans að því að matsnefnd læknadeildar Háskóla Íslands, sem veitti umsögn um umsækjendur, hefði lagt strangari hæfisskilyrði til grundvallar en fram komu í auglýsingu um starfið og að stjórnarnefndin hefði ekki leiðrétt umsögnina. Þá kvartaði hann yfir því að hafa ekki fengið tækifæri til að koma að athugasemdum sínum við umsögnina áður en komist var að niðurstöðu um hvern skyldi ráða í starfið.

Umboðsmaður tók fram að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra réði þá starfsmenn sjúkrahússins sem ættu sæti í framkvæmdastjórn þess, þ. á m. framkvæmdastjóra kennslu og fræða. Væri ráðherra bundinn af þeim hæfisskilyrðum sem fram kæmu í auglýsingu um hið lausa starf. Stjórnarnefnd sjúkrahússins annaðist undirbúning ráðningar í starfið og leitaði umsagnar læknadeildar Háskóla Íslands um umsækjendur án þess að mælt væri fyrir um slíka álitsumleitan í lögum. Í umsögn matsnefndar læknadeildar kom fram sú afstaða nefndarmanna að eðlilegt væri að umsækjendur uppfylltu kröfur um dósentshæfi skv. reglum Háskóla Íslands. Eftir að hafa fjallað efnislega um starfshæfni A og annarra umsækjenda var það afstaða þeirra að hann uppfyllti ekki þær kröfur sem hún taldi æskilegar.

Umboðsmaður taldi að kröfur matsnefndarinnar hefðu verið strangari en þær kröfur sem fram komu í auglýsingu um starfið. Lög hefðu hins vegar ekki staðið því í vegi að matsnefndin lýsti viðhorfi sínu til þess hvaða kröfur þyrfti að gera um hæfni þess sem ráðinn yrði í starfið. Þá taldi hann að matsnefndinni hefði ekki verið óheimilt að fjalla sérstaklega um þá umsækjendur sem uppfylltu að hennar mati þær kröfur sem hún taldi æskilegt að miða við. Ekki var unnt að ráða af gögnum málsins að stjórnarnefnd sjúkrahússins eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafi talið að A uppfyllti ekki almenn hæfisskilyrði til þess að geta gegnt starfinu. Var það niðurstaða umboðsmanns að kvörtun A gæfi ekki tilefni til frekari umfjöllunar um niðurstöðu matsnefndarinnar. Hins vegar taldi hann að umsögnin hefði verið A í óhag og að hún hefði haft þá þýðingu við mat á starfshæfni umsækjenda að rétt hefði verið að gefa honum kost á því að koma að athugasemdum sínum við umsögn nefndarinnar um hann, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, áður en ráðherra tók ákvörðun í málinu.

Umboðsmaður gerði athugasemd við það að ákvörðun ráðherra hefði ekki verið tilkynnt A án ástæðulausrar tafar og honum veittar leiðbeiningar um heimild hans til þess að fá ákvörðunina rökstudda. Eftir að A hafði heyrt af ákvörðuninni leitaði hann til ráðherra og óskaði eftir því að mál hans yrði kannað og leitað úrræða sem hann gæti sætt sig við. Svaraði ráðuneytið erindi hans sjö og hálfum mánuði síðar. Taldi umboðsmaður að það hefði tekið ráðuneytið of langan tíma að svara A. Þá gagnrýndi hann að í svarinu hefðu ekki verið veittar leiðbeiningar um rétt A til rökstuðnings eða ákvörðunin rökstudd í bréfinu í samræmi við kröfur 22. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður taldi að þeir annmarkar sem hefðu verið á málsmeðferðinni í máli A leiddu ekki til ógildingar á þeirri ákvörðun að ráða E í starfið. Beindi hann þeim

tilmælum til ráðuneytisins að það rökstyddi ákvörðunina í samræmi við 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaga færi A fram á það og að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við veitingu opinberra starfa.

Með bréfi, dags. 18. mars 2002, til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný í tilefni af tilmælum mínum um veitingu rökstuðnings. Í svari ráðuneytisins, dags. 23. mars 2002, kom fram að A hefði ekki leitað til ráðuneytisins í kjölfar álits míns og væri málinu lokið af hálfu þess.

**13.13. Valdframsál. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á.
Rökstuðningur.
(Mál nr. 3077/2000)**

A kvartaði yfir ráðningu í starf deildarstjóra á Landspítala-háskólasjúkrahúsi. Taldi A að sá rökstuðningur sem henni hafði verið veittur væri ófullnægjandi og að framhjá sér hefði verið gengið við ráðninguna.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 5. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fer það eftir ákvæðum laga hvaða stjórnvald veitir starf. Séu ekki fyrirmæli um það í lögum skal forstöðumaður stofnunar ráða í önnur störf en þau sem gert er ráð fyrir að embættismenn gegni. Benti hann á að samkvæmt 30. og 31. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, og 8. mgr. 30. gr., sbr. 63. gr. laga nr. 83/1997, væri ótvírætt að forstjóri Landspítala-háskólasjúkrahúss hefði haft ákvörðunarvald um veitingu á því starfi sem A sótti um. Í málinu lá fyrir að hjúkrunarforstjóri sjúkrahússins tók ákvörðun um að ráða B í starfið.

Umboðsmaður rakti ákvæði 50. gr. laga nr. 70/1996, þar sem tekið er fram að forstöðumenn stofnana geti framselt vald sem þeim er veitt í lögnum til annarra stjórnenda í stofnun sé það gert skriflega og tilkynnt starfsmönnum hennar. Erindisbréf hjúkrunarforstjóra hafði verið birt á heimasíðu sjúkrahússins áður en ákvörðun um ráðningu var tekin. Í erindisbréfinu var framsal á valdi samkvæmt 50. gr. fyrrnefndra laga ekki orðað með beinum hætti heldur tekið fram að hjúkrunarforstjóri bæri „stjórnunarábyrgð á starfi hjúkrunar“. Umboðsmaður taldi að orðið „stjórnunarábyrgð“ afmarkaði ekki eitt og sér að um framsal samkvæmt 50. gr. laga nr. 70/1996 væri að ræða en tilvísun til laganna í erindisbréfinu hefði ekki verið nákvæm um þetta atriði. Þó taldi hann að skýra yrði erindisbréfið þannig að í því hefði falist framsal á valdi forstjóra sjúkrahússins til hjúkrunarforstjóra til að annast ráðningar í störf á sviði hjúkrunar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirstjórnar sjúkrahússins að endurskoða texta erindisbréfsins að þessu leyti og taka af öll tvímæli um framsal samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 50. gr. laga nr. 70/1996. Þá tók hann fram að sá háttur sem hafður var á birtingu erindisbréfsins yrði að telja fullnægjandi tilkynningu til starfsmanna stofnunar í skilningi ákvæðisins. Var það því niðurstaða umboðsmanns að leggja yrði til grundvallar að hjúkrunarforstjórinn hefði verið bær til þess að taka ákvörðun um ráðningu í viðkomandi starf.

Umboðsmaður tók fram að samkvæmt 1. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gæti umsækjandi sem ekki var ráðinn í opinbert starf krafist þess að stjórnvald rökstyddi ákvörðun sína skriflega hefði slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Við tilkynningu bæri hins vegar að leiðbeina um slíkan rétt, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Taldi umboðsmaður gagnrýnisvert að þessa hefði ekki verið gætt í bréfi sjúkrahússins til A. Þá rakti hann 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga þar sem ákveðnar kröfur eru gerðar til efnis rökstuðnings. Taldi

umboðsmaður að í bréfi sjúkrahússins til A hefði verið gerð viðhlítandi grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem réðu niðurstöðu þess, sbr. 1. mgr. 22. gr. laganna. Hins vegar taldi hann að gera hefði mátt skýrari grein fyrir helstu atriðum um þann umsækjanda sem ráðinn var til starfans með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem byggt var á, sbr. 2. mgr. 22. gr. sömu laga. Að lokum taldi umboðsmaður að ekki yrði annað séð en að niðurstaða sjúkrahússins hefði byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Taldi hann því ekki forsendu til þess að hún sætti aðfinnslum af hans hálfu.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Landspítala-háskólasjúkrahúss að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við ráðningar í opinber störf.

13.14. Auglýsing á lausum störfum. Aðgangur að gögnum.
(Mál nr. 3091/2000 og 3215/2001)

A sótti um starf hjá opinberri stofnun sem auglýst var í Morgunblaðinu. Í auglýsingunni var þess ekki getið um hvaða stofnun væri að ræða. Svarbréf stofnunarinnar til A var óundirritað og af efni þess var ekki hægt að greina hvaða opinbera stofnun átti í hlut. A kvartaði yfir því að honum hefði af þessum sökum ekki verið unnt að nýta sér rétt sinn til þess að fá rökstuðning fyrir ráðningu í starf. Eftir að í ljós kom hvaða stofnun um var að ræða kvartaði A meðal annars yfir því að honum hefði verið synjað um aðgang að umsóknum þeirra umsækjenda sem ráðnir voru í kjölfar auglýsingarinnar og afhendingu lista með nöfnum og heimilisföngum annarra umsækjenda.

Umboðsmaður benti á að í 4. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum, sem settar voru með stoð í 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, væri kveðið á um hvaða upplýsingar skyldu koma fram í auglýsingu um laust starf. Væri meðal annars gerð sú krafa að þar kæmi fram hver veitti nánari upplýsingar um starf og hvert umsókn ætti að berast. Þá bæri í auglýsingu að greina frá því um hvaða starf/starfssvið væri að ræða og hver stjórnunarleg staða þess væri innan stofnunar eða ríkisfyrirtækis. Taldi umboðsmaður ótvírætt að af þessum kröfum leiddi að í auglýsingu bæri að geta þess hvaða ríkisstofnun eða ríkisfyrirtæki ætti í hlut. Var það því niðurstaða umboðsmanns að umrædd auglýsing hefði ekki samrýmst 4. gr. reglna nr. 464/1996.

Í umræddri auglýsingu kom fram að „fullum trúnaði“ yrði heitið. Umboðsmaður taldi að ekki hefði verið heimilt að heita umsækjendunum slíkum trúnaði í auglýsingunni og vísaði þar til álits síns í máli nr. 2793/1999. Þá var það niðurstaða hans að sú leynd sem hvíldi yfir því hvaða stjórnvald ætti hlut að máli á öllum stigum þess, allt frá birtingu auglýsingar þar til ákvörðunin var tilkynnt A, hefði verið andstæð lögum og hefði torveldað því að A fengi notið réttinda samkvæmt stjórnisýslulögum nr. 37/1993.

Í skýringum stofnunarinnar kom fram að ekki hefði verið hægt að afhenda A lista með nöfnum allra umsækjenda og heimilisföngum þeirra þar sem slíkar upplýsingar hefðu ekki legið fyrir. Umboðsmaður taldi að stofnuninni hefði borið að varðveita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti allra umsækjenda um umrætt starf og láta A í té upplýsingar um nöfn og heimilisföng þeirra í samræmi við óskir hans, sbr. 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996.

Synjun stofnunarinnar um að veita A aðgang að umsóknum B og C, sem ráðin voru til starfa í umræddu tilviki, byggðist á 17. gr. stjórnisýslulaga. Í ákvæðinu er stjórnvöldum veitt heimild til að takmarka, þegar sérstaklega stendur á, aðgang aðila

máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim eiga að víkja meðal annars fyrir mun ríkari einkahagsmunum. Umboðsmaður rakti ákvæði 15. gr. stjórnslulaga um rétt aðila máls til að kynna sér skjöl og önnur gögn þess og tók fram að 17. gr. laganna væri undantekning frá þeirri meginreglu. Benti hann á að meta bæri upplýsingar í einstökum gögnum með tilliti til þeirra andstæðu hagsmuna sem uppi væri í hverju tilviki. Fallast yrði á að á grundvelli 17. gr. stjórnslulaga væri stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang umsækjanda að upplýsingum sem aflað hefði verið um aðra umsækjendur vegna einkahagsmuna þeirra. Þá benti hann á að í 2. mgr. 16. gr. stjórnslulaga væri sú meginregla lögfest að ef skjal hefði aðeins að hluta að geyma upplýsingar, sem aðili ætti ekki rétt til aðgangs að, skyldi veita honum aðgang að öðru efni skjalsins. Eftir að hafa kynnt sér umræddar umsóknir með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður að ekki hefði verið heimilt að synja A um aðgang að þeim að öðru leyti en því er laut að mati meðmælenda á starfshæfni B og C, mati á framgöngu þeirra í starfsviðtali, ljósmyndum af þeim og upplýsingum um fjölskylduhagi.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til stofnunarinnar að taka beiðni A um aðgang að umsóknum B og C til meðferðar á ný, færi hann fram á það, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

I.

Hinn 24. október 2000 leitaði A til mín og kvartaði yfir því að honum hefði ekki verið unnt að nýta sér rétt sinn til þess að fá rökstuðning fyrir ráðningu í starf sem hann hafði sótt um. Vísaði A þar til þess að hvorki í auglýsingu um hið lausa starf né í tilkynningu til hans um niðurstöðu í málinu hefði komið fram hvaða opinbera stofnun ætti í hlut eða hver hefði tekið ákvörðun í málinu.

Eftir að í ljós kom að umrædd stofnun var X óskaði A eftir aðgangi að gögnum málsins hjá X. Hinn 5. apríl 2001 leitaði hann til mín á ný og kvartaði yfir því að X hefði hafnað því að veita honum aðgang að umbeðnum gögnum og úrskurði fjármálaráðuneytisins þess efnis að vísa bæri kæru A yfir þeirri úrlausn frá ráðuneytinu.

Ég hef ákveðið að fjalla um þessar tvær kvartanir í einu lagi.

Ég lauk málum þessum með álitu, dags. 15. nóvember 2001.

II.

Málsatvik eru í stuttu máli þau að í Morgunblaðinu 3. september 2000 birtist svohljóðandi auglýsing:

„Sérhæft skrifstofustarf

Opinber stofnun óskar eftir að ráða starfskraft í sérhæft skrifstofustarf. Um er að ræða krefjandi framtíðarstarf þar sem mikillar nákvæmni er þörf og mikið reynir á mannleg samskipti.

Leitað er að einstaklingi sem hafi eftirfarandi hæfileika:

- fullkomna kunnáttu í Word og Excel,
- góða íslenskukunnáttu,
- geti sjálfstætt ritað bréf og greinargerðir,
- geti greint aðalatriði frá aukaatriðum,
- sé skipulegur, geðprúður og samstarfsfús,
- sé talnaglöggur, afkastamikill og röskur,
- hafi góða háskólamenntun eða sambærilegt nám.

Áhugaverð verkefni í reykláusu umhverfi. Í boði eru góð launakjör og góð vinnuaðstaða miðsvæðis í Reykjavík. Öllum umsóknum verður svarað og fullum trúnaði er heitið.

Ítarlegar umsóknir er m.a. greini aldur, menntun og fyrri störf sendist auglýsingadeild Morgunblaðsins fyrir 7. september nk. merktar: „Sérhæft – 10071“.

A sendi umsókn til auglýsingadeildar Morgunblaðsins hinn 4. september 2000. Þeirri umsókn var svarað með bréfi, dags. 12. október 2000, og er það svohljóðandi:

„Þökkum þér fyrir að hafa sýnt sérhæfðu skrifstofustarfi áhuga. Umsóknir skiptu tugum og því eigi unnt að ræða við alla umsækjendur en nú er búið að ráða í starfið.

Umsókn þín er hér með endursend.

Ítrekum loforð um fullan trúnað.

Með kveðju,“

Bréfið var óundirritað og af efni þess var ekki hægt að greina hvaða opinbera stofnun átti í hlut.

III.

1.

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 20. nóvember 2000, óskaði ég eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið kannaði hvort unnt væri að afla upplýsinga um það í gögnum ríkisbókhalds eða með öðrum hætti hvort framangreind auglýsing stafaði frá ríkisstofnun og eftir atvikum um hvaða stofnun væri að ræða. Svarbréf ráðuneytisins barst mér 19. desember s.á. og því fylgdi bréf ríkisbókhalds til fjármálaráðuneytisins, dags. 13. desember s.á. Í bréfi ríkisbókhalds sagði að við yfirferð í gagnagrunni stofnunarinnar hefðu komið fram sterkar vísbendingar að um væri að ræða auglýsingu á vegum X. Haft hefði verið samband við X og staðfesti hann að svo væri.

Hinn 20. desember 2000 barst mér bréf frá X og var það svohljóðandi:

„Fyrir nokkrum vikum ritaði Umboðsmaður Alþingis fjármálaráðuneytinu bréf þar sem óskað var eftir að kannað væri hvort unnt væri að finna í gögnum ríkisbókhalds hvaða ríkisstofnun hefði auglýst eftir starfsmanni í Morgunblaðinu 3. september sl., en kvörtun hafði borist umboðsmanni um hvernig staðið var að téðri auglýsingu. Í framhaldi af þeirri athugun spurðist ríkisbókhald fyrir um málið hjá [X] þ. 12. desember sl. Skal af þessu tilefni upplýst að umrædd ríkisstofnun var [X].

Forsaga málsins er sú að fyrri hluta marsmánaðar 2000 var birt áberandi auglýsing í Mbl. þar sem auglýst var eftir starfsmönnum til [X]. Ekki tókst að ráða í allar stöðurnar enda var þá talið að viðkomandi umsækjendur uppfylltu ekki kröfur sem til þeirra voru gerðar. Nokkru síðar eða sl. sumar var spurst fyrir hjá ráðningarstofu hvort unnt væri að ráða í áðurgreindar stöður en svo reyndist ekki vera. Í ljósi þessa var birt auglýsing í Mbl. í september sl. þar sem leitað var eftir starfsfólki. Ekki var getið um heiti stofnunarinnar né heldur hvers eðlis starfsemin væri í áðurgreindri auglýsingu en umsækjendum heitið trúnaði og að umsóknir yrðu endursendar ef ekki yrði af ráðningu. Á milli 20 og 30 umsóknir bárust og voru tveir umsækjendanna ráðnir til [X].

[X] vill af þessu tilefni taka fram að framkvæmd þessi er ekki ásættanleg og harmar að svo illa skuli hafa verið staðið að málum af [X] hálfu. Það þarf ekki að taka fram að birting auglýsingarinnar var misráðin og ráðningarferlið athugunarvert og mun vitaskuld ekki koma fyrir aftur. Sérstaklega er miður ef háttur þessi hefur misboðið einhverjum þeirra umsækjenda sem ekki voru kallaðir til viðtals.

Vegna þessa er þess óskað að Umboðsmaður Alþingis annað tveggja komi á framfæri við kvörtunaraðila, afsökunum [X] eða geri [X] kunnugt um hver kvörtunaraðili sé svo það geti beðið viðkomandi velvirðingar á framgangi þessum.“

Ég ritaði A bréf, dags. 22. desember 2000, þar sem ég gerði honum grein fyrir að umrædd stofnun hefði verið X. Þá gat ég þess að ég teldi rétt í ljósi efnis kvörtunarinnar að hann beindi ósk um rökstuðning fyrir ráðningu í umrætt starf til X. Þá óskaði ég upplýsinga um hvort og að hvaða marki hann hygðist halda kvörtun sinni til streitu. Gerði ég honum grein fyrir að tekin yrði afstaða til framhalds málsins af minni hálfu þegar mér bærust þær upplýsingar.

Hinn 4. janúar 2001 barst mér bréf frá A þar sem hann gerði grein fyrir því að hann hefði sent X erindi, dags. 3. janúar s.á. Í erindinu óskaði hann, með vísan til 15. gr. stjórnarsýslulaga, eftir því að fá afhentan „lista með nöfnum og heimilisföngum allra umsækjenda“ sem sótt höfðu um starfið og „ljósrít umsókna þeirra umsækjenda sem ráðnir voru til starfsins“.

X svaraði erindi A með bréfi, dags. 26. janúar 2001. Þar gerði X grein fyrir því að ekki væri unnt að verða við beiðni hans um lista með nöfnum og heimilisföngum allra umsækjenda þar sem þær upplýsingar hefðu ekki verið skráðar niður og umsóknir þeirra endursendar. Um beiðni A um ljósrít umsókna þeirra umsækjenda sem ráðnir höfðu verið í störfun sagði eftirfarandi í bréfi X:

„Í bréfi yðar óskið þér eftir að fá afrit af starfsumsóknnum þeirra starfsmanna sem ráðnir voru til [X] og vísið til 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Við skýringu þess ákvæðis þarf að hafa hliðsjón af öðrum ákvæðum stjórnarsýslulaga sem takmarkað gætu rétt á einkaupplýsingum. Í því sambandi skiptir m.a. ákvæði 17. gr. tilvitnaðra laga um takmörkun á upplýsingarétti þar sem aðgangur getur verið takmarkaður að gögnum vegna einkahagsmuna. Í ritinu Stjórnarsýsluögin eftir Pál Hreinsson lögfræðing, útg. í Reykjavík 1994, er á bls. 199 fjallað um þetta atriði. Þar segir m.a.[:] „Á grundvelli 17. gr. ssl. geta aftur á móti verið verulegar takmarkanir á því að hann geti fengið aðgang að upplýsingum um aðra umsækjendur um sömu stöðu.“

Með vísan til þess að í áðurgreindum umsóknum eru upplýsingar um fjölskylduhagi og önnur persónuatriði svo og með vísan til þess sem áður segir, er ekki unnt að verða við erindi yðar um að láta af hendi ljósrít af starfsumsóknnum þeirra starfsmanna [X] sem ráðnir voru í kjölfar áðurgreindrar auglýsingar.“

Þá rökstuddi X ráðningu B og C með svofelldum hætti í bréfinu:

„Um var að ræða annars vegar starf rannsóknarmanns þar sem um er að ræða rannsóknir á [...] og hins vegar blandað starf rannsóknarmanns þar sem um var að ræða rannsóknir á [...] og starf við gæðaeftirlit, m.a. prófarkalestur. [B] var ráðinn rannsóknarmaður hjá [X] í október 2000. Forsendur þeirrar ráðningar voru þær helstar að [B] hefur lokið tveimur háskólaprófum, m.a. meistarágráðu í alþjóðaviðskiptum, stundað nám í þremur löndum og hefur víðtæka starfsreynslu undanfarin ár á sviði þjónustu, störfum við innheimtu opinberra gjalda auk fleira. Ráðning hennar grundvallaðist á víðtækri starfsreynslu og löngu háskólanámi en auk þess kom hún vel fyrir í viðtali og naut góðra meðmæla. Þá var einnig ráðinn til [X] [C] í blandað starf rannsóknarmanns og við gæðastörf. Kom hann til starfa hjá [X] í janúar 2001. Þeirri ráðningu lá til grundvallar að [C] hafði víðtæka starfsreynslu, bæði hjá opinberum stofnunum og þjónustufyrirtækjum undanfarin ár, hafði stundað nám í tveimur löndum og lokið haldgóðu háskólaprófi í félagsvísindum. Ljóst var að starfsreynsla hans í prófarkalestri og frágangi gagna til prentunar mun nýtast honum sérstaklega vel í starfi hjá [X].“

Við ráðningu áðurgreindra starfsmanna [X] var þannig litið til starfsreynslu umsækjenda og hvernig hún myndi nýtast í starfi hjá [X], menntun þeirra og hvaða aðra reynslu þeir höfðu en starfsreynslu, m.a. umgengni í mannlegum samskiptum með tilliti til þess hversu íþyngjandi störf hjá [X] eru. Þannig var mat stofnunarinnar að þau [B] og [C] væru best til þess fallin að gegna þeim störfum sem hér var um að ræða.

Þannig voru umsóknir metnar í heild sinni og jafnframt litið til ákvæða 5. gr. laga nr. 28/1991, með áorðnum breytingum. Að því verki loknu var ákveðið að kalla þau [B] og [C] til viðtals. Hvort þeirra kom tvívegis til viðtals, að loknu því síðara var báðum boðið tímabundið starf hjá [X].

[X] er ljóst að í áðurnefndri auglýsingu hafi ekki að öllu leyti verið gætt reglna um auglýsingar á lausum störfum ríkisstarfsmanna. Slíkt mun ekki koma aftur fyrir og er beðist velvirðingar á þeim óþægindum sem þér kunnið að hafa orðið fyrir vegna þess.“

Með bréfi til A, dags. 5. apríl 2001, leitaði ég að nýju eftir afstöðu hans til þess hvort hann hefði í hyggju að fylgja kvörtun sinni frekar eftir. Sama dag barst mér bréf frá A þar sem hann bar fram kvörtun yfir því að X hefði hafnað því að afhenda honum þau gögn og upplýsingar sem hann hafði óskað eftir, sbr. bréf X, dags. 26. janúar 2001. Þá kvartaði hann yfir úrskurði fjármálaráðuneytisins frá 8. mars 2001 þar sem kæru hans yfir synjun X var vísað frá ráðuneytinu. Leit ég á erindi þetta sem sérstaka kvörtun og fékk hún málnúmerið 3215/2001. Þá barst mér bréf frá A, dags. 9. apríl 2001, þar sem hann ítrekaði kvörtun sína frá 24. október 2000.

2.

Í bréfi til X, dags. 24. apríl 2001, gerði ég grein fyrir framangreindri framvindu málsins frá því að A bar fram kvörtun til mín 24. október 2000. Í tilefni af kvörtun hans frá 5. apríl 2001 óskaði ég eftir því með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að X skýrði afstöðu sína til hennar og léti mér í té öll gögn málsins, þar á meðal umsóknir þeirra umsækjenda sem ráðnir voru til starfa í kjölfar auglýsingar í Morgunblaðinu 3. september 2000. Þá gerði ég grein fyrir því að ég teldi nauðsynlegt, í ljósi fyrri kvörtunar A og svars X við beiðni hans um aðgang að upplýsingum um aðra umsækjendur, að taka til frekari athugunar undirbúning ráðningar í viðkomandi starf og eftirfarandi samskipti X við A. Gaf ég X kost á því að koma að frekari athugasemdum og skýringum til viðbótar þeim athugasemdum sem fram komu í bréfi hans til mín, dags. 19. desember 2000, ef hann teldi ástæðu til, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Svarbréf X barst mér 18. júní sl. Þar vísaði X til þess sem fram kom í bréfi, dags. 19. desember 2000. Þá útskýrði X þær forsendur sem lágu til grundvallar ráðningu B og C og sagði síðan eftirfarandi:

„Í tilvitnaðri auglýsingu sem birtist 3. september 2000 var umsækjendum m.a. heitið fullum trúnaði. Var það m.a. gert þar sem [X] hefur ítrekað orðið þess vart að umsækjendur um starf vilja fá umsóknir sínar endursendar. [X] hefur neitað slíkum erindum og hefur þá komið fyrir að umsækjendur um starf hjá [X] hafa dregið umsóknir sínar til baka áður en umsóknarfrestur er úti, þar sem þeir hafa ekki viljað sætta sig við þá framkvæmd. [X] ákvað því að stefna að endursendingu umsókna í því skyni að laða að þá umsækjendur sem settu fyrir sig þá reglu að umsóknir verði hluti af skjalasafni stofnunar þótt ekki verði af ráðningu. Á hinn bóginn lagði [X] áherslu á að varðveita þær umsóknir sem bárust frá þeim sem ráðnir voru og afhenti þær umsóknir ekki til baka enda koma þar fram ýmsar forsendur ráðningar. Af hálfu [X] var litið svo á að með þessu yrðu varðveitt þau gögn sem máli skiptu við veitingu umræddra starfa og skýrt

gátu þær forsendur og sjónarmið sem lágu til grundvallar ráðningunum, en efni rökstuðnings hlaut að byggjast á þeim. Að nánar athuguðu máli og eftir að [X] hefur m.a. kynnt sér álit yðar í máli nr. 2685/1999 hefur það endurskoðað framangreinda afstöðu sína og mun gæta þess að framangreint endurtaki sig ekki. [...]

Í bréfi dags. 3. janúar 2001 sem kvörtunaraðili sendi [X] óskaði hann eftir upplýsingum um þá sem sótt hefðu um starf hjá [X], annars vegar nöfn og heimilisföng umsækjenda og hins vegar ljósrit af umsóknum þeirra sem ráðnir voru til [X]. Ekki kom fram í bréfi kvörtunaraðila tilefni þess að hann óskaði eftir þeim gögnum. Með bréfi dags. 12. janúar 2001 var kvörtunaraðila tjáð að eigi væru tök á að svara erindi hans fyrir en síðari hluta febrúar 2001. Erindinu var síðan svarað með bréfi dags. 26. janúar 2001 þar sem fram kom að [X] hefði ekki upplýsingar um hverjir hefðu sótt um samkvæmt áðurgreindri auglýsingu. Í samræmi við tilvitnaða auglýsingu hafi allar umsóknirnar verið endursendar og ekki tekin niður nöfn og heimili umsækjenda. Ekki var í bréfi [X] tekin afstaða til þess hvort kvörtunaraðili ætti rétt á þessum upplýsingum þar sem eigi var unnt að veita þær. Þá tók [X] afstöðu til þess hvort unnt væri að verða við ósk kvörtunaraðila um ljósrit af starfsumsóknnum þeirra sem ráðnir voru. Því erindi var synjað og kom fram í bréfi til kvörtunaraðila forsendur þeirrar synjunar. Jafnframt gerði [X] óumbeðið kvörtunaraðila grein fyrir forsendum ráðninganna og hvaða sjónarmið lágu þar til grundvallar.

Vegna synjunar [X] á því að afhenda ljósrit af umsóknum þykir vera efni til að skýra þá ákvörðun frekar svo sem Umboðsmaður Alþingis óskar eftir í bréfi sínu til [X] dags. 24. apríl 2001.

[X] taldi að heimild til að fá þessi gögn afhent væri ekki alveg ótvíræð eins og kvörtunaraðili taldi. Byggði [X] m.a. á 17. gr. stjórnsýslulaga þar sem rétt getur verið að takmarka aðgang að gögnum vegna einkahagsmuna. Í bréfi til kvörtunaraðila var m.a. vitnað til ritsins Stjórnsýslulögin útg. í Reykjavík 1994, eftir Pál Hreinsson, einkum bls. 199 og rakín þau sjónarmið sem þar koma fram. Í starfsumsókn þeirra sem ráðnir voru til [X] var að finna persónulegar upplýsingar sem þeir höfðu sjálfir veitt, umsækjendurnir höfðu skilað umsóknum sínum með þeim hætti að ljósmyndir af þeim höfðu verið ljósritaðar á starfsumsóknirnar og inn á starfsumsóknirnar höfðu verið ritaðar athugasemdir af hálfu [X] um framkomu í viðtali og athugasemdir umsagnar- aðila sem rætt var við vegna þessa. Að þessu öllu athuguðu var ekki talið að laga- skilyrði væru til að afhenda kvörtunaraðila áðurgreind gögn.

Auk þess voru almenn varúðarsjónarmið sem þóttu mæla slíkri afhendingu gegn þar sem unnt er að þekkja viðkomandi starfsmenn af þeim ljósmyndum sem voru áfastar umsóknunum en ekki var talið að æskilegt væri eins og á stóð að ljósmyndir af áðurgreindum einstaklingum yrðu afhentar með þessum hætti.

[...]

Með vísan til framanritaðs var það niðurstaða [X] að afhending ljósrita af áðurgreindum starfsumsóknnum væri ekki heimil með tilliti til 17. gr. stjórnsýslulaga eins og á stóð.

X gerði síðan enn frekari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem réðu því að ákveðið var að ráða B og C til starfa í kjölfar auglýsingarinnar í Morgunblaðinu. Í niðurlagi bréfsins sagði síðan eftirfarandi:

„Eftir að hafa yfirfarið málið á ný er það niðurstaða [X] að framkvæmd þess við undirbúning að veitingu umræddra starfa var ekki nægjanlega farið að fyrirmælum um hvernig að auglýsingu um laus störf skal staðið. Rétt er þó að undirstrika að umrædd störf höfðu áður verið auglýst með formlega réttum hætti í mars 2000 en sú auglýsing

skilaði ekki nægjanlega góðum árangri. Þrátt fyrir þessa annmarka telur [X] að það hafi í skrifum sínum til kvörtunaraðila veitt honum rökstuðning í samræmi við fyrir-mæli 22. gr. stjórnslulaga.

[X] afhenti ekki kvörtunaraðila ljósrit af starfsumsóknnum þeirra sem ráðnir voru til [X] og taldi eins og á stóð að ekki væru lagaskilyrði til þess, vegna atriða sem fram komu í þeim umsóknum.

Í bréfi yðar hr. umboðsmaður og bréfi kvörtunaraðila dags. 4. apríl 2001 er vitnað til bréfa kvörtunaraðila til fjármálaráðuneytisins dags. 18. janúar 2001, 5. febrúar 2001 og 7. mars 2001. Rétt þykir að taka fram að ekkert af greindum bréfum eða endurrit þeirra hafa borist [X].“

Ég gaf A kost á því með bréfi, dags. 22. júní 2001, að gera þær athugasemdir sem hann teldi ástæðu til að gera við framangreindar skýringar X. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hinn 31. júlí 2001.

IV.

1.

Í kvörtun A, er barst mér 5. apríl 2001, kvartaði hann meðal annars yfir úrskurði fjármálaráðuneytisins þar sem kæru hans yfir synjun X á að fallast á beiðni hans um upplýsingar var vísað frá ráðuneytinu. Eins og ég gerði A grein fyrir í bréfi, dags. 24. apríl 2001, tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun fjármálaráðuneytisins. Sérákvæði 2. mgr. 19. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 heimilar málsaðila að kæra synjun eða takmörkun stjórnvalds á aðgangi að gögnum máls „til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til“. Þar sem réttur til að bera slíka ákvörðun undir æðra stjórnvald tengist rétti til málskots á endanlegri ákvörðun tel ég óhjákvæmilegt að túlka ákvæðið svo að ekki sé unnt að kæra synjun eða takmörkun stjórnvalds á aðgangi að gögnum máls verði endanleg ákvörðun stjórnvaldsins í málinu ekki kærð til annars stjórnvalds.

Samkvæmt 49. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, verður ákvörðunum stjórnvalda samkvæmt þeim lögum ekki skotið til æðri stjórnvalda nema öðruvísi sé fyrir mælt í einstökum ákvæðum laganna. Ekki eru sérákvæði um heimild til að bera ákvörðun um ráðningu, skipun eða setningu í starf í þjónustu ríkisins undir æðra stjórnvald. Með hliðsjón af þessu verður að telja að frávisunarúrskurður fjármálaráðuneytisins hafi verið í samræmi við lög.

2.

Eins og ég hef áður bent á, meðal annars í álitinu mínu frá 5. september 2000 í máli nr. 2850/1999, þá markar auglýsing um laust opinbert starf upphaf á stjórnslumáli sem jafnan lýkur með töku stjórnvaldsákvörðunar samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Má í því sambandi vísa til athugasemda í frumvarpi því er varð að stjórnslulögum þar sem tekið var fram að frumvarpið gengi út frá þeirri hefðbundnu skilgreiningu að ákvarðanir meðal annars um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna væru stjórnvaldsákvæðanir. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283.) Því njóta umsækjendur um opinbert starf réttarstöðu aðila samkvæmt stjórnslulögum. Um þá ákvörðun gilda enn fremur óskráðar meginreglur stjórnsluréttar, meðal annars að hún verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og að velja skuli þann umsækjanda sem hæfastur verður talinn til að gegna því starfi með hliðsjón af þeim sjónarmiðum.

Mælt er fyrir um skyldu ríkisstofnana til þess að auglýsa laus störf í 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Skulu önnur störf í þjónustu ríkisins en embætti auglýst opinberlega samkvæmt reglum sem fjármálaráðherra setur. Það hefur

hann gert með setningu reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglnanna er í ákveðnum tilvikum ekki skylt að auglýsa störf laus til umsóknar. Ekki verður séð að þær undantekningar hafi átt við um það starf sem auglýst var laust til umsóknar í Morgunblaðinu 3. september 2000.

Í 4. gr. reglna nr. 464/1996 er kveðið á um hvaða upplýsingar skuli koma fram í auglýsingu um laust starf. Er þar meðal annars gerð sú krafa að þar komi fram hver veiti nánari upplýsingar um starf og hvert umsókn eigi að berast. Þá ber í auglýsingu að greina frá því hvaða starf/starfssvið sé um að ræða. Kemur þar fram að sú lýsing skuli vera nægjanlega greinargóð til þess að væntanlegur umsækjandi geti gert sér glögga grein fyrir því í hverju starfið felst. Þá er í 9. tölulið ákvæðisins mælt fyrir um að í auglýsingu skuli lýsa stjórnunarlegri stöðu starfsins innan stofnunar eða ríkisfyrirtækis. Ég tel ótvírætt að af þessum kröfum leiði að í auglýsingu beri að geta þess hvaða ríkisstofnun eða ríkisfyrirtæki eigi í hlut. Það er því niðurstaða mín að auglýsingin sem birtist í Morgunblaðinu 3. september 2000, þar sem sérhæft skrifstofustarf hjá opinberri stofnun var auglýst laust til umsóknar, hafi ekki verið fullnægjandi að þessu leyti.

Í umræddri auglýsingu kom fram að öllum umsóknum yrði svarað og „fullum trúnaði“ heitið. Í 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 segir að réttur almenninga til aðgangs að gögnum taki ekki til umsókna um störf hjá ríki eða sveitarfélögum, sbr. 4. tölulið ákvæðisins. A það sama við um öll gögn er þær umsóknir varða. Þó er skylt samkvæmt ákvæðinu að veita almenningi upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn. Enn fremur er skylt samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að veita almenningi aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn sé þess óskað. Þá eiga umsækjendur rétt á að fá aðgang að öllum gögnum málsins samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga og sætir réttur þeirra að þessu leyti aðeins þeim takmörkunum sem fram koma í 16. og 17. gr. stjórnsýslulaga. Verður nánar vikið að þessu atriði í umfjöllun minni um það að hvaða marki réttlætlanlegt var að takmarka aðgang A að upplýsingum í umsóknum B og C. Eins og ég hef áður tekið fram í álitinu mínu frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999 þá leiðir af framangreindum réttarreglum um aðgang almenninga og umsækjenda að upplýsingum um umsækjendur um opinber störf að ekki er unnt að lofa því að farið verði með umsóknir þeirra sem trúnaðarmál.

3.

Hér að framan gat ég þess að ákvæði stjórnsýslulaga giltu um ráðningu í opinber störf. Reglur stjórnsýslulaga veita aðila máls ákveðin réttindi við meðferð þess hjá stjórnvöldum áður en ákvörðun er tekin, sbr. einkum ákvæði IV. kafla laganna um andmælarétt og aðgang að gögnum máls. Það er forsenda þess að aðili máls eigi þess kost að nýta sér þau réttindi, að því marki sem lögin gera ráð fyrir, að hann viti hvaða stjórnvald eigi hlut að máli. Eftir að A sendi inn umsókn um hið auglýsta starf var honum ekki tilkynnt um það hvaða stofnun hefði staðið að auglýsingunni í Morgunblaðinu.

Eins og fram hefur komið var ekki greint frá því í tilkynningu til A um niðurstöðu ráðningar í hið auglýsta starf hver tók ákvörðun í málinu eða hvaða opinbera stofnun átti í hlut. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga ber stjórnvaldi að tilkynna aðila máls um ákvörðun eftir að hún hefur verið tekin. Í 2. mgr. ákvæðisins er gerð grein fyrir þeim leiðbeiningum sem veita skal þegar rökstuðningur fylgir ekki skriflegri tilkynningu um lyktir máls. Skal þar meðal annars veita leiðbeiningar um heimild aðila til að fá ákvörðun rökstudda, sbr. 1. tölul. 2. mgr. ákvæðisins. Í tilkynningu til A voru ekki veittar leiðbeiningar um rétt hans til rökstuðnings fyrir ákvörðun X. Þótt honum væri kunnugt um rétt sinn að þessu leyti þá var honum ekki unnt að nýta sér hann vegna þess hvernig staðið hafði verið að meðferð málsins fram að því að ákvörðun var tekin og honum tilkynnt um lyktir þess.

Samkvæmt framansögðu hvíldi leynd á því gagnvart A hvaða stjórnvald ætti hlut að máli á öllum stigum málsins, þ.e. frá birtingu auglýsingar þangað til ákvörðun var tilkynnt A. Málsmeðferð X var að þessu leyti andstæð lögum og umrædd leynd torveldaði A að njóta lögbundins réttar síns meðal annars samkvæmt IV. kafla og 21. gr. stjórnsýslulaga.

Í skýringum X til mín kemur fram að X telji að allt ferlið hafi verið athugunarvert og harmi hversu illa var staðið að málum. Ég treysti því að framvegis verði staðið betur að málum við ráðningar í störf hjá X þannig að tekið verði mið af þeim sjónarmiðum sem fram hafa komið hér að framan.

4.

A óskaði eftir því með bréfi til X, dags. 3. janúar 2001, að honum yrði afhentur listi með nöfnum og heimilisföngum allra umsækjenda. Í svarbréfi X, dags. 26. janúar 2001, kom fram að ekki væri unnt að verða við ósk hans þar sem allar umsóknir hefðu verið endursendar ásamt tilheyrandi gögnum án þess að nöfn og heimilisföng væru skráð. Var þar vísað til þess að öllum umsækjendum hefði verið heitið fullum trúnaði í auglýsingu.

Ég minni á það sem að framan greinir um rétt almennings samkvæmt 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 til þess að fá upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn. Þá er skylt samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að veita almennungi aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn sé þess óskað. Samkvæmt framansögðu átti A ótvíræðan rétt á að fá umbeðnar upplýsingar um nöfn og heimilisföng allra meðumsækjenda sinna. Hins vegar er ljóst að ekki er unnt að veita upplýsingar sem stjórnvöld hafa ekki lengur undir höndum.

Í þessu sambandi bendi ég á að samkvæmt 5. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, hvílir sú skylda almennt á stjórnvöldum að afhenda safninu skjöl sín til varðveislu. Í áliti mínu frá 2. nóvember 1999 í máli nr. 2685/1999 komst ég að þeirri niðurstöðu að ekki yrði séð að gögn þau sem yrðu til og aflað væri við meðferð mála þegar veita á opinber störf væru undanþegin skilaskyldu samkvæmt þessu ákvæði. Verður að taka mið af þessu, auk fyrirmæla stjórnsýslulaga og upplýsingalaga um rétt til aðgangs að upplýsingum, þegar afmarka á skyldu stjórnvalds til að varðveita gögn sem verða til við meðferð mála. Þá er kveðið á um það í 22. gr. upplýsingalaga að stjórnvaldi sé skylt að varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg. Tel ég því ótvírætt að X hafi borið að varðveita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti allra umsækjenda um umrætt starf, sbr. 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Af skýringum X til mín verður ráðið að verklag X við varðveislu gagna um umsækjendur hafi nú þegar sætt endurskoðun með hliðsjón af áliti mínu í fyrrgreindu máli nr. 2685/1999.

5.

Í bréfi til X, dags. 3. janúar 2001, óskaði A eftir því að honum yrðu sendar umsóknir þeirra sem ráðnir voru til X í kjölfar auglýsingarinnar í Morgunblaðinu. X svaraði erindi A með bréfi, dags. 26. janúar 2001, og hafnaði því að senda honum umsóknirnar. Vísaði X þar til 17. gr. stjórnsýslulaga og taldi skilyrði til þess að takmarka rétt A til aðgangs að umbeðnum gögnum á grundvelli ákvæðisins.

Í 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga segir að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varða. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki skyldu stjórnvalda til þess að veita aðgang að gögnum samkvæmt þessari grein. Þá á aðili máls almennt rétt á því að fá ljósrit af málskjöllum fari hann fram á það nema skjölin séu þess eðlis eða fjöldi þeirra svo mikill að það sé verulegum

vandkvæðum bundið, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 15. gr. stjórnáslulaga. Þessi réttur aðila máls fellur ekki niður eftir að ákvörðun hefur verið tekin.

Ákvæði 17. gr. stjórnáslulaga, sbr. 6. gr. laga nr. 83/2000, er svohljóðandi:

„Þegar sérstaklega stendur á er stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum.“

Ákvæðið er undantekning frá meginreglu 15. gr. stjórnáslulaga og í athugasemdum við 17. gr. frumvarps þess er varð að stjórnáslulögum sagði eftirfarandi:

„Á það ber að leggja ríka áherslu að líta ber á þetta heimildarákvæði sem þrönga undantekningarreglu, sbr. orðalagið „þegar sérstaklega stendur á“, því að meginreglan er sú að málsaðili hefur rétt á því að kynna sér málgögn.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3297.)

Í íslenskum rétti hefur ekki verið farin sú leið að setja sérákvæði í lög sem fjalla um rétt umsækjenda um opinbert starf til aðgangs að gögnum viðkomandi máls.

Í Noregi hafa verið sett sérstök stjórnvaldsfyrirmæli, með stoð í norsku stjórnáslulögunum, sem afmarka rétt umsækjanda til þess að kynna sér gögn, meðal annars um aðra umsækjendur. Samkvæmt 4. gr. þeirra stjórnvaldsfyrirmæla er réttur umsækjanda rúmur til að kynna sér umsókn þess sem ráðinn hefur verið í viðkomandi starf og fylgigögn hennar. Þá á umsækjandi almennt rétt á að kynna sér gögn sem hafa að geyma staðreyndir um þann sem ráðinn hefur verið í öðrum gögnum málsins en heimilt er að takmarka þann upplýsingarétt ef staðreyndirnar hafa ekki haft þýðingu við úrlausn málsins. Er réttur umsækjanda til aðgangs að gögnum um þann sem ráðinn var í viðkomandi starf sambærilegur og talið var að gildi áður en reglurnar voru settar. Heimilt er að takmarka aðgang að einstökum atriðum í þeim gögnum samkvæmt 19. gr. norsku stjórnáslulaganna ef þær upplýsingar teljast sérstaklega viðkvæmar (særlig fólsum). Það veitir þó ekki heimild til þess að takmarka aðgang að almennum upplýsingum í umsókn, t.d. um starfsreynslu og menntun viðkomandi umsækjanda. (Sjá t.d. Geir Woxholth: Forvaltningsloven, Kommentirutgave, Oslo 1999, bls. 316-318.)

Í 2. mgr. 10. gr. dönsku stjórnáslulaganna er gerð sérstök undantekning frá almennum rétti aðila máls til þess að kynna sér gögn málsins þegar umsækjandi um opinbert starf á í hlut. Getur hann aðeins óskað eftir því að fá aðgang að gögnum er varða hann sjálfan og nær réttur hans því ekki til gagna eða upplýsinga er snerta aðra umsækjendur. (Sjá t.d. John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, Kaupmannahöfn 1999, bls. 282-285.)

Samkvæmt 17. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 er heimilt að takmarka, þegar sérstaklega stendur á, aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim eiga að víkja meðal annars fyrir mun ríkari einkahagsmunum. Leggja verður áherslu á að ákvæðið gerir ráð fyrir að meta beri upplýsingar í einstökum gögnum með tilliti til þeirra andstæðu hagsmuna sem uppi eru í hverju tilviki. Ekki er nóg að staðreyna, að þeir einkahagsmunir sem í húfi eru séu að nokkru ríkari en hagsmunir aðila máls af því að notfæra sér upplýsingar í gögnum máls, til að heimilt sé að takmarka aðgang að tilteknum gögnum, sbr. orðalagið „... mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum“.

Í 2. mgr. 16. gr. stjórnáslulaga er sú meginregla lögfest að ef skjal geymir aðeins að hluta upplýsingar, sem aðili á ekki rétt til aðgangs að, skuli veita honum aðgang að öðru efni skjalsins. Gildir þessi meginregla enn fremur um takmarkanir samkvæmt 17. gr. stjórnáslulaga. (Sjá Páll Hreinsson: Stjórnáslulögin, Skýringarrit, Reykjavík 1994, bls. 202.)

Fallast verður á að á grundvelli 17. gr. stjórnsýslulaga sé stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang umsækjanda að upplýsingum sem aflað hefur verið um aðra umsækjendur vegna einkahagsmuna þeirra. Í skýringarriti sínu við stjórnsýslulögin telur Páll Hreinsson að á grundvelli 17. gr. stjórnsýslulaga geti verið verulegar takmarkanir á því að umsækjandi geti fengið aðgang að slíkum upplýsingum og tekur dæmi af umsögnum, læknisvottorðum og þess háttar gögnum. (Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, Skýringarrit, Reykjavík 1994, bls. 199.) Ég hef kynnt mér minnispunkta sem ritaðir voru á umsóknir og höfðu að geyma mat umsagnaraðila á starfshæfni B og C. Tel ég með hliðsjón af framangreindu að heimilt hafi verið að takmarka aðgang A að þeim. Þá tel ég að einkahagsmunir B og C af því að minnispunktar um mat á framgöngu þeirra í starfsviðtali séu mun ríkari en hagsmunir A af því að fá að nýta sér upplýsingar sem þar koma fram, sbr. 17. gr. stjórnsýslulaga. Í því sambandi bendi ég enn fremur á að samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga eru vinnuskjöl sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota undanþegin rétti aðila máls til aðgangs að gögnum. Sú undanþága á þó ekki við um upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá. Getur reynst vandasamt að greina á milli eiginlegra upplýsinga í minnispunktum og mats viðkomandi stjórnvalds á þeim upplýsingum og á það við um þær athugasemdir sem ritaðar voru á umsóknir B og C.

Ég legg hins vegar áherslu á það sem að framan greinir að meta verður þá andstæðu hagsmuni sem uppi eru í málinu. Þannig hefur umsækjandi ríkari hagsmuni af því að kynna sér gögn sem hafa að geyma upplýsingar um þann umsækjanda sem ráðinn hefur verið í viðkomandi starf heldur en aðra umsækjendur. Er því jafnan heimilt að ganga lengra í takmörkun á aðgangi að upplýsingum samkvæmt 17. gr. stjórnsýslulaga um umsækjendur sem ekki hafa fengið starfið en um þá sem voru ráðnir í það. Í þessu sambandi skal tekið fram að A óskaði ekki eftir afriti af umsóknum annarra umsækjenda en B og C.

Þá tel ég að við matið samkvæmt 17. gr. stjórnsýslulaga sé heimilt að líta til þess hvort upplýsingar, sem veittar eru í umsókn og fylgigögnum hennar, hafi þýðingu við úrlausn á viðkomandi máli. Með hliðsjón af þessu verður að telja heimilt að takmarka til dæmis aðgang umsækjanda að persónulegum upplýsingum í umsókn annarra umsækjenda sem almennt hafa ekki þýðingu við mat á starfshæfni þeirra að því gefnu að ekki sé byggt á þeim við úrlausn á viðkomandi máli. Á það t.d. við um ljósmyndir af viðkomandi umsækjanda og upplýsingar um fjölskylduhagi hans.

Ég fæ hins vegar ekki séð að einkahagsmunir, sem felast í því að láta ekki í té almennar upplýsingar í umsókn um starfshæfni þess sem fengið hefur starfið, t.d. um menntun hans og starfsreynslu, séu almennt mun ríkari en þeir hagsmunir umsækjanda að geta notfært sér þá vitneskju. Legg ég í því sambandi áherslu á að umsækjandi kann að eiga hagsmuni í því að geta staðreynt það sem fram kemur í rökstuðningi fyrir ákvörðun í því skyni að meta réttarstöðu sína. Í umsóknum B og C voru veittar upplýsingar um menntun þeirra, tungumálakunnáttu og tölvukunnáttu. Þá voru þar upplýsingar um fyrri störf B og C og þess getið hverjir gætu veitt þeim meðmæli. Engar viðkvæmar persónuupplýsingar, eins og t.d. upplýsingar um heilsufar þeirra, sbr. til hliðsjónar 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, komu fram í umsóknunum. Er það álit mitt að 17. gr. stjórnsýslulaga hafi ekki takmarkað rétt A til að fá afhent ljósrit umsókna þeirra B og C að öðru leyti en því er laut að mati meðmælenda á starfshæfni þeirra, mati á framgöngu þeirra í starfsviðtali, ljósmyndum af umsækjendum og upplýsingum um fjölskylduhagi.

V.

Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að auglýsing um laust sérhæft skrifstofustarf, sem birtist í Morgunblaðinu 3. september 2000, hafi ekki samrýmst 4. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Þá tel ég að það hafi ekki verið í samræmi við lög að heita umsækjendum fullum trúnaði í framangreindri auglýsingu. Enn fremur er það niðurstaða mín að sú leynd sem hvíldi á því hvaða stjórnvald ætti hlut að máli á öllum stigum málsins, frá birtingu auglýsingar til tilkynningar um niðurstöðu til A, hafi verið andstæð lögum og hafi torveldað því að A fengi notið réttinda samkvæmt stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Með hliðsjón af skýringum X til mín treysti ég því að framvegis verði staðið betur að málum að þessu leyti og tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu mínu.

Það er enn fremur niðurstaða mín að X hafi borið að varðveita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti allra umsækjenda um umrætt starf og láta A í té upplýsingar um nöfn og heimilisföng þeirra, sbr. 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá tel ég að ákvæði 17. gr. stjórnsýslulaga hafi ekki takmarkað rétt A til að fá afhent ljósrit umsókna B og C að öðru leyti en því er laut að mati meðmælenda á starfshæfni þeirra, mati á framgöngu þeirra í starfsviðtali, ljósmyndum af umsækjendum og upplýsingum um fjölskylduhagi. Ég beini þeim tilmælum til X að taka beiðni A um aðgang að umsóknum B og C til meðferðar á ný, fari hann fram á það við X, og taki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu.

VI.

Með bréfi til X, dags. 18. mars 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til X á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari X, dags. 25. mars 2002, segir meðal annars svo:

„Með bréfi dags. 19. nóvember 2001 óskaði kvörtunaraðili eftir ljósriti umsókna. Honum var svarað með bréfi dags. 26. nóvember 2001 þar sem honum voru send áðurumbeðin ljósrit með afmáðum tilteknum upplýsingum í samræmi við álit yðar frá 15. nóvember 2001.“

14.0. Sjávarútvegsmál.

- 14.1. Leyfi til vísindarannsókna. Stjórnarskrá. Atvinnufrelsi. Tjáningarfrelsi. Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar. Meðalhófsreglan. Jafnræðisregla. Úthlutun aflaheimilda til að standa undir kostnaði við rannsóknir á lífríki sjávar. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 2607/1998)

A kvartaði yfir afgreiðslu sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn hans um leyfi til fiskifræðilegra rannsókna og beiðni um heimild til að veiða þorsk utan aflamarks til að standa undir hluta rannsóknarkostnaðar.

Umboðsmaður rakti 13. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Tók hann fram að samkvæmt ákvæðinu væri sjávarútvegsráðherra heimilt að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar að veita tímabundnar heimildir til vísindalegra rannsókna í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til A kom fram að ráðuneytið hefði í tilefni af beiðni A leitað eftir umsögn Hafrannsóknastofnunar í samræmi við framangreint ákvæði. Féllst ráðuneytið á, með tilliti til umræddrar umsagnar, að veita A leyfi til sjálfstæðra rannsókna með tilteknum skilyrðum ef A teldi ástæðu til að afla gagna sem ekki lægju þegar fyrir hjá Hafrannsóknastofnun.

Umboðsmaður lagði á það áherslu að ekki yrði sú ályktun dregin af ákvæði 13. gr. laga nr. 79/1997 að heimild ráðherra til að veita leyfi til veiðitilrauna og rannsókna samkvæmt ákvæðinu takmarkaðist við að þær upplýsingar og gögn sem umsækjandi áformaði að afla lægju ekki fyrir hjá Hafrannsóknastofnun. Eftir stæði því það álítaefni hvort og í hvaða mæli ráðherra væri almennt heimilt að binda leyfi samkvæmt greininni slíku skilyrði. Af þessu tilefni rakti umboðsmaður fyrirmæli 2. mgr. 73. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um tjáningar- og atvinnufrelsi. Tók hann fram að vísindarannsóknir af hálfu aðila sem hefði þær að atvinnu sinni féllu undir fyrrnefnt ákvæði um atvinnufrelsi. Þá benti umboðsmaður á að með tilliti til lögskýringargagna yrði að leggja til grundvallar að 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi tæki til réttar manna til að leita, taka við og miðla vitneskju og hugmyndum. Mikilvægur þáttur tjáningarfrelsisins væri því frelsi til þekkingaröflunar og vísindarannsókna sem væri samkvæmt þessu verndað af 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar. Yrðu því ekki settar skorður nema með þeim skilyrðum sem fram kæmu í 3. mgr. 73. gr. hennar.

Umboðsmaður vakti athygli á því að í tilviki veiðitilrauna og annarra vísindalegra rannsókna á sjávardýrum og fiskum í fiskveiðilandhelginni lékust annars vegar á sjónarmið um vísindafrelsi og upplýsingaöflun þannig að stjórnarskrárverndað tjáningarfrelsi manna yrði ekki takmarkað umfram leyfileg mörk og hins vegar um að rannsóknirnar beindust að takmarkaðri auðlind þar sem þörf gæti verið á að setja því skorður í hvaða mæli gengið væri á einstakar tegundir. Enda þótt það kynni að vera í þágu sjónarmiða um verndun takmarkaðrar auðlindar að sjávarútvegsráðherra tæki ákvörðun um að áður en til rannsókna á grundvelli 13. gr. laga nr. 79/1997 kæmi væri gengið úr skugga um hvort nauðsynlegar upplýsingar væru fyrir hendi hjá opinberum aðilum sem umsækjandi hefði aðgang að taldi umboðsmaður að án sérstakrar lagaheimildar yrði að fara mjög varlega í að beita slíku skilyrði. Þar gengju þau réttindi einstaklinga sem varin væru af stjórnarskránni framár.

Í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið um lagagrundvöll leyfis-

veitingar samkvæmt 13. gr. laga nr. 79/1997 og þeirra áhrifa sem ofangreind stjórnarskrárákvæði hefðu á beitingu þess í einstökum tilvikum var það niðurstaða umboðsmanns að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að framangreint skilyrði, um að leyfi til A yrði aðeins veitt að því marki sem þau gögn sem hann fyrirhugaði að afla væru ekki þegar til í gagnagrunni Hafrannsóknastofnunar, hefði verið nauðsynlegt eða lögum samkvæmt. Lagði umboðsmaður áherslu á að við mat á þýðingu 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi fyrir úrlausn um lögmæti ákvörðunar ráðuneytisins, og beitingar hennar á 13. gr. laga nr. 79/1997 af því tilefni, yrði við afmörkun á því hvort umrædd takmörkun á vísindafrelsi A var nauðsynleg í merkingu undantekningarákvæðis 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar sérstaklega að hafa í huga sjónarmið um meðalhóf, sbr. einnig 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í beiðni sinni til sjávarútvegsráðuneytisins óskaði A einnig eftir heimild til að veiða þorsk utan aflamarks til að standa undir hluta rannsóknarkostnaðar. Þessu hafnaði ráðuneytið á grundvelli þess að ekki stæði til þess lagaheimild. Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Taldi hann enga vísbendingu að finna í þeim lögum eða lögum nr. 79/1997 að leyfum til vísindalegra rannsókna fylgdu veiðiheimildir umfram aflahlutdeild viðkomandi skips sem ætlað væri til rannsóknanna. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að gera athugasemdir við framangreinda niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins í máli A.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins væri ljóst að Hafrannsóknastofnun hefði meðal annars við eigin rannsóknir veitt afla án aflamarks sem ráðstafað hefði verið við sölu. Benti umboðsmaður á að stofnuninni væru falin ákveðin verkefni með lögum til að afla þekkingar um hafið og lífríki þess auk ráðgjafar við stjórnvöld sem byggðist meðal annars á upplýsingaöflun um ástand fiskistofna við landið. Rannsóknir stofnunarinnar væru því byggðar á beinni lagaskyldu til að sinna rannsóknum og öflun þekkingar um hafið og lífríki þess. Staða Hafrannsóknastofnunar og þeirra sem fengu leyfi samkvæmt 13. gr. laga nr. 79/1997 væri því ekki sambærileg í lagalegu tilliti, sbr. skilyrði jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga. Hins vegar taldi umboðsmaður rétt að vekja athygli sjávarútvegsráðherra á því, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki nyti við beinna fyrirmæla í lögum um veiðar af hálfu Hafrannsóknastofnunar eða aðgengi stofnunarinnar að auðlindum sjávar í þágu rannsókna hennar og að það yrði tekið til athugunar að setja í lög ákvæði þar um. Þá væri eðlilegt með tilliti til atvinnu- og tjáningarfrelsis við vísindarannsóknir, auk almennra jafnræðissjónarmiða, að samhliða því yrði tekið til athugunar í hvaða mæli þeir, sem fengið hefðu leyfi til að stunda rannsóknir á nytjastofnum í fiskveiðilandhelginni, fengju í einhverjum mæli hliðstæðar heimildir eða hvort þeirra rannsóknir yrðu eingöngu að byggjast á því að þeir, samkvæmt núgildandi lögum, yrðu að ráðstafa til þess eigin aflamarki eða að semja við handhafa aflamarks um slíkar veiðar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og að ráðuneytið tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Enn fremur óskaði ég upplýsinga um hvort tekið hefði verið til athugunar að setja í lög ákvæði um veiðar Hafrannsóknastofnunar í rannsóknaskyni úr þeim tegundum sem sæta aflatakmörkunum og hvort afstaða hefði verið tekin til þess hvort þeim sem fá leyfi til að stunda vísindarannsóknir á nytjastofnum í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. 13. gr. laga

nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, skuli fengnar hliðstæðar heimildir í einhverjum mæli. Í svari ráðuneytisins, dags. 3. desember 2001, segir meðal annars svo:

„1. Engin ósk hefur komið frá [A] um endurskoðun á máli hans.

2. Ráðuneytið hefur til athugunar, hvort setja eigi í lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, ákvæði sem lúta að því hvernig fara eigi með þann afla, sem fæst við veiðitilraunir og veiðar í vísindaskyni þ.m.t. afla skipa Hafrannsóknastofnunar.“

Það skal upplýst að með 1. gr. laga nr. 85/2002, um breytingu á lögum nr. 38. 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, var tveimur nýjum málslíðum bætt við 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990. Málslíðirnir eru svohljóðandi:

„Afli sem veiddur er í rannsóknarskyni á vegum Hafrannsóknastofnunarinnar reiknast ekki til heildarafla. Þá er ráðherra heimilt að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunarinnar að ákveða að afli sem fenginn er við vísindalegar rannsóknir annarra aðila skuli ekki að hluta eða öllu leyti reiknast til heildarafla.“

15.0. Skattar og gjöld.

- 15.1. Löggilding voga og vogaráhöld. Þjónustugjöld. Stjórnvaldsfyrirmæli.
Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla.
Setning gjaldskrár. Framkvæmd stjórnvalda á einföldum
lagaheimildum til töku þjónustugjalda.
(Mál nr. 2534/1998)

A kvartaði yfir úrskurði viðskiptaráðuneytisins þar sem staðfest var gjaldtaka Löggildingarstofu á árunum 1994, 1995 og 1996 vegna löggildingar á bílvog og tilheyrandi búnaði í eigu A.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu. Um heimild Löggildingarstofu til að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína vísaði umboðsmaður til 18. gr. laganna. Taldi hann að ekki væri hægt að skilja ákvæðið á annan veg en að um væri að ræða heimild til gjaldtöku vegna þess kostnaðar sem Löggildingarstofa hefði af því að sinna lögboðnum þjónustuverkefnum á grundvelli laga nr. 100/1992. Hefði það því að geyma einfalda lagaheimild til töku þjónustugjalda. Tók umboðsmaður fram að samkvæmt 1. mgr. 18. gr. væri ráðherra skylt að setja gjaldskrá til innheimtu gjalda á grundvelli hennar. Samkvæmt þessu hefði viðskiptaráðherra gefið út gjaldskrá Löggildingarstofu nr. 18/1993, fyrir löggilding, kvörðun og eftirlit með mælitækjum og vogaráhöldum og gjaldskrá nr. 122/1995, fyrir löggildingar, prófanir og kvarðanir, en á þær reyndi í málinu.

Umboðsmaður tók fram að þegar löggjafinn tæki þá ákvörðun að veita stjórnvaldi lagaheimild til töku þjónustugjalda á borð við 18. gr. laga nr. 100/1992 yrði á grundvelli sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna að gera tilteknar kröfur til framkvæmdar viðkomandi stjórnvalds á fyrirmælum gjaldtökuheimildarinnar. Ef orðalag ákvæðisins og lögskýringargögn gæfu ekki skýra og glögga vísbendingu um þá kostnaðarliði sem ákvæðið heimilaði að taka gjöld fyrir yrði stjórnvaldið í fyrsta lagi að afmarka með skýringu á ákvæðinu, t.d. með samanburðarskýringu við önnur ákvæði laganna um hlutverk og starfsemi viðkomandi stofnunar og lögskýringargagna, hvaða kostnaðarliðir yrðu taldir falla undir gjaldtökuheimildina. Þegar stjórnvald hefði lokið afmörkun sinni að þessu leyti leiddi eðli lagaákvæðisins, sem einfaldrar heimildar löggjafans til töku þjónustugjalda, til þess að stjórnvald þyrfti að reikna út með traustum og vönduðum hætti fjárhæð einstakra kostnaðarliða. Lagði umboðsmaður áherslu á að slíkur útreikningur og gögn þar um yrðu að liggja fyrir áður en innheimta gjalda á grundvelli viðkomandi lagaheimildar, m.a. með setningu gjaldskráa, færi fram.

Umboðsmaður rakti ákvæði gjaldskrár nr. 122/1995 og skýringar viðskiptaráðuneytisins á því hvaða reikningslegu forsendur hefðu legið til grundvallar setningu hennar og gjaldskrár nr. 18/1993. Að þessu virtu taldi umboðsmaður í fyrsta lagi að skort hefði á að fram hefði farið traust og vönduð reikningsleg úttekt á þeim kostnaðarliðum sem taldir hefðu falla undir 18. gr. laga nr. 100/1992 áður en henni var beitt. Þá taldi umboðsmaður að ekki hefði legið fyrir mat á umfangi og eðli þeirrar þjónustu sem gjaldskrárnar áttu að ná til auk þess sem ekki hefði verið tekin skýr afstaða af hálfu viðskiptaráðuneytisins til þess hvaða kostnaðarliðir yrðu taldir falla undir 18. gr. laga nr. 100/1992.

Umboðsmaður tók fram að þar sem 18. gr. laga nr. 100/1992 væri ekki skattlagningarheimild í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 yrði að

leggja til grundvallar að almennt væri óheimilt að byggja fjárhæðir gjaldskrár, sem settar hefðu verið á grundvelli ákvæðisins, á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Samkvæmt orðalagi 18. gr. laga nr. 100/1992 væri gjaldtaka bundin við þá þjónustu sem Löggildingarstofan sinnti samkvæmt lögnum. Taldi umboðsmaður samkvæmt þessu að skýra yrði síðari málslið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 100/1992 með þeim hætti að gjaldtakan stæði undir útgjöldum við þá þjónustu sem veitt hefði verið en ekki öðrum útgjöldum stofnunarinnar. Með þessu væri hins vegar ekki girt fyrir að ráðherra gæti við afmörkun á efnislegu umfangi þeirra kostnaðarliða sem heimilt væri að mæta með þjónustugjöldum tekið tillit til þess fasta kostnaðar við rekstur Löggildingarstofu sem væri í nánnum og beinum efnislegum tengslum við þá þjónustu sem veitt væri á grundvelli laganna og félli undir gjaldtökuheimild 18. gr. Benti umboðsmaður á að almennt yrði að leggja til grundvallar að lagaákvæði um töku þjónustugjalda veittu ekki heimild til að jafna út þeim kostnaði sem af þjónustunni leiddi á milli einstakra gjaldenda.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til viðskiptaráðuneytisins að það tæki í fyrsta lagi skýra afstöðu til þess, í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu, hvaða kostnaðarliðir það teldi falla undir 18. gr. laga nr. 100/1992. Í öðru lagi að það léti fara fram trausta og vandaða úttekt á þeim kostnaði sem leiddi af þeirri þjónustu sem talin yrði falla undir nefnda gjaldtökuheimild. Að svo búnu að ráðuneytið tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni um það frá honum, og legði mat á fjárhagslegt samræmi þeirra gjalda sem Löggildingarstofan hefði lagt á A á árunum 1994, 1995 og 1996 og þeirra reikningslegu niðurstaðna sem fram kæmu við ofangreinda athugun ráðuneytisins. Kæmi í ljós að gjaldtaka stofnunarinnar í umræddum tilvikum hefði verið hærri en sá kostnaður sem úttektin leiddi í ljós beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það leitaði leiða til að rétta hlut A.

Með bréfi til viðskiptaráðuneytisins, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði tekið skýra afstöðu til þess hvaða kostnaðarliði það teldi falla undir 18. gr. laga nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu, og hvort það hefði látið fara fram úttekt á þeim kostnaði sem leiddi af þeirri þjónustu sem talin yrði falla undir nefnda gjaldtökuheimild. Þá óskaði ég upplýsinga um hvort forsvarsmenn A hefðu leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2002, segir meðal annars svo:

„Vegna fyrstu og annarrar spurningar hér að ofan vill ráðuneytið taka fram að verulegar breytingar hafa orðið á framkvæmd löggildingar og eftirlits á vogum frá þeim tíma er [málið] varðar. Á þeim tíma annaðist Löggildingarstofa sjálf allt eftirlit og innheimti gjald á grundvelli gjaldskrár Löggildingarstofu fyrir löggildingar, prófanir og kvarðanir nr. 122/1995. Gjaldskrá nr. 122/1995 var felld úr gildi með gjaldskrá nr. 243/1998 sem nær eingöngu til mjög takmarkaðra tilvika. Þegar gjaldskrá nr. 122/1995 féll úr gildi tók ennfremur gildi gjaldskrá Löggildingarstofu fyrir löggildingargjald frá prófunarstofum nr. 245/1998. Breytingarnar felast í stórum dráttum í því að Löggildingarstofa hefur með heimild í 17. gr. laga nr. 100/1992 um vog, mál og faggildingu falið einkarekinni faggiltri skoðunarstofu að annast á sína ábyrgð löggildingar og eftirlit í flestum tilvikum. Gerir hin faggilta skoðunarstofa samning við eftirlitsskylda aðila þar sem m.a. er samið um verð fyrir þjónustuna.

Á árinu 2001 var í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu unnið að umfangsmikilli greinargerð um skattlagningar- og gjaldtökuákvæði allra laga sem heyra undir ráðuneytið, þ.m.t. laga nr. 100/1992 um vog, mál og faggildingu. Liggur hún nú fyrir í formi draga sem fylgja hjálögð. Um er að ræða undirbúningsvinnu vegna heildarendurskoðunar á viðkomandi lagaákvæðum.“

Síðan er lýst tillögu að breytingu á 18. gr. laga nr. 100/1992, um vog, mál og lög-gildingu. Í framhaldi af því segir í bréfi ráðuneytisins:

„Að mati ráðuneytisins er ástæða til að skýra frekar gildandi lagaheimild í 18. gr. laga nr. 100/1992 um vog, mál og faggildingu, í samræmi við tilvitnaða greinargerð og endurskoða gjaldskrár sem settar hafa verið með stoð í þeirri lagagrein. Er unnið að þessu í ráðuneytinu og stefnt að framlagningu frumvarps á næsta haustþingi. Vegna þess hve undirbúningsvinna að endurskoðun lagaákvæðanna reyndist tímafrek og þar sem mjög stór verkefni hafa verið á borði ráðuneytisins næst ekki eins og að var stefnt að leggja fram frumvarp á yfirstandandi þingi.

Ráðuneytið vill taka sérstaklega fram að þeir starfshættir eru nú viðhafðir í ráðuneytinu við samþykkt gjaldskráa vegna þjónustugjalda að óskað er ítarlegra upplýsinga um þá kostnaðarliði sem gjaldskrá er ætlað að standa undir og sundurliðun á kostnaði vegna þeirra. Áður en gjaldskrá er staðfest er farið yfir í ráðuneytinu hvort viðeigandi lagaheimild leyfi tilgreinda kostnaðarliði.

Vegna þriðju spurningar yðar skal upplýst að [A] hefur ekki leitað til ráðuneytisins í kjölfar álits yðar.“

**15.2. Innheimta skattskuldar. Norðurlandasamningur. Málshraði.
Meðalhófsreglan. Stjórnarsýsluframkvæmd. Form og efni úrskurða.
(Mál nr. 2654/1999)**

A, B og C, öll búsett í Danmörku, kvörtuðu yfir málsmeðferð sýslumannsins á Eski-firði við innheimtu opinberra gjalda og synjun fjármálaráðuneytisins á beiðni þeirra um niðurfellingu dráttarvaxta og kostnaðar af skattskuldum af því tilefni.

Haustið 1995 fluttu A, B og C frá Íslandi til Danmerkur. Í ágúst 1996 barst A tilkynning frá Y kommune þar í landi þar sem hún var krafín um greiðslu á vangoldnum tekjuskatti á Íslandi sem var umreiknaður í danskar krónur ásamt tilgreindum kostnaði. Fram kom að krafan væri gerð að beiðni íslenskra skattyfirvalda á grundvelli samnings milli Norðurlandanna um aðstoð í skattamálum. A greiddi umrædda kröfu í dönskum krónum ásamt álögðum innheimtukostnaði danskra yfirvalda og barst síðasta greiðslan í maí 1997. Í febrúar 1998 var A krafín af sýslumanni um eftirstöðvar áðurnefndrar skattskuldar sem stafaði af gengismun eða millifærslukostnaði. Þá voru A, B og C krafín um greiðslu vangoldinna skatta vegna gjaldáranna 1995, 1996 og 1997. Í kjölfarið kærðu þau málsmeðferð sýslumannsins til fjármálaráðuneytisins og kröfðust þess að dráttarvextir og kostnaður yrðu felldir niður. Ráðuneytið synjaði þeirri málaleitan með vísan til þess að engin heimild væri í lögum fyrir slíkri niðurfellingu.

Umboðsmaður tók fram að íslensk stjórnvöld hefðu leitað til danskra skatt-yfirvalda um aðstoð við innheimtu skattkröfunnar á hendur A á grundvelli samnings milli Norðurlandanna um aðstoð í skattamálum frá 7. desember 1989, sbr. lög nr. 46/1990. Vísaði hann til auglýsingar nr. 623/1997 um samkomulag samkvæmt 20. gr. samningsins. Var það niðurstaða umboðsmanns að þar sem íslensk stjórnvöld hefðu valið að innheimta skuld A með aðstoð danskra skattyfirvalda yrði að telja að greiðslustaður skuldarinnar hefði færst frá sýslumanninum á Eskifirði til skrifstofu Y kommune í Danmörku. Með því að greiða kröfuna í dönskum krónum hefði A því í samræmi við almennar reglur kröfuréttar innt af hendi fullnaðargreiðslu. Taldi umboðsmaður að það hefði verið á áhættu þess sem fór með innheimtuna og kröfueigandans ef frekari kostnaður eða gengismunur hlaut af því að koma greiðslunni í

hendur kröfueigandans og því þeirra að bera hann nema gerður hefði verið sérstakur fyrirvari um annað. Fékk umboðsmaður ekki séð að ákvæði laga hefðu leitt til þess að heimilt hefði verið að víkja frá þessum almennu reglum í umræddu tilviki.

Þessu næst ákvað umboðsmaður að fjalla almennt um stöðu og skyldur íslenskra stjórnvalda við innheimtu opinberra gjalda hjá gjaldendum sem búsettir eru erlendis. Rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, um innheimtu skatta og skyldur innheimtumanna annars vegar og skyldur gjaldenda hins vegar. Þá rakti umboðsmaður meginreglu 1. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 um málshraða. Tók hann fram að það yrði að telja í samræmi við framangreinda reglu að stjórnvöldum væri skylt, hvort sem um er að ræða ákvarðanir sem stjórn-sýslulögin gilda beinlínis um eða framkvæmd stjórn-sýslunnar almennt, að haga afgreiðslu mála á þann hátt að þau séu til lykta leidd svo fljótt sem unnt er. Í ljósi þessa og með vísan til atvika málsins taldi umboðsmaður að það hefði dregist lengur en samrýmst gæti grundvallarreglum stjórn-sýsluréttarins um málshraða og meðalhóf að A, B og C hefði af hálfu sýslumannsins á Eskifirði verið gerð grein fyrir þeim skuldum á opinberum gjöldum vegna gjaldáranna 1995, 1996 og 1997 sem hann tilkynnti þeim með bréfi í febrúar 1998.

Umboðsmaður vék næst að afgreiðslu fjármálaráðuneytisins á stjórn-sýslukæru A, B og C þar sem ráðuneytið hafnaði beiðni þeirra um niðurfellingu dráttarvaxta og kostnaðar vegna málsmeðferðar sýslumannsins á Eskifirði í máli þeirra. Byggði ráðuneytið niðurstöðu sína á því að engin heimild væri í gildandi lögum til slíkrar niðurfellingar. Umboðsmaður vakti athygli á niðurstöðum í álitinu sínu í máli nr. 1924/1996. Í því máli hafði fjármálaráðuneytið tekið fram að það hefði sett sér þá viðmiðunarreglu að fella ekki niður dráttarvexti nema unnt væri að sýna fram á að um mistök hefði verið að ræða af hálfu innheimtumanna ríkissjóðs eða skattstjóra sem hefðu leitt til þess að dráttarvextir hefðu fallið á skattkröfu. Enn fremur kom fram að ef um sannanlegan viðtökudrátt hefði verið að ræða af hálfu kröfuhafa teldi ráðuneytið að beita bæri almennum reglum kröfuréttar. Ef greiðsludrátt mætti þannig rekja til atvika sem vörðuðu kröfuhafa þá bæri ekki að greiða dráttarvexti.

Í ljósi framanritaðs var það niðurstaða umboðsmanns að þar sem ráðuneytið tók ekki afstöðu til framangreindrar stjórn-sýsluframkvæmdar í afgreiðslu sinni í máli A, B og C, heldur byggði alfarið á því að engin heimild væri til niðurfellingar dráttarvaxta og kostnaðar í lögum, væri rétt að beina þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál þeirra upp að nýju kæmi fram beiðni þess efnis frá þeim og leysti úr því með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Að síðustu var það niðurstaða umboðsmanns að afgreiðsla fjármálaráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við kröfur 30. og 31. gr. stjórn-sýslulaga um form úrskurða í kærumálum.

Í tilefni af álitinu mínu leituðu A, B og C til fjármálaráðuneytisins og óskuðu eftir endurupptöku málsins og að þeim yrði greiddur kostnaður sem þau hefðu haft af meðferð málsins. Ráðuneytið afgreiddi málið með bréfi, dags. 23. apríl 2001. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Ráðuneytið hefur ákveðið í samræmi við álit umboðsmanns Alþingis að endurgreiða yður og fjölskyldu yðar áfallna dráttarvexti vegna álagningar ársins 1996 þar sem ósannað er samkvæmt álitinu umboðsmanns að þér hafið fengið vitneskju um skuldir vegna þeirrar álagningar fyrr en með bréfi sýslumannsins á Eskifirði dags. 23. febrúar 1998.

[...]

Samkvæmt framangreindu hafa þau [B] og [C] ekki lokið við greiðslu á höfuðstól

skuldarinnar vegna álagningar 1996 þrátt fyrir ósk íslenskra stjórnvalda um Norðurlandainnheimtu og innheimtubréf frá sýslumanninum á Eskifirði.

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanninum á Eskifirði hefur verið sótt um afskrift á eftirstöðvum skulda [B] og [C]. Koma þær fjárhæðir til frádráttar endurgreiddum dráttarvöxtum sbr. eftirfarandi: “

B og C leituðu til mín 21. maí 2001 og kvörtuðu yfir afgreiðslu fjármálaráðuneytisins í tilefni af erindi þeirra í kjölfar álits míns. Töldu þau einkum að það væri rangt sem ráðuneytið byggði á í bréfi sínu að þau hefðu skuldað eftirstöðvar álagningar 1996. Þau hefðu í höndum staðfestingu danskra yfirvalda um að þau hefðu að fullu greitt þær fjárhæðir sem innheimta átti hjá þeim vegna þeirrar álagningar. Í tilefni af þessari kvörtun óskaði ég eftir frekari upplýsingum og skýringum frá fjármálaráðuneytinu. Þannig spurðist ég fyrst fyrir um það með bréfi, dags. 19. júní 2001, hvort þær athugasemdir sem fram kæmu í kvörtuninni frá 21. maí 2001 gæfu ráðuneytinu tilefni til að endurskoða ofangreinda afgreiðslu. Í svari ráðuneytisins sem barst mér 10. september 2001 kom fram sú afstaða þess að greiðslur frá B og C sem borist hefðu frá Danmörku hefði verið ráðstafað sem innborgun á skuldir B og C í samræmi við reglur um innheimtu opinberra gjalda. Ætti þetta við um greiðslur vegna álagningar 1996 og þau B og C ættu því ekki rétt á frekari endurgreiðslum. Að síðustu var hins vegar tekið fram að gengismunur sem B hefði verið gert að greiða og um er fjallað í álitinu virtist hafa fallið niður við uppgjör á vöxtum og ráðuneytið ætlaði því að endurgreiða þá fjárhæð hans ásamt vöxtum.

Í kjölfar þessa svars ráðuneytisins óskaði ég eftir gögnum um færslur á innborgun frá B og C vegna gjaldársins 1996. Við athugun þessara gagna kom í ljós að greiðslur sem B og C inntu af hendi hjá Y kommune í Danmörku voru ekki færðar sem innborgun hjá innheimtumanni ríkissjóðs hér á landi á sama degi heldur var þar nokkur munur á og dæmi voru um að fjórir mánuðir liðu frá því greitt var í Danmörku og þar til greiðsla var bókuð hér á landi. Þá kom í ljós að ekki var samræmi í þeim upplýsingum sem fram höfðu komið í bréfi ráðuneytisins um eftirstöðvar krafna B og C og þess sem fram kom í hreyfingalistum frá innheimtumanni ríkissjóðs. Ég ritaði því ráðuneytinu bréf 31. október 2001 og óskaði eftir upplýsingum af þessu tilefni. Svar barst mér með bréfi, dags. 17. desember 2001, og þar kom meðal annars fram að færa hefði átt innborganirnar í Danmörku til greiðslu samdægurs hér á landi og því væri ljóst að ekki hefði í öllum tilvikum verið staðið rétt að færslu innborgana í þessu máli. Fram kom að gerðar hefðu verið ákveðnar leiðréttingar af þessu tilefni og tiltekna fjárhæðir yrðu endurgreiddar B og C. Þá fylgdu með bréfi ráðuneytisins yfirlit sem tekin höfðu verið saman um færslur innborgana á skattaskuldir B og C.

Eftir að þetta síðasta svar ráðuneytisins barst mér leitaði ég eftir afstöðu B og C til stöðu málsins. Þótt þau teldu enn að sú aðferð sem fjármálaráðuneytið hefði notað til að komast að niðurstöðu um hvaða fjárhæð það endurgreiddi þeim væri ekki ásættanleg hefðu þau ekki uppi sérstakar óskir um framhald málsins. Ég ákvað því að aðhafast ekki frekar vegna þessa máls og tók fram í bréfi sem ég sendi fjármálaráðuneytinu 26. júní 2002 að ég hefði þó ekki tekið neina afstöðu til þeirrar efnislegu úrlausnar sem mál B og C hefði fengið hjá ráðuneytinu eftir að ég lét uppi álit mitt 7. febrúar 2001. Síðan sagði í bréfi mínu til fjármálaráðuneytisins:

„Hins vegar hefur þetta mál og fleiri erindi sem mér hafa borist, þar sem Íslendingar búsettir á hinum Norðurlöndunum hafa lýst gangi mála við meðferð á greiðslum sem þeir hafa greitt erlendis á grundvelli hinnar svonefndu Norðurlandainnheimtu, orðið mér tilefni til að taka það sérstaklega til athugunar hvort tilefni sé til þess að ég taki ákveðin atriði við þessa framkvæmd til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. ákvæði 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég hef þá meðal annars

í huga þær verklagsreglur sem innheimtumenn ríkissjóðs fylgja við ráðstöfun á greiðslum sem berast vegna opinberra gjalda. Þá tel ég rétt af þessu tilefni að taka til nánari athugunar hvað gert hefur verið af hálfu stjórnvalda í framhaldi af álitum umboðsmanns Alþingis [í máli nr. 2143/1997] frá 27. janúar 1998 til að einfalda og bæta þau greiðslufirlið sem gjaldendum opinberra gjalda eru látin í té og þá meðal annars með tilliti til þess að þeir geti betur gert sér grein fyrir um hvaða gjöld sé að ræða, ráðstöfun innborgana og útreikning vaxta, bæði dráttarvaxta vegna vangreiddra gjalda og inneigna sem kunna að hafa myndast. Áður en ég tek endanlega ákvörðun um slíka frumkvæðisathugun, og þá nánar að hverju hún muni beinast, tel ég rétt að eiga viðræður við fjármálaráðuneytið og afla ákveðinna upplýsinga um starfshætti innheimtumanna ríkissjóðs.“

**15.3. Álagning og innheimta fasteignagjalda.
Skráning og mat fasteigna.
(Mál nr. 2878/1999)**

Hjónin A og B kvörtuðu yfir fyrirkomulagi Hafnarfjarðarbæjar við sendingu greiðsluáskorana til þeirra í tilefni af vangreiddum fasteignagjöldum af íbúð þeirra.

Innheimtudeild Hafnarfjarðarbæjar sendi A einum innheimtuseðla vegna fasteignagjalda af íbúð í eigu hjónanna en slíkum seðlum var ekki beint að B sérstaklega. Í málinu var upplýst að A stóð aðeins skil á hluta gjaldanna á gjalddaga. Í kjölfarið skoraði bærinn á A og B, í bréfi sem sent var þeim báðum, að greiða eftirstöðvar ógreiddra fasteignagjalda ásamt dráttarvöxtum og kostnaði innan 15 daga frá móttöku greiðsluáskorunarinnar. Var tekið fram að bærinn myndi að framangreindum tíma liðnum krefjast nauðungarsölu á fasteign hjónanna án frekari tilkynninga.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga. Lagði umboðsmaður áherslu á að á B hvíldi lagaskylda sem annars eiganda umræddrar fasteignar til að greiða fasteignagjald í samræmi við eignarhlut sinn í íbúðinni, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 4/1995. Þá rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, og reglugerðar nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat. Tók hann meðal annars fram að samkvæmt 1. gr. laganna, eins og hún hljóðaði þegar atvik málsins áttu sér stað, bar að halda skrá um allar fasteignir í landinu þar sem fram kæmu upplýsingar um eiginleika eignanna og „rétt til þeirra“. Taldi umboðsmaður að ákvæði framangreindra laga og reglugerða gerðu beinlínis ráð fyrir því að sveitarstjórnir, sem opinberir aðilar, byggðu álagningu fasteignagjalda á upplýsingum, meðal annars um eigendur, sem Fasteignamat ríkisins gæfi út í lok hvers árs. Í ljósi þess að löggjafinn hefði með skýrum hætti kveðið á um skyldu eiganda fasteignar til að greiða fasteignagjald taldi umboðsmaður að skýra yrði ofangreind ákvæði svo að sveitarfélagi væri skylt að beina álagningu fasteignagjalda og innheimtuseðlum vegna þeirra að hverjum eiganda fasteignar fyrir sig og þá vegna eignarhluta hans í fasteigninni. Tók umboðsmaður fram að enda þótt sérstök sjónarmið, meðal annars um hagræði, kynnu í sjálfu sér að eiga við þegar eigendur væru hjón og byggju á sama stað fengi hann ekki annað séð en að lög gerðu ráð fyrir almennri reglu í þessu efni enda yrði með því móti best gætt réttaröryggis hvers fasteignareiganda fyrir sig. Hins vegar áréttaði umboðsmaður að þessi lögskýring stæði því ekki í vegi að sveitarfélag gæti leitað eftir sérstöku samþykki sameigenda að fasteign um að hafa ákveðinn hátt á innheimtu fasteignagjalda í hagræðingarskyni, t.d. þannig að eigendur samþykktu að álagningar- og/eða innheimtuseðlar yrðu sendir á nafn eins eiganda og það teldist fullnægjandi tilkynning að þessu leyti gagnvart þeim.

Um það hvort Hafnarfjarðarbæ hefði eins og á stóð verið heimilt að krefja B um kostnað vegna sendingar greiðsluáskorunar til hennar og dráttarvexti af vangreiddum fasteignagjöldum vakti umboðsmaður athygli á þeirri almennu reglu að kröfuhafi gæti krafði skuldara um þann kostnað sem stafaði af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila skuldara þannig að kröfuhafi yrði skaðlaus. Þegar metið væri hvort sending greiðsluáskorana í þessu sambandi væri „réttmæt ráðstöfun“ minnti umboðsmaður á að samkvæmt 7. gr. laga nr. 4/1995 fylgir lögveð í fasteign til tryggingar fasteignargjaldi. Yrðu sveitarstjórnir því að fullnægja skilyrðum laga nr. 90/1991, um nauðungarsölu, meðal annars um sendingu greiðsluáskorana, sbr. 9. gr. laganna, ef ákveðið hefði verið af hálfu sveitarstjórna að krefjast nauðungarsölu á fasteign til fullnustu vangoldinna fasteignagjalda. Var það niðurstaða umboðsmanns að Hafnarfjarðarbæ hefði samkvæmt lögum nr. 90/1991 verið skylt að lögum að beina greiðsluáskorun til A og B í því skyni að geta beiðst nauðungarsölu á eigninni vegna vangreiddra fasteignagjalda. Í ljósi þessa og atvika málsins taldi umboðsmaður að ekki væri tilefni til að gera athugasemdir við þá ákvörðun bæjarins að gera B að greiða umræddan kostnað vegna innheimtuaðgerða bæjarins og umkrafða dráttarvexti.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar að hún sæi til þess að framkvæmd innheimtu fasteignagjalda hjá bænum yrði framvegis hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá ákvað umboðsmaður að vekja athygli félagsmálaráðuneytisins á niðurstöðum hans í álitinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það gerði nauðsynlegar ráðstafanir til að vekja athygli sveitarfélaga á málinu og að framkvæmd umræddrar innheimtu yrði breytt til þess fyrirkomulags sem hann teldi að leiddi af skýringu laga um fasteignagjöld og skráningu fasteigna.

Með bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 20. febrúar 2001, var mér gert kunnugt að ráðuneytið hefði með bréfi til allra sveitarfélaga, dags. 19. s.m., vakið athygli þeirra á álitinu mínu. Vegna skjótra viðbragða ráðuneytisins ritaði ég félagsmálaráðherra bréf, dags. 27. febrúar 2001, þar sem ég lýsti yfir ánægju minni yfir hve ráðuneytið hefði brugðist fljótt og vel við af þessu tilefni.

Samkvæmt upplýsingum frá Hafnarfjarðarbæ hefur framkvæmd innheimtu fasteignagjalda hjá bænum verið breytt til samræmis við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu mínu.

15.4. Skatteftirlit. Upplýsingar um tilefni skýrslutöku. Tilkynning um meðferð máls. Aðgangur að gögnum. Hæfi. (Mál nr. 2896/1999 og 2954/2000)

A kvartaði yfir málsmeðferð skattstjórnans í Reykjanesumdæmi við athugun hans á skattframtölum hennar gjaldaárin 1998 og 1999. Taldi hún að skattstjórinn hefði ekki haft heimild til þess að boða sig til skýrslutöku vegna athugunarinnar. Gerði hún auk þess athugasemdir við synjun skattstjórnans um að veita henni nánari upplýsingar um tilefni skýrslutökunnar. Þá kvartaði hún yfir þeirri ákvörðun skattstjórnans að vísa málinu til skattrannsóknarstjóra ríkisins í kjölfar þess að hún mætti ekki til skýrslutökunnar. Seinni kvörtun A laut að þeirri ákvörðun skattrannsóknarstjóra ríkisins að boða hana til yfirheyrslu vegna meintra brota á upplýsingaskyldu hennar samkvæmt 94. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og hæfi hans til að fara með úrlausn málsins vegna fyrri afskipta hans af því.

Umboðsmaður gerði grein fyrir þeim mun sem væri á skatteftirliti skattstjóra samkvæmt 102. gr. laga nr. 75/1981 og skattrannsókn samkvæmt 102. gr. A sömu laga sem skattrannsóknarstjóri ríkisins annast. Dró hann þá ályktun af ákvæðum laga nr. 75/1981 og reglugerðar nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna, að eftirlitsaðgerðir skattstjóra, og eftir atvikum ríkisskattstjóra, væru þáttur í stjórnsýslumáli í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Tók hann fram að um meðferð slíkra mála giltu því stjórnsýslulög að því leyti sem lög nr. 75/1981 eða önnur ákvæði skattalöggjafarinnar gerðu ekki strangari kröfur til málsmeðferðarinnar.

Með hliðsjón af 2. másl. 2. mgr. 94. gr. laga nr. 75/1981 taldi umboðsmaður að ekki yrði annað séð en að skattstjórinn hefði haft heimild að lögum til að boða A til skýrslutöku. Þá benti hann á að með 6. mgr. 107. gr. sömu laga væri mælt fyrir um tilteknar refsingar við því ef maður vanrækti af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi að gegna skyldu sinni samkvæmt 94. gr. laganna. Umboðsmaður taldi hvorki tilefni til athugasemda við að skattstjóri Reykjanesumdæmis hefði boðað A til skýrslutöku né að hann hefði vísað máli hennar til skattrannsóknarstjóra þegar hún neitaði að mæta til þeirrar skýrslutöku. Þá var það álit umboðsmanns að ekki væri tilefni til athugasemda við það að skattrannsóknarstjóri skyldi boða hana til skýrslutöku samkvæmt 94. gr. laga nr. 75/1981 vegna meintra brota á upplýsingaskyldu hennar. Enn fremur taldi hann að svar skattrannsóknarstjóra við fyrirspurn A þegar málið var enn til meðferðar hjá skattstjóra leiddi ekki til þess að unnt væri að draga óhlutdrægni hans til að fara með úrlausn á máli hennar með réttu í efa samkvæmt g-lið 5. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og taldi því ekki ástæðu til að fjalla frekar um þann þátt kvörtunar A.

Umboðsmaður lagði áherslu á að ganga yrði út frá því að skattstjórum og eftir atvikum ríkisskattstjóra væri óheimilt að beita úrræðum 94. gr. laga nr. 75/1981 með þeim hætti að eftirlitið fæli í raun í sér rannsókn á því hvort athöfn, eða eftir atvikum athafnaleysi, skattaðila væri þáttur í refsiverðu broti á skattalögum. Í gögnum málsins kom fram að skattstjóri Reykjanesumdæmis hefði synjað beiðni A um nánari upplýsingar um tilefni skýrslutökunnar en gert hafði verið í boðunarbréfi með hliðsjón af „eftirlitshagsmunum“. Vísaði skattstjórinn meðal annars til athugasemda við 3. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga um það atriði.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt 14. gr. stjórnsýslulaga skyldu stjórnvöld vekja athygli aðila á að mál væri til meðferðar ef hann ætti rétt á að tjá sig um efni þess og ljóst væri að hann hefði ekki fengið vitneskju um það fyrirfram. Taldi umboðsmaður að í slíkri tilkynningu þyrfti að tilgreina nægilega vel um hvaða mál væri að ræða svo aðili gæti brugðist rétt við og gætt hagsmuna sinna. Var það álit hans að almennt yrði að gera þá kröfu að í bréfum þar sem skattaðili væri boðaður til skýrslutöku vegna athugunar á skattframtali hans gerðu skattstjórar grein fyrir þeim atriðum eða liðum í framtölum sem athugun hans beindist að.

Þá vék umboðsmaður að 15. gr. stjórnsýslulaga um rétt aðila máls til að kynna sér skjöl og önnur gögn er mál hans varða. Tók hann fram að ganga yrði út frá því að skattaðili nyti þess upplýsingaréttar við framkvæmd skatteftirlits um leið og stjórnvald hefði tilkynnt honum um að mál hans væri til meðferðar. Taldi umboðsmaður að í ljósi tilgangs skatteftirlits og þess að í þeim málum giltu meginreglur stjórnsýslulaga bæri að jafnaði að verða við ósk skattaðila um fullnægjandi upplýsingar um tilefni skýrslutöku og aðgang að þeim gögnum og skjölum er málið varða eftir að hann hefði verið boðaður til skýrslutöku. Vísaði hann í því sambandi til athugasemda við IV. kafla frumvarps þess er varð að stjórnsýslulögum og lagasjónarmiða er búa að baki þeirri meginreglu að manni verði ekki þröngvað til þess að gefa skýrslu gegn sjálfum sér eða játa sök.

Féllst umboðsmaður ekki á að undantekning 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga frá upplýsingarétti aðila máls ætti við í skatteftirlitsmálum hjá skattstjóra. Þessu næst rakti umboðsmaður ákvæði 17. gr. stjórnarsýslulaga. Taldi umboðsmaður ljóst að skattstjóri hefði ekki metið beiðni A um upplýsingar um tilefni skýrslutöku, sbr. 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga, á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga og yrði því að telja að synjun skattstjórans hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til skattstjórans í Reykjanesumdæmi að taka mál A til endurskoðunar, að því tilskildu að því væri ekki lokið af hálfu embættisins og beiðni þess efnis kæmi frá henni, og tæki við þá endurskoðun mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til skattstjórans í Reykjanesumdæmi, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til skattstjórans á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða málið væri enn til meðferðar. Í svari skattstjórans, dags. 6. febrúar 2002, segir meðal annars svo:

„Af þessu tilefni skal tekið fram að eftir að [A] afréð að leita álits yðar var ákveðið að bíða með úrlausn málsins. Fljótlega eftir að álit yðar lá fyrir var [A] á ný kvödd bréflega til skýrslutöku. Í samræmi við sjónarmið yðar, sem fram komu í fyrrgreindu álitu, var í kvaðningunni gerð nánari grein fyrir tilefni skýrslutökunnar en áður hafði verið gert og fór skýrslutakan fram þann 31. október 2001. Skattstjóri boðaði, með bréfi dags. 27. desember 2001, tilteknar breytingar á álögðum gjöldum. Svar við þeirri boðun barst með bréfi dags. 24. janúar sl. og er málið nú tækt til úrskurðar.“

15.5. Bifreiðagjald. Undanþága frá greiðslu. Jafnræðisregla. (Mál nr. 2927/2000)

A, sem er öryrki, kvartaði yfir því að honum hefði verið gert að greiða bifreiðagjald af bifreiðinni X fyrir gjaldtímabilið 1. júlí til 31. desember 1999. Taldi hann að sú gjaldtaka fengi ekki staðist.

Umboðsmaður rakti ákvæði 5. mgr. 3. gr. laga nr. 39/1988, um bifreiðagjald. Samkvæmt því var m.a. heimilt að fella niður bifreiðagjald af bifreiðum í eigu öryrkja. Var ráðherra falið að kveða nánar á um það í reglugerð hverjir féllu undir undanþáguheimild ákvæðisins og önnur skilyrði sem hann teldi nauðsynleg. Á þeim tíma sem hér skipti máli gildi um þetta reglugerð nr. 359/1998 með síðari breytingum. Í a-lið 5. gr. hennar var kveðið á um undanþágu frá greiðslu bifreiðagjalds til handa öryrkjum. Sagði í ákvæðinu að ef öryrki ætti fleiri en eina bifreið skyldi gjaldið fellt niður af þeirri bifreið hans sem væri þyngst. Í d-lið sömu greinar var sjálfstæð heimild til niðurfellingar bifreiðagjalds vegna innlagnar skráningarmerkja. Hafði fjármálaráðuneytið túlkað ákvæði þessi svo að ef öryrki ætti að njóta undanþágu frá greiðslu bifreiðagjalds af þyngstu bifreið sinni á grundvelli d-liðarins samhliða undanþágu frá greiðslu gjaldsins af annarri bifreið samkvæmt a-liðnum kæmi hún því aðeins til álita að skráningarmerki þeirrar bifreiðar hefðu á gjalddaga bifreiðagjalds að lágmarki verið í vörslu skráningaraðila 15 daga samfelld. A hafði lagt inn skráningarmerki bifreiðarinnar Y, sem var þyngst bifreiða hans, 30. júní 1999, þ.e. daginn fyrir gjalddaga bifreiðagjalds. Í samræmi við framangreindan skilning sinn leit fjármálaráðuneytið svo á að undanþáguheimild a-liðar 5. gr. reglugerðarinnar tæki til þeirrar bifreiðar og A ætti ekki rétt til niðurfellingar á greiðslu bifreiðagjalds af bifreiðinni X á grundvelli a-liðar sömu greinar.

Umboðsmaður taldi að miðað við þá stöðu sem uppi var í málinu á gjalddaga bifreiðagjalds 1. júlí 1999 hefði það best samrýmt þeim laga- og reglugerðar-ákvæðum sem á reyndi í málinu að A nyti undanþágu frá greiðslu bifreiðagjalds af bifreiðinni Y fyrir umrætt gjaldtímabil þar sem skráningarmerki hennar höfðu þá verið tekin af henni og afhent skráningaraðila og af bifreiðinni X á grundvelli örorku sinnar. Þá varð það niðurstaða umboðsmanns að sú framkvæmd sem viðhöfð hafði verið af hálfu fjármálaráðuneytisins hefði farið í bága við jafnræðisreglu 1. mgr. 11. gr. stjórnisýslulaga. Taldi umboðsmaður samkvæmt þessu að sú ákvörðun fjármálaráðuneytisins að hafna beiðni A um niðurfellingu á greiðslu bifreiðagjalds af bifreiðinni X hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að mál A yrði tekið til skoðunar að nýju, færi hann fram á það, og að úr því yrði þá leyst á grundvelli þeirra sjónarmiða sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið málið væri enn til meðferðar. Með svari ráðuneytisins til mín, dags. 3. desember 2001, fylgdi afrit af svari ráðuneytisins til A, dags. 27. febrúar 2001. Þar kom fram að með vísan til álits míns og bréfs A til ráðuneytisins, dags. 15. febrúar sl., hefði ráðuneytið ákveðið að senda honum ávísun með tiltekinni fjárhæð en ég lít svo á að hún samsvari upphæð þess bifreiðagjalds sem innheimt var hjá A og fjallað var um í áliti mínu.

16.0. Skipulags- og byggingarmál.

16.1. Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda. (Mál nr. 2906/1999)

A kvartaði yfir því að kæru hans á breytingu aðalskipulags sveitarfélagsins A hefði verið vísað frá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Byggðist frávísun nefndarinnar á því að úrskurðarvald hennar næði ekki til breytinga á aðalskipulagi sem staðfest hefði verið af ráðherra.

Í bréfi til A vísaði umboðsmaður til 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um stöðu ráðherra samkvæmt íslenskri stjórnskipan þar sem gengið væri út frá þeirri meginreglu að ráðherrar væru æðstu handhafar stjórnsýsluvalds hver á sínu sviði. Þótt löggjafanum væri heimilt að koma á annarri skipan yrði að leggja framan- greinda meginreglu til grundvallar nema skýrlega mætti ráða af lögum að ætlunin hafi verið að víkja að einhverju leyti frá henni. Umboðsmaður rakti síðan ákvæði 1. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, þar sem fram kemur að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála, og 8. gr. sömu laga þar sem segir að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kveði upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál. Þá vék umboðsmaður að ákvæðum laganna um gerð aðalskipulags sveitarfélaga sem gera ráð fyrir að aðalskipulag taki ekki gildi fyrr en ráðherra hefur staðfest aðalskipulagstillögu að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar um form og efni tillögunnar. Með hliðsjón af framangreindri meginreglu og 1. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1997 taldi umboðsmaður að skýra þyrfti laga- ákvæði um úrskurðarvald úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála þröngt. Taldi hann athugasemd við 8. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 73/1997 benda til þess að ætlunin hefði verið að úrskurðarnefndin tæki við því úrskurðarvaldi sem ráðherra hefði áður farið með samkvæmt eldri lögum. Í tíð þeirra fór ráðherra annars vegar með staðfestingarvald vegna ákveðinna tegunda skipulags og hins vegar úrskurðarvald vegna ákvarðana lægra settra stjórnvalda. Var það því niðurstaða umboðsmanns að það félli utan úrskurðarvalds úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála að fjalla um breytingu á aðalskipulagi sem ráðherra hefði staðfest. Taldi hann ekki ástæðu til athugasemda við að úrskurðarnefndin vísaði kæru A frá.

I.

Ég vísa til kvörtunar yðar, er barst mér 28. desember 1999, og síðari bréfaskipta vegna hennar. Þar kvartið þér yfir úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, dags. 22. október 1999, þar sem kæru yðar til hennar var vísað frá. Byggðist frávísun kæru yðar á því að hún lyti að breytingu aðalskipulags sem staðfest hefði verið af ráðherra að undan- genginni málsmeðferð samkvæmt 19. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Nái úrskurðarvald úrskurðarnefndarinnar ekki til slíkra breytinga. Beinist athugun mín á kvörtun yðar að því hvort frávísun nefndarinnar eigi sér fullnægjandi stoð með tilliti til þess hvernig úrskurðarvaldi hennar er háttáð samkvæmt lögum.

Ég gaf úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála kost á að skýra viðhorf sitt til kvörtunar yðar með bréfi, dags. 5. janúar 2000. Svar nefndarinnar barst mér 18. október sl. Ég lauk máli þessu með bréfi, dags. 29. maí 2001.

II.

1.

Íslensk stjórnskipan gengur út frá þeirri meginreglu að ráðherrar séu æðstu handhafar stjórnásluvalds hver á sínu sviði. Fara þeir því almennt með yfirstjórn þeirra mála sem undir þá heyra. Vísa ég í þessu sambandi til 13. og 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þar sem fram kemur að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt og að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þá má vísa til eldri stjórnarskrárákvæða um meðferð framkvæmdarvalds þar sem sérstaklega var mælt fyrir um að konungur færi með „æðsta vald“ í öllum málefnum ríkisins, með þeim takmörkum sem settar væru í stjórnarskránni, en léti ráðherra framkvæma það, sbr. 2. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874, eins og henni var breytt með 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 16/1903, og 9. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands nr. 9/1920. Þar sem ráðherra ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum gagnvart Alþingi er löggjafanum unnt að koma á annarri skipan. Hins vegar tel ég að leggja verði framangreinda meginreglu íslenskrar stjórnskipunar til grundvallar nema skýrlega verði ráðið af lögum að ætlun löggjafans hafi verið að víkja að einhverju leyti frá henni. Eru þess dæmi að lög geri ráð fyrir að önnur stjórnvöld fari með ákvörðunar- eða úrskurðarvald gagnvart ráðherrum og ráðuneytum þeirra á afmörkuðum sviðum, sbr. t.d. V. kafla upplýsingalaga nr. 50/1996 um úrskurðarnefnd upplýsingamála.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 fer umhverfisráðherra með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála. Sveitarstjórnir annast hins vegar gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana, veita byggingar- og framkvæmdaleyfi og annast byggingarefirlit, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Í ákvæði 8. gr. laganna er mælt fyrir um sérstaka úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og segir í 2. mgr. ákvæðisins að nefndin kveði „upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum“. Eru úrskurðir nefndarinnar „fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi“ og verður þeim ekki skotið til umhverfisráðherra, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 73/1997 sagði meðal annars:

„Nefndin á að fjalla um ágreiningsmál á sviði skipulags- og byggingarmála samkvæmt lögnum í stað ráðherra eins og nú“. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 2068.)

Samkvæmt lokamálslið 2. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1997 skal ráðherra með reglugerð setja nánari ákvæði um störf úrskurðarnefndarinnar, verkefni, valdsvið, starfsskilyrði o.fl. Á grundvelli þessarar heimildar hefur umhverfisráðherra sett reglugerð nr. 621/1997 og er þar fjallað um valdsvið nefndarinnar annars vegar í upphafi 2. mgr. 1. gr. þar sem tekið er upp orðalag fyrsta málsliðar 2. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1997 og hins vegar í 2. gr. Þar segir að hverjum þeim sem telur rétti sínum hallað með samþykkt byggingarnefndar og/eða sveitarstjórnar sé heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðarnefndar með kæru. Síðan segir:

„Sé um að ræða önnur kærutriði en varða samþykkt byggingarnefndar og/eða sveitarstjórnar er þeim sem telur rétti sínum hallað heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðarnefndar með kæru.“

Í lögum nr. 73/1997 er mælt sérstaklega fyrir um úrskurðarvald nefndarinnar í ákveðnum tilvikum. Þannig segir í 4. mgr. 39. gr. laganna að telji einhver rétti sínum hallað með samþykkt byggingarnefndar eða sveitarstjórnar sé honum heimilt að ákveðnum skilyrðum uppfylltum að skjóta málinu til úrskurðarnefndar. Þá er sérstaklega mælt fyrir

um það að unnt sé að leita úrskurðar nefndarinnar leiki vafi á hvort tilteknar framkvæmdir séu háðar leyfi samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. 27. gr. og 3. mgr. 36. gr. laganna. Í 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum og 7. gr. reglugerðar nr. 737/1997 er enn fremur gert ráð fyrir úrskurðarvaldi nefndarinnar. Í ljósi orðalags 8. gr. laganna og athugasemda við ákvæðið tel ég þó að úrskurðarvald nefndarinnar sé ekki bundið við þau atriði sem framangreind sérákvæði mæla fyrir um.

Ákvæði um gerð aðalskipulags er í 16. gr. laga nr. 73/1997, og um kynningu, auglýsingu og samþykkt aðalskipulagstillögu í 17. og 18. gr. þeirra. Af þeim ákvæðum verður ráðið að viðkomandi sveitarstjórn beri að eiga frumkvæði að gerð aðalskipulags. Þá skal hún annast kynningu og auglýsingu aðalskipulagstillögu áður en hún tekur endanlega afstöðu til hennar. Aðalskipulag tekur síðan ekki gildi fyrir en staðfesting umhverfisráðherra er fengin og hún birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal Skipulagsstofnun gera tillögu til ráðherra um staðfestingu aðalskipulags, synjun eða frestun á staðfestingu að öllu leyti eða að hluta. Skal tillaga stofnunarinnar um synjun eða frestun staðfestingar vera að öllu leyti eða að hluta rökstudd með greinargerð þar sem fram komi hvort formgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða efnislegir gallar á gerð skipulags. Í lögnum er því gert ráð fyrir að fram fari sérstök athugun, meðal annars á lögmæti aðalskipulagstillögu, áður en ráðherra tekur afstöðu til þess hvort staðfesta skuli hana. Rétt er líka að benda á að samkvæmt ákvæðum skipulagslaga skal aðalskipulagstillaga kynnt með ákveðnum hætti og almenningi og þeim sem sérstaka hagsmuni hafa gefinn kostur á að koma að athugasemdum við hana. Þær athugasemdir eiga lögum samkvæmt að hljóta umfjöllun sveitarstjórnar og Skipulagsstofnunar. Þessi lagaákvæði girða ekki fyrir að þeir sem telja sig þurfa að gera frekari athugasemdir vegna fyrirliggjandi aðalskipulagstillögu komi þeim á framfæri við ráðherra. Það verður síðan að vera mat ráðherra hvort og þá hvaða áhrif slíkar athugasemdir hafa á ákvörðun hans um staðfestingu tillögu að aðalskipulagi. Í samræmi við 60. gr. stjórnarskrárinnar er síðan unnt að bera staðfestingu ráðherra á aðalskipulagstillögu undir dómstóla.

3.

Sú meginregla stjórnarskrárinnar um stöðu ráðherra gagnvart öðrum stjórnvöldum sem endurspeglast í þessu tilviki í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1997 um yfirstjórn umhverfisráðherra á skipulags- og byggingarmálum leiðir að mínu áliti til þess að jafnan verði að skýra lagaákvæði sem mæla fyrir um úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda, í þessu tilviki úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, þröngt.

Hér hagar svo til að í 8. gr. laga nr. 73/1997 segir það eitt að nefndin kveði upp úrskurði „í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum“. Orðalag ákvæða reglugerðar nr. 621/1997 felur ekki í sér nánari afmörkun á því til hvaða „ágreiningsmála“ úrskurðarvald nefndarinnar tekur. Í athugasemd við það frumvarp sem síðar varð að lögum nr. 73/1997 er skýrt tekið fram að nefndin eigi að fjalla um ágreiningsmál á sviði skipulags- og byggingarmála samkvæmt lögnum „í stað ráðherra eins og nú“. Skilja verður þessi orð svo að það hafi verið ætlun löggjafans að úrskurðarnefndin tæki við því úrskurðarvaldi sem ráðherra hefði áður farið með samkvæmt þágildandi lögum á þessu sviði. Í tíð þeirra laga fór ráðherra annars vegar með staðfestingarvald vegna ákveðinna tegunda skipulags og hins vegar úrskurðarvald vegna ákvarðana lægra settra stjórnvalda, sbr. til dæmis 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Af þessu leiddi að ráðherra úrskurðaði ekki sem æðra stjórnvald um þær ákvarðanir sem hann hafði sjálfur tekið.

4.

Með vísan til þess sem rakið er hér að framan tel ég að skýra verði valdheimildir úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála samkvæmt 8. gr. laga nr. 73/1997 með þeim

hætti að það falli utan valdsviðs nefndarinnar að fjalla um ákvarðanir ráðherra við staðfestingu á aðalskipulagstillögu. Þar sem aðalskipulag tekur ekki gildi fyrr en við staðfestingu ráðherra tel ég enn fremur að ekki sé unnt að bera samþykkt sveitarstjórnar á aðalskipulagstillögu eða meðferð Skipulags-stofnunar við álitsgjöf til ráðherra undir úrskurðarnefndina. Ég tel því að það falli utan úrskurðarvalds úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála að fjalla um þau kæruatriði sem fram komu í stjórnsvísunum yðar, dags. 24. júní 1999.

III.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að ekki sé ástæða til athugasemda við frávísun úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála á kæru yðar, dags. 24. júní 1999. Er umfjöllun minni um kvörtun yðar því lokið með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

16.2. Byggingarleyfi. Deiliskipulag. Grenndarkynning. Rökstuðningur. Upplýsingaréttur aðila. (Mál nr. 2907/1999)

A, B, C, D, E og F kvörtuðu yfir úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála þar sem hafnað var kröfu þeirra um að fellt yrði úr gildi byggingarleyfi fyrir nýbyggingu barnaspítala á Landspítalalóð við Hringbraut í Reykjavík. Laut kvörtunin m.a. að því að heimilt hefði verið að veita byggingarleyfi fyrir byggingu barnaspítala án þess að ótvírætt hefði verið hvort fyrir lægi staðfest deiliskipulag af lóðinni eða ekki. Hefði úrskurðarnefndin ekki tekið afstöðu til þess hvort séruppdráttur af Landspítalalóð, sem samþykktur var í borgarstjórn 20. maí 1976, og lagður var til grundvallar í málinu væri gilt deiliskipulag. Þá töldu þau að grenndarkynningu hefði verið áfátt í veigamiklum atriðum og að nefndin hefði hvorki veitt aðgang að gögnum þessa máls né fyrra kærumáls.

Settur umboðsmaður rakti ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 um útgáfu byggingarleyfis og taldi það meginreglu laganna að byggingarleyfi skuli ekki gefið út nema það samrýmist fyrirliggjandi deiliskipulagi. Með vísan til álits sett umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2556/1998 taldi hann að leggja yrði til grundvallar að sveitarstjórn væri eingöngu heimilt að gefa út byggingarleyfi á grundvelli 3. mgr. 23. gr. fyrrnefndra laga í þegar byggðu hverfi þar sem deiliskipulag liggur ekki fyrir ef breytingar á byggðamynstri hverfisins teldust „óverulegar“ í skilningi 2. mgr. 26. gr. laganna.

Settur umboðsmaður tók til athugunar hvort uppdráttur, sem samþykktur var í borgarstjórn 20. maí 1976 og borgaryfirvöld lögðu til grundvallar sem gildandi deiliskipulag við meðferð málsins, hefði fullnægt áskilnaði þágildandi skipulagslaga nr. 19/1964. Í samræmi við áskilnað 5. mgr. 18. gr. laganna og 7. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, taldi settur umboðsmaður að ekki hefði verið rétt að leggja uppdráttinn til grundvallar sem gilt deiliskipulag við meðferð umsóknar um byggingu barnaspítala þar sem uppdrátturinn hafði hvorki verið staðfestur af ráðherra né birtur í Stjórnartíðindum og fullnægði því ekki formskilyrðum til að geta talist deiliskipulag að lögum. Hins vegar taldi hann að þrátt fyrir að bygging barnaspítala væri stór og viðamikil framkvæmd þá yrði ekki talið að umfang byggingarinnar væri slíkt að í því fælist veruleg breyting á byggðamynstri hverfisins í skilningi 3. mgr. 23. gr. laga nr. 73/1997. Benti settur umboðsmaður á að á því svæði sem byggingunni væri ætlað að rísa væru þegar nokkrar stórar stofnanabyggingar

sem reistar hefðu verið smám saman frá 1926. Af þeim sökum yrði ekki talið að umfang byggingarinnar leiddi eitt og sér til þess að hún teldist breyting á byggðamynstri. Einnig yrði að líta til þess að umrædd nýbygging væri ekki til þess fallin að raska svipmóti og sérkennum hverfisins enda húsagerð á stofnanasvæðinu ekki fastmótuð við ákveðna stíltegund eða einsleitni. Niðurstaða setts umboðsmanns varð því sú að heimilt hefði verið að gefa út leyfi til byggingar barnaspítala, enda félli byggingin undir skilyrði 2. mgr. 26. gr., sbr. 3. mgr. 23. gr. um „óverulega breytingu“. A hinn bóginn taldi settur umboðsmaður að úrskurðarnefndinni hefði borið að taka beina afstöðu til þess hvort uppdrátturinn frá 1976 væri gilt deiliskipulag. Var það álit hans að efni rökstuðningsins í úrskurði nefndarinnar hefði að þessu leyti ekki samrýmst 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Settur umboðsmaður benti á að ákvæði skipulags- og byggingarlaga væru ekki skýr um það hvaða gögn ætti að leggja fram við grenndarkynningu. Yrði að ætla að skipulagsyfirvöldum bæri að jafnaði að veita íbúum þær upplýsingar sem þeim væru nauðsynlegar til að átta sig á því hvaða áhrif fyrirhuguð bygging hefði á nábylisrétt þeirra og grenndarhagsmuni. Taldi hann í ljósi þeirra gagna sem lágu fyrir við grenndarkynninguna í málinu að henni hefði ekki verið áfátt að þessu leyti.

Að lokum taldi settur umboðsmaður það aðfinnsluvert að fimm mánuðir hefðu liðið frá því að óskað var eftir ljósriti af gögnum frá úrskurðarnefndinni þar til að efnislegt svar barst frá henni. Þá taldi hann að skilja yrði 1. mgr. 15. gr. stjórnisýslulaga um upplýsingarétt aðila svo að sá sem ætti slíkan rétt ætti val um það hvort skjölin væru afhent í endurriti eða ljósriti en ekki sá sem afhendingarskyldan hvíldi á. Þá yrði að telja úrskurðarnefndinni skylt í samræmi við framangreint ákvæði að afhenda ljósrit af þeim fundargerðum sem vörðuðu bæði kærumálin væri þeirra óskað þar sem fram kæmi hverjir sátu fundina.

17.0. Skólar.

17.1. Undanþága frá ákvæðum námskrár. Jafnræðisregla. Meðalhófsreglan. Rannsóknarreglan. Birting ákvörðunar. (Mál nr. 2760/1999)

A kvartaði yfir synjun menntamálaráðuneytisins á beiðni hans um að fá að ljúka stúdentsprófi við X án þess að ljúka tilskildum áföngum í stærðfræði. Taldi A að ráðuneytið hefði ekki rannsakað málið sem skyldi auk þess sem það hefði mismunað honum þar sem öðrum nemendum hefðu verið veittar undanþágur á grundvelli sams konar fötlunar. Með beiðni A til ráðuneytisins fylgdi taugasálfræðileg athugun sem framkvæmd var af sálfræðingi. Jafnframt höfðu námsráðgjafar við skólann sent ráðuneytinu bréf þar sem mælt var til þess að beiðni A yrði meðhöndluð með jákvæðum hug.

Umboðsmaður rakti 21. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, þar sem fram kemur að menntamálaráðuneytið setur aðalnámskrá sem er meginviðmiðun skólastarfs. Þá rakti umboðsmaður brautarlýsingu félagsfræðibrautar í námskrá handa framhaldsskólum frá 1990 sem staðfest var af menntamálaráðherra á grundvelli 20. gr. laga nr. 57/1988, um framhaldsskóla. Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum taldi umboðsmaður að þótt ekki væri mælt sérstaklega fyrir um heimildir menntamálaráðherra til að víkja frá ákvæðum námskrár yrði að leggja til grundvallar að ráðherra væri jafnan heimilt að veita undanþágur frá ákvæðum hennar til hagsbóta fyrir nemendur. Minnti hann þó á að við töku slíkra ákvarðana bæri að gæta að jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af 17. gr. laga nr. 80/1996 um skipulag námsbrauta í framhaldsskólum og ákvæða í námskránni um markmið stærðfræðikennslu taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við þá niðurstöðu menntamálaráðuneytisins að synja A um undanþágu frá öllum áföngum í stærðfræði til stúdentsprófs. Benti umboðsmaður á að ráðuneytið hefði tekið mið af 12. gr. stjórnarsýslulaga um meðalhóf með því að fallast á að A gæti útskrifast frá skólanum með lokapróf lyki hann 140 einingum. Þá taldi umboðsmaður ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við ákvörðun ráðuneytisins með vísan til 11. gr. stjórnarsýslulaga þar sem ekki var sýnt fram á annað en að ráðuneytið hefði aldrei veitt undanþágu frá allri stærðfræði í brautarkjarna. Var það því niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun menntamálaráðuneytisins hefði verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Umboðsmaður taldi ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við þá ályktun ráðuneytisins að ekki væri fullreynt um hugsanlegan árangur A í umræddum stærðfræðiáföngum. Benti hann á að ráðuneytið hefði kannað málið sjálfstætt með því að afla upplýsinga hjá aðstoðarskólameistara X. Þá benti umboðsmaður á að ný aðalnámskrá hefði tekið gildi og að ekki hefði reynt á það hvort og þá í hvaða mæli ákvæði hinnar nýju námskrár giltu um A. Að lokum taldi umboðsmaður að málsmeðferð ráðuneytisins hefði farið gegn 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga þar sem ákvörðun ráðuneytisins um að hafna beiðni A var ekki tilkynnt honum með beinum hætti.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það sæi til þess að framvegis yrði gætt að málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga við afgreiðslu beiðna um undanþágur frá námskrá vegna sértækra námsörðugleika, sbr. nú gr. 10.1 í aðalnámskrá framhaldsskóla, sbr. auglýsingu nr. 274/1999, og fyrirmæla 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga í tengslum við ákvarðanatöku þess.

17.2. Brottvísun nemanda úr skóla. Stjórnunarheimildir skólastjóra.
Stjórnvaldsákvörðun.
(Mál nr. 2916/2000)

A og B kvörtuðu yfir því að C, syni þeirra, hefði verið vikið úr X grunnskóla, úr tímum bekkjarkennara og öðrum tímum þar til afsökunarbeiðni kæmi fram frá honum vegna atviks sem átt hefði sér stað utan skóla. Menntamálaráðuneytið hafði vísað málinu frá á þeim grundvelli að viðbrögð skólans teldust ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnvaldsákvörðun nr. 37/1993.

Í bréfi, dags. 21. febrúar 2001, greindi umboðsmaður A og B frá því að við úrlausn málsins skipti það fyrst og fremst máli hvort atvik þess hefðu verið með þeim hætti að í athöfnum skólastjóra hefði falist ákvörðun um að vísa C úr skólanum ef hann bæðist ekki afsökunar vegna tiltekinnar samskipta við þáverandi bekkjarkennara sinn eða hvort skólastjóri hefði sem forstöðumaður skólans verið að leiða til lykta ágreining kennara og nemanda með það að leiðarljósi að viðhalda eðlilegu skólastarfi.

Umboðsmaður rakti ákvæði 14. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995 um stjórnunarheimildir skólastjóra og 41. gr. sömu laga sem hefur að geyma sérstakar reglur um skyldur nemanda og um úrræði skólayfirvalda ef hegðun nemanda reynist áfátt. Benti hann á álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 761/1993 þar sem fjallað er um brottvikningu nemanda úr skóla og sérstaklega vikið að mismunandi úrræðum skólastjóra og að hvaða marki stjórnvaldsákvörðun giltu um slíkar ákvarðanir. Tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki séð að af hálfu skólastjóra hefði legið fyrir ákvörðun samkvæmt 41. gr. grunnskólalaga um að vísa syni A og B úr skóla um stundarsakir. Taldi hann stjórnunarheimild skólastjóra samkvæmt 14. gr. grunnskólalaga ná til ráðstafana sem gripið væri til í því skyni að viðhalda eðlilegu skólastarfi og forða því að röskun yrði á kennslu nemanda. Taldi hann aðgerðir skólastjórans í málinu á þessum grundvelli eðlilegar og í samræmi við meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnvaldsákvörðun nr. 37/1993.

Með vísan til a-liðar 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, taldi umboðsmaður því hvorki tilefni til athugasemda við niðurstöðu menntamálaráðuneytisins í málinu né frekari umfjöllunar af hans hálfu.

18.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

18.1. Málsaðild. Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til umboðsmanns. (Mál nr. 3391/2001)

Raunvísindastofnun Háskólans kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins og tollstjórans í Reykjavík á beiðni hennar um að aðflutningsgjöld yrðu felld niður af tilteknu mælitæki sem keypt var fyrir styrki úr Bygginga- og Tækjasjóði Rannsóknarráðs Íslands, Rannsóknasjóði og Tækjakaupasjóði Háskóla Íslands.

Í bréfi sínu, dags. 31. desember 2001, til raunvísindastofnunar benti umboðsmaður á að samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, gæti hver sá sem teldi sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila sem félli undir ákvæði 1. eða 2. mgr. 3. gr. laganna kvartað af því tilefni til umboðsmanns. Ætti þetta við alla einstaklinga og félög en hins vegar gætu stjórnvöld aftur á móti ekki kvartað til umboðsmanns yfir ákvörðunum og athöfnum annarra stjórnvalda. Með vísan til laga og reglugerða um Raunvísindastofnun Háskólans taldi umboðsmaður að stofnunin teldist stjórnvald. Uppfyllti kvörtunin því ekki almennt skilyrði laga til þess að umboðsmaður Alþingis gæti fjallað um hana.

Umboðsmaður tók fram að umboðsmaður Alþingis hefði í undantekningar-tilvikum tekið til athugunar kvartanir frá stjórnvöldum, einkum sveitarfélögum, yfir ákvörðunum annarra stjórnvalda. Þar sem í þessu máli væri hins vegar uppi ágreiningur milli stjórnvalda innbyrðis um ráðstöfun fjármuna Háskóla Íslands sem ríkisstofnunar og þar með úr sjóðum sem stofnað hefði verið til innan háskólans til þess meðal annars að ráðstafa fjárveitingum á fjárlögum til hans taldi hann að ekki væru fyrir hendi þær aðstæður í málinu að tilefni væri til að gera undantekningu frá því að umboðsmaður Alþingis taki ekki til meðferðar kvörtun frá einu stjórnvaldi yfir ákvörðun annars stjórnvalds.

19.0. Styrkveiting.

19.1. Aðgangur að gögnum. Varðveisluskylda opinberra skjala. (Mál nr. 2901/1999)

A kvartaði yfir afgreiðslu Rannsóknarráðs Íslands á beiðni hans um að fá afhentar skriflegar greinargerðir umsagnaraðila um verkefni sem umsókn hans um styrk til ráðsins tók til. Þá beindist kvörtun A upphaflega að þeirri ákvörðun ráðsins að veita honum ekki upplýsingar um nöfn umsagnaraðila. Eftir að umboðsmaður fékk málið til meðferðar upplýsti rannsóknarráð A um það hvaða tveir einstaklingar hefðu ritað umsögn um styrkumsókn hans. Síðar kom svo í ljós að umsögnunum hafði verið eytt.

Umboðsmaður fjallaði um rétt aðila stjórnarsýslumáls til aðgangs að gögnum þess. Þar sem umræddum umsögnum hafði verið eytt gat umboðsmaður hins vegar ekki lagt mat á það hvort undantekningarákvæði 17. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ætti við um þær. Í álitinu var því ekki fjallað frekar um hugsanlegan rétt A til aðgangs að þeim.

Umboðsmaður taldi að samkvæmt 5. gr., sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, væri rannsóknarráði skylt að afhenda safninu öll gögn sem verða til í starfsemi ráðsins. Því hafi ráðinu verið skylt að afhenda Þjóðskjalasafni þær skriflegu umsagnir sem hér um ræðir. Þá væri afhendingarskyldum aðilum óheimilt að ónýta nokkurt skjal í skjalasöfnum sínum nema sérstök heimild Þjóðskjalasafns komi til eða samkvæmt sérstökum reglum sem það hefði sett um ónýtingu skjala, sbr. 7. gr. laga nr. 66/1985. Var það niðurstaða umboðsmanns að þar sem heimild af þessu tagi hefði ekki verið fyrir hendi hefði eyðing umsagnanna farið í bága við þetta ákvæði laganna.

Með bréfi til Rannsóknarráðs Íslands, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðið hefði tekið einhverjar ákvarðanir í tilefni af máli A. Enn fremur óskaði ég eftir upplýsingum um það hvort ráðið hefði gripið til aðgerða í því skyni að bæta meðferð og vörslu skjala sem verða til í starfsemi þess. Í svari ráðsins, dags. 17. desember 2001, segir meðal annars svo:

„[...] Spurt er annarsvegar hvort leitað hafi verið til umsagnaraðila eftir afriti af umsóknum þar sem „eyðing gagna hafði farið í bága við lög“, þ.e. fyrirmæli 7. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands. Hins vegar er spurt um viðbrögð varðandi aðgerðir til að bæta meðferð og vörslu skjala sem yrðu til í starfsemi ráðsins.

Varðandi fyrra atriðið þarf að leiðrétta ályktun yðar þess efnis að ráðið eða skrifstofa þess hafi eytt umræddum gögnum. Það er alls ekki rétt. Þau gögn hafa aldrei verið í fórum skrifstofu ráðsins heldur í höndum umsagnarmanna sjálfra og þess fagráðsmanns sem hafði samband við þá. Þessir aðilar höfðu fargað umræddum umsóknum sjálfir og það var staðfest með bréfi Rannsóknarráðs til yðar frá 24. nóvember, 2000. Endurtekin eftirleitan okkar, að fengnu bréfi yðar nýverið, staðfestir þá niðurstöðu.

Varðandi seinna atriðið sem byggist á því að Rannsóknarráð hafi samt sem áður verið ábyrgt fyrir umræddum skjölum hefur ráðið endurskoðað fyrirmæli sín til fagráða og úthlutunarnefnda í ljósi úrskurðar yðar eins og fram kemur af Vinnureglum fyrir fagráð og úthlutunarnefndir 2001-2002 sem hér fylgja með og nú er unnið eftir. Athygli yðar er vakin á kaflanum um hlutverk fagráða á bls. 5 og 3. gr. á bls. 6 svo og kafla um varðveisluskylda hjá fagráðum og úthlutunarnefndum á bls. 10. Leitað hefur verið til Þjóðskjalasafnsins varðandi þetta mál en athugun er ekki lokið af hálfu safnsins.“

20.0. Sveitarfélög.

20.1. Greiðsla kostnaðar vegna starfa í skólanefnd. (Mál nr. 2900/1999)

A, B og C kvörtuðu yfir afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins og hreppsnefndar X-hrepps á beiðni þeirra um að sveitarfélagið greiddi kostnað sem þau töldu sig hafa haft af málsókn D á hendur þeim.

A, B og C sátu í skólanefnd grunnskólans að Y í X-hreppi þegar D sótti um kennarastöðu við skólann árið 1992. D stefndi þeim fyrir dóm vegna afstöðu þeirra til ráðningarinnar og tiltekinna ummæla í tengslum við hana í skýrslugjöf fyrir dómi og í bréfi A fyrir hönd skólanefndar til menntamálaráðuneytisins. Urðu kvartendur fyrir útgjöldum vegna lögmannskostnaðar í tengslum við málareksturinn sem X-hreppur neitaði að greiða. Töldu kvartendur þennan kostnað leiða af skyldum sem á þeim hvíldu sem nefndarmönnum í skólanefnd sveitarfélagsins.

Settur umboðsmaður rakti 3. mgr. 57. gr. og 4. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 sem kveða á um kosningu nefnda og skyldur sveitarstjórnarmanna til að inna af hendi störf sem sveitarstjórn felur þeim og varða verkefni sveitarstjórnarinnar. Þá rakti settur umboðsmaður 18. gr. laga nr. 49/1991, um grunnskóla, sem fjallar um hlutverk skólanefnda, 34. gr. sömu laga og 1. mgr. 20. gr. erindisbréfs fyrir skólanefndir grunnskóla nr. 185/1976 um ráðningu kennara. Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum var það niðurstaða setts umboðsmanns að skólanefndin hefði verið að sinna lögboðnu umsagnarhlutverki sínu þegar hún fjallaði um hæfi umsækjenda. Benti hann á að upplýsingar um að til rannsóknar væri meint refsiverð háttsemi umsækjanda hefðu verið mikilvægar og skylt að um þær væri fjallað og tekin afstaða til þeirra, ekki sist þar sem um var að ræða kennarastarf við grunnskóla. Taldi hann það leiða af eðli máls að skólanefndir hefðu í umsagnarmálum sem þessum talsvert svigrúm til mats á þeim grundvelli sem tiltækur væri en málefnaleg sjónarmið yrðu þó jafnan að ráða ferðinni.

Þá taldi hann að bréf formanns nefndarinnar til menntamálaráðuneytisins, sem ritað var í framhaldinu og fól í sér skýringu og nánari útfærslu á því hvað raunverulega vakti fyrir skólanefndinni er hún tók framangreinda afstöðu, hefði verið skyldubundin upplýsingagjöf til æðra setts stjórnvalds. Taldi hann að skýringarnar hefðu verið innan eðlilegra marka og nauðsynlegar til þess að fullnægja umræddri skyldu. Þá benti settur umboðsmaður á að formaður skólanefndarinnar hefði með skýrslu sinni fyrir dómi einungis verið að sinna lögboðinni vitnaskyldu sinni og að ummæli hans þar hefðu verið í eðlilegum tengslum við það sem á undan var gengið. Þá taldi hann engu breyta þótt ummæli í framangreindu bréfi og vitnaskýrslu hefði átt sér stað eftir að kvartendur létu af störfum í skólanefndinni þar sem umrædd upplýsinga-skylda hefði engu að síður hvílt á einstökum skólanefndarmönnum enda um að ræða atvik sem gerðust á starfstíma þeirra.

Í málinu lá fyrir að kvartendur leituðu ekki samráðs við hreppsnefnd X-hrepps um val á lögmanni til að verja hagsmuni sína í umræddu dómsmáli. Benti settur umboðsmaður á að almennt bæri að viðhafa samráð vegna slíkra útgjalda. Með hliðsjón af því að hagsmunir X-hrepps, sem stefnt var á grundvelli húsbóndaábyrgðar, og kvartenda fóru ekki saman í mikilvægum atriðum í dómsmálinu taldi hann að þeim hefði verið heimilt að leita annað varðandi lögfræðiaðstoð.

Að lokum benti settur umboðsmaður á þá almennu reglu að starfsmaður stjórn-

sýslunnar ber ekki persónulega ábyrgð á þeim útgjöldum sem starfsemin kann að hafa í för með sér ef hann hefur farið eftir lögum, reglum eða fyrirskipunum sem við eiga. Útgjöldin bæri hins vegar að leggja á viðkomandi stjórnvald enda verkefnin unnin í þágu þess. Þessa reglu mætti leiða af eðli málsins og óbeint meðal annars af 66. gr. laga nr. 8/1986 þar sem gert er ráð fyrir því að fulltrúar í nefndum á vegum sveitarfélaga eigi rétt á þóknun fyrir störf sín auk ferða- og dvalarkostnaðar.

Niðurstaða setts umboðsmanns varð því sú að X-hreppi bæri að greiða eðlilegan kostnað sem kvartendur báru vegna málsóknar á hendur þeim sem lauk með dómi Hæstaréttar.

Samkvæmt upplýsingum frá oddvita X-hrepps var samþykkt að greiða reikning A, B og C með vísan til góðrar fjárhagsstöðu sveitarsjóðs.

20.2. Úrskurðarvald ráðherra um ákvarðanir sveitarfélaga. Stjórnsýslukæra. Kæruheimild. Kærufrestur. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3055/2000)

A kvartaði yfir því að félagsmálaráðuneytið hefði vísað stjórnsýslukæru hennar frá þar sem annars vegar var kærð sú ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar að segja henni upp störfum og hins vegar ráðning bæjarstjórnar í starf á vegum bæjarins. Í frávisunarbréfi ráðuneytisins kom fram að almennur þriggja mánaða kærufrestur samkvæmt 27. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hefði verið liðinn þegar stjórnsýslukæran barst ráðuneytinu. Var kærinni því vísað frá, sbr. 28. gr. sömu laga, enda hefði ráðuneytið ekki komið auga á neinar þær ástæður sem réttlætt gætu þann drátt sem orðið hefði á að kæra ákvarðanirnar. Í kvörtun A til umboðsmanns var m.a. á því byggt að ákvæði stjórnsýslulaga um stjórnsýslukæru ættu ekki við um kærur samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Umboðsmaður rakti ákvæði 26. gr. stjórnsýslulaga og 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og dró þá ályktun að heimild til að kæra ákvörðun sveitarfélags til ráðherra yrði ekki byggð á fyrrgreindu ákvæði stjórnsýslulaga. Leiddi það þó ekki til þess að önnur ákvæði stjórnsýslulaga um stjórnsýslukæru ættu ekki við um málskot til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Taldi hann ekki ástæðu til athugasemda við að félagsmálaráðuneytið vísaði í frávisuninni til ákvæða 27. og 28. gr. stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður tók fram að ágreiningslaust væri að þriggja mánaða frestur samkvæmt 27. gr. stjórnsýslulaga til að kæra uppsögn A hafi verið liðinn. Kom þar fram að í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga væri vikið frá skyldu stjórnvalds til að vísa kæru frá hafi hún borist að liðnum kærufresti. Umboðsmaður rakti athugasemdir við ákvæðið í frumvarpi til stjórnsýslulaga þar sem fram kom að vanræksla á að veita leiðbeiningar væri dæmi um tilvik þar sem afsakanlegt væri að kæra hefði ekki borist fyrr, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga. Ekki yrði séð að A hefði verið leiðbeint um rétt hennar til að kæra ákvörðunina til félagsmálaráðuneytisins. Þá taldi umboðsmaður að það hefði ekki þýðingu við mat á því hvort taka skyldi mið af framangreindri undantekningarheimild hvort hún hefði notið lögmannsaðstoðar. Var það niðurstaða umboðsmanns að skilyrði hefðu verið til þess að víkja frá þriggja mánaða kærufresti við umfjöllun ráðuneytisins um þá kæru A sem laut að ákvörðun Hafnarfjarðarbæjar um að segja henni upp störfum.

Þá kom fram í álitinu að ekki væri ljóst hvort eða hvenær A hefði verið tilkynnt um ráðningu í það starf sem hún sótti um og kærði síðan til ráðuneytisins. Átti ráðu-

neytið að upplýsa um það atriði samkvæmt 10. gr. stjórnýslulaga þar sem kærufrestur byrjaði ekki að líða fyrr en við slíka tilkynningu, sbr. 1. mgr. 27. gr. stjórnýslulaga. Miðað við þau gögn sem lögð höfðu verið fyrir umboðsmann yrði enn fremur að leggja til grundvallar að A hefði ekki verið leiðbeint um rétt hennar til að bera ákvörðunina undir félagsmálaráðuneytið. Taldi umboðsmaður því í öllu falli og með vísan til þess sem að framan greindi að skilyrði undantekningar 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnýslulaga frá almennum kærufresti 27. gr. laganna hefði verið fyrir hendi um þann hluta kærunnar er laut að hinni umdeildu ráðningu.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki stjórnýslukæru A til meðferðar á ný, færi hún fram á það við ráðuneytið, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af áliti mínu leitaði A til félagsmálaráðuneytisins og óskaði eftir endurupptöku málsins. Ráðuneytið féllst á það með ákvörðun, dags. 23. ágúst 2001, og kvað í framhaldinu upp úrskurð í málinu, dags. 2. desember s.á. Í úrskurðarorði segir svo:

„Ákvörðun og málsmeðferð við niðurlagningu stöðu félagsmálastjóra í Hafnarfirði fór í bága við 1. mgr. 56. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og góða stjórnýsluhætti.

Við málsmeðferð og ákvörðun um ráðningu forstöðumanns Félagsþjónustunnar í Hafnarfirði var ekki gætt nægilega grundvallarreglna stjórnýsluréttar og að málið væri nægilega upplýst, sbr. 10. gr. stjórnýslulaga, nr. 37/1993.“

20.3. Styrkveitingar til einkarekinna leikskóla. (Mál nr. 3169/2001)

A og B kvörtuðu yfir tilhögun styrkveitinga Reykjavíkurborgar til einkarekinna leikskóla. Töldu þau að ósamræmi væri annars vegar á milli þeirra styrkja sem leikskólar Reykjavíkur greiddu með börnum á einkareknum leikskólum og hins vegar þeirri gjaldskrá sem í gildi væri hjá leikskólum Reykjavíkur. Var því einkum haldið fram að það færi í bága við jafnræðisreglur að ekki væri greiddur hærri styrkur en sem næmi hinum almenna styrk til einkarekinna leikskóla vegna barns foreldris þar sem annað foreldri er í námi þar sem foreldrar í sömu aðstöðu hjá leikskólum borgarinnar greiddu samkvæmt gjaldskrá sérstakt námsmannagjald sem væri 6.900 kr. lægra en almennt gjald. Töldu þau að beita ætti sömu félagslegu sjónarmiðum við ákvörðun um styrkveitingar til einkarekinna leikskóla og beitt væri við ákvörðun um gjaldskrá fyrir leikskóla Reykjavíkurborgar.

Í bréfi sínu til A og B, dags. 21. desember 2001, rakti umboðsmaður að í kjölfar fyrirspurnar hans til Reykjavíkurborgar hefði honum borist bréf frá skrifstofu borgarstjórnar þar sem fram kom að farið hefði verið yfir sjónarmið þeirra og væri niðurstaðan sú að „þau [gæfu] tilefni til breytinga á fyrirkomulagi styrkveitinga til einkarekinna leikskóla“. Jafnframt var tekið fram að borgarstjóri hefði skipað starfshóp til að fara ítarlega yfir útgjöld og gjaldskrá vegna barna á leikskólaaldri og gera tillögur á fyrstu mánuðum nýs árs til breytinga á gildandi kerfi. Yrði markmið slíkrar skoðunar að reglur um styrki til leikskóla yrðu gagnsæjar og sjónarmið að baki þeim skýr. Með vísan til þessarar afstöðu Reykjavíkurborgar sem umboðsmaður skildi svo að fallist hefði verið á sjónarmið þeirra A og B ákvað hann að ljúka umfjöllun sinni um kvörtunina.

20.4. Félagsþjónusta sveitarfélaga. Leiðbeiningarskylda. Framsending máls.
(Mál nr. 3179/2001)

A kvartaði yfir því að erindi hans til Félagsþjónustunnar í Reykjavík, þar sem hann spurðist fyrir um áframhaldandi greiðslur frá stofnuninni og um rétt sinn til menntunar og læknisaðstoðar, hefði ekki verið svarað. Í svari Félagsþjónustunnar til A var fallist á rétt hans til áframhaldandi fjárhagsaðstoðar auk þess sem honum var vísað til félagsráðgjafa að því er varðaði fyrirspurn hans um rétt til menntunar. Varðandi rétt hans til læknisaðstoðar var vísað til tilgreindra ákvæða laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, laga nr. 21/1990, um lögheimili, og laga nr. 73/1952, um tilkynningar vegna aðsetursskipta.

Umboðsmaður tók fram að í bréfi Félagsþjónustunnar til A varðandi rétt hans til læknisaðstoðar hefði stofnunin beinlínis lýst þeim skilyrðum sem hún taldi að ráða myndu úrlausn þess hvort maður nyti sjúkratryggingar hér á landi. Var A hins vegar ekki leiðbeint um það hvert hann ætti að leita til að fá nánari upplýsingar um réttarstöðu sína. Með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 117/1993 taldi umboðsmaður að eins og lagareglum um hlutverk félagsmálanefnda sveitarfélaga væri háttáð í lögum nr. 40/1991 hefði Félagsþjónustunni ekki verið rétt að afgreiða erindi A með þeim hætti sem gert hefði verið í umræddu bréfi til hans. Taldi umboðsmaður hins vegar að stofnuninni hefði verið heimilt, sbr. 1. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, eins og skýra bæri það ákvæði með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 40/1991, að veita A almennar leiðbeiningar um það hvaða löggjöf fjallar um sjúkratryggingar. Þá hefði Félagsþjónustunni borið, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, annaðhvort að leiðbeina honum um að leita nánari upplýsinga og ákvarðana hjá Tryggingastofnun ríkisins eða þá eftir atvikum að framsenda erindið til stofnunarinnar og tilkynna A um þá ákvörðun.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Félagsþjónustunnar að hún hagaði framvegis málsmeðferð sinni í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

20.5. Stjórnarsýslukæra. Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins.
Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan.
(Mál nr. 3241/2001)

A, sem ekki hafði lokið prófi til kennsluréttinda, kvartaði yfir málsmeðferð sveitarfélagsins X í tilefni af umsókn hans um kennslustöðu við X-skóla. Laut kvörtunin einnig að því að yfirvöld í sveitarfélaginu hefðu ekki tekið tillit til niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins í máli hans.

Umboðsmaður tók í upphafi fram að í skýringum ráðuneytisins hefði því verið haldið fram að úrlausn þess í málinu hefði ekki verið úrskurður í tilefni af stjórnarsýslukæru heldur álit ráðuneytisins gefið á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og beiðni A um umsögn. Skildi hann afstöðu ráðuneytisins svo að það teldi að afgreiðslan hefði ekki falið í sér lagalega bindandi niðurstöðu fyrir sveitarstjórnina.

Umboðsmaður rakti 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga um úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins. Benti hann á að í lögnum væri ekki vikið að formi eða efni kæru til ráðuneytisins en samkvæmt almennum reglum stjórnarsýsluréttar yrðu almennt ekki gerðar strangar kröfur um form eða framsetningu kæru. Umboðsmaður taldi að erindi A til félagsmálaráðuneytisins hefði verið þess eðlis að ráðuneytinu hefði borið að taka það til meðferðar sem stjórnarsýslukæru eða a.m.k. að ganga úr skugga um hvort skilja bæri það með þeim hætti og gefa leiðbeiningar eftir því sem við átti, sbr. meðal annars 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Var það því niðurstaða umboðs-

manns að afgreiðsla félagsmálaráðuneytisins á máli A hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög. Þá taldi hann að ráðuneytinu bæri skylda til að ljúka máli sem tekið væri til meðferðar á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga með úrskurði. Í ákvæðinu fælist því ekki heimild fyrir ráðuneytið til þess að láta uppi álit á framkvæmd sveitarstjórnarmálefna í öðru formi en með úrskurði.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar á ný kæmi fram ósk um það frá honum og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu leitaði A til félagsmálaráðuneytisins og óskaði eftir endurupptöku málsins. Féllst ráðuneytið á það og kvað upp úrskurð í málinu 20. september 2001. Hinn 31. október 2001 leitaði A til mín að nýju og kvartaði efnislega yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins. Óskaði ég af því tilefni eftir skýringum og upplýsingum frá ráðuneytinu. Eftir að félagsmálaráðuneytið hafði svarað mér ákvað ég að rita sveitarstjórn bréf, dags. 26. júní 2002, þar sem óskað var tiltekinna upplýsinga um málið. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér.

21.0. Umhverfismál.

21.1.

**Aðgangur að upplýsingum. Landsvirkjun.
Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda.
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál. EES-samningurinn.
(Mál nr. 2440/1998)**

A kvartaði yfir synjun Landsvirkjunar um að afhenda gögn um virkjun eða stíflugerð í Laxá, uppgræðslu við Kráká og samninga við aðila á Laxárvæðinu. Hafði A sent Landsvirkjun tvívegis bréf og óskað eftir ofangreindum upplýsingum, fyrst á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og síðan með vísan til laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Landsvirkjun hafnaði beiðni A í bæði skiptin. Þessum synjunum Landsvirkjunar skaut A til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem vísaði þeim frá. Með vísan til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, taldi umboðsmaður að honum bæri að taka afstöðu til lögmætis úrskurða úrskurðarnefndarinnar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. og 2. gr. laga nr. 21/1993 en lögin voru sett vegna skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. tilskipun ráðsins 90/313/EBE. Í tilskipuninni er byggt á því að aðili máls verði að hafa möguleika á því að áfrýja synjun á afhendingu umhverfisupplýsinga. Benti umboðsmaður á að með gildistöku laga nr. 21/1993 hefði löggjafinn tekið ákvörðun um að slíkar ákvarðanir væru kæránlegar til ráðherra. Með gildistöku upplýsingalaga nr. 50/1996 var hins vegar ákveðið að um aðgang að fyrirliggjandi umhverfisupplýsingum færi samkvæmt upplýsingalögum, sbr. 4. gr. laga nr. 21/1993. Með hliðsjón af orðalagi 4. gr. laga nr. 21/1993, lögskýringargögnum og framangreindum skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, taldi umboðsmaður rétt að skýra ákvæðið með þeim hætti að einstaklingum og lögaðilum sem synjað væri um fyrirliggjandi upplýsingar um umhverfismál væri gert kleift að skjóta slíkri úrlausn til úrskurðarnefndar um upplýsingamál að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Umboðsmaður taldi ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að Landsvirkjun félli ekki undir 1. gr. upplýsingalaga. Aftur á móti taldi hann rétt, með vísan til þess að kveðið væri á um sjálfstæða kærueimild til úrskurðarnefndarinnar í 4. gr. laga nr. 21/1993, að kanna hvort gildissvið 1. gr. upplýsingalaga væri efnislega samhljóða gildissviði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Tók umboðsmaður fram að ef svo væri yrði að leggja til grundvallar að ekki væri hægt að beina kæru vegna synjunar Landsvirkjunar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál hvort sem byggt væri á lögum nr. 21/1993 eða beinlínis á ákvæðum upplýsingalaga. Ef gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 væri hins vegar víðtækara yrði að skoða hvort 4. gr. laga nr. 21/1993 heimilaði rýmri aðgang að úrskurðarnefndinni en leiddi beinlínis af upplýsingalögum.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. gr. upplýsingalaga, 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 og lögskýringargögn og benti á að lög nr. 21/1993 tækju til ríkis, sveitarfélaga og stofnana þeirra. Því næst vék umboðsmaður að gildissviði tilskipunar 90/313/EBE og þeim skilningi sem lagður var til grundvallar við innleiðingu hennar í danskan rétt. Vakti umboðsmaður athygli á því að í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna frá 29. júní 2000 hefði sérstaklega verið vikið að því að það hefði verið ætlunin með 6. gr. tilskipunar 90/313/EBE að láta einkaaðila sem væru undir stjórn opinberra yfirvalda falla undir tilskipunina. Með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður rétt

að leggja til grundvallar að hugtökin ríki og sveitarfélög í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 væru sömu merkingar og endranær í íslenskri löggjöf á sviði stjórnisýsluréttar. Aftur á móti taldi umboðsmaður að miða yrði við það að hugtakið „stofnun“ ríkis eða sveitarfélaga væri skýrt rýmra en almennt væri gengið út frá á öðrum sviðum í löggjöfinni.

Umboðsmaður tók því næst fram að almennt séð yrði að gera kröfu um skýra lagaheimild þegar löggjafinn leggur byrðar á einstaklinga eða lögaðila. Önnur sjónarmið kynnu þó að vera fyrir hendi þegar um væri að ræða aðila sem alfarið eða að verulegu leyti væru í eigu opinberra aðila og hefðu að auki að lögum eða í reynd einokunaraðstöðu í starfsemi sinni. Form slíkra fyrirtækja gæti ekki ráðið úrslitum um það hvort gera yrði sömu kröfu við túlkun þessara lagaheimilda í samskiptum við almenning. Taka yrði þannig til sérstakrar skoðunar hvort starfsemi, eignarhald og þær reglur sem um fyrirtækið gilda bæru það efnislega með sér að fyrirtækið væri alfarið eða að verulegu leyti undir áhrifum opinberra aðila, meðal annars vegna eignarsamsetningar þess, þannig að leggja yrði til grundvallar að það starfaði í skjóli opinbers valds með heinum eða óbeinum hætti. Þá yrði að taka tillit til þess hvort slíkur aðili hefði að lögum eða í reynd þá stöðu að sömu sjónarmið og almennt ættu við um einkaréttarlega lögaðila, s.s. sjónarmið um viðskipti og samkeppni, ættu ekki við í rekstri þess.

Með hliðsjón af framangreindu taldi umboðsmaður að skýra bæri hugtakið „stofnun“ ríkis eða sveitarfélaga í merkingu 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 á þá leið að það tæki meðal annars til fyrirtækja sem alfarið eða að verulegu leyti eru undir áhrifum opinberra aðila sökum eignarhalds og starfa á sviðum sem tengjast umhverfinu með beinum hætti. Þá yrði að líta til þess hvort slíkt fyrirtæki hefði að lögum eða í reynd einokunaraðstöðu í starfsemi sinni. Var það því niðurstaða umboðsmanns að leggja bæri til grundvallar að efnissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 væri rýmra en 1. gr. upplýsingalaga.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að skýra yrði 4. gr. laga nr. 21/1993 með þeim hætti að um þá aðila sem krafa um aðgang að fyrirbyggjandi upplýsingum um umhverfismál gæti beinst að færi enn sem áður eftir 1. mgr. 2. gr. en ekki upplýsingalögum. Í því sambandi lagði umboðsmaður áherslu á orðalag 4. gr. laga nr. 21/1993, tilurð ákvæðisins og lögskýringargögn að baki þess. Þá benti hann á að sú túlkun ákvæðisins væri í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt tilskipun 90/313/EBE. Yrði því í ljósi túlkunarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, og meginreglu íslensks og norræns réttar um að skýra beri ákvæði landsréttar í samræmi við þjóðarétt að velja þann kost við skýringu ákvæðis 4. gr. laga nr. 21/1993 sem samrýmdist skyldum ríkisins samkvæmt EES-samningnum ef slík lögskýring væri möguleg að virtu orðalagi ákvæðisins.

Í ljósi framangreinds tók umboðsmaður loks afstöðu til þess hvort Landsvirkjun félli undir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Rakti umboðsmaður sögu fyrirtækisins og tilurð upphaflegra laga um Landsvirkjun nr. 59/1965 ásamt lögskýringargögnum. Þá rakti hann ákvæði laga nr. 42/1983, um Landsvirkjun, og reglugerðar nr. 259/1997, fyrir Landsvirkjun, um eignarhald, skipun stjórnar, tilgang fyrirtækisins og hlutverk. Vakti hann meðal annars athygli á því að Landsvirkjun væri alfarið í eigu ríkis og sveitarfélaga og að girt væri fyrir að einstaklingar og lögaðilar gætu átt eignaraðild að fyrirtækinu. Taldi umboðsmaður að leggja yrði til grundvallar að starfsemi, rekstur og ákvarðanatáka hjá Landsvirkjun væri alfarið undir áhrifum opinberra aðila í krafti eignarhalds. Þá væri fyrirtækinu með lögum nr. 42/1983, lögum nr. 60/1981, um raforkuver, og reglugerð nr. 259/1997, mörkuð sérstök og um margt einstök staða við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna sem hefðu bein áhrif á umhverfi Íslands. Landsvirkjun væri þannig veittur einkaréttur til að reisa og reka raforkuver yfir

ákveðnum stærðarmörkum með lögum og hefði hlutverk Landsvirkjunar þannig vaxið í að reisa og reka öll meiriháttar raforkuver í landinu og annast raforkuflutninga á milli landshluta. Það var því niðurstaða umboðsmanns að starfsemi, lögbundinn tilgangur, eignarhald og lagaleg staða Landsvirkjunar væri þess eðlis að telja yrði að fyrirtækið félli undir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Væri Landsvirkjun því almennt skylt að taka afstöðu til beiðna um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál sem væru í vörslu fyrirtækisins og féllu undir 2. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Umboðsmaður tók þó sérstaklega fram að við ákvörðun um hvort veita ætti aðgang að slíkum upplýsingum yrði Landsvirkjun sem og aðrir aðilar sem falla undir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 að taka afstöðu til efnisreglna 3.-6. gr. upplýsingalaga.

Umboðsmaður taldi að athugun sín hefði leitt í ljós að heppilegra væri og meira í samræmi við réttaröryggi borgaranna að ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 yrði gert skýrara með tilliti til afmörkunar á því hvaða aðilar falli undir löginn. Enda þótt telja yrði að ekki yrði önnur niðurstaða fengin með túlkun á ákvæðinu en að Landsvirkjun félli innan efnissviðs þess minnti umboðsmaður á að önnur dæmi væru til um opinbera aðila hér á landi eða aðila sem eru undir eignaráhrifum opinberra yfirvalda og starfa með þeim hætti að áhrif hefur á hagnýtingu umhverfisins. Kynni staða þeirra gagnvart lögum nr. 21/1993 að vera með öðrum hætti og óljósari heldur en staða Landsvirkjunar. Taldi umboðsmaður því rétt að vekja athygli Alþingis og iðnaðarráðherra á niðurstöðum sínum í álitinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndar um upplýsingamál að taka mál A til skoðunar að nýju kæmi fram ósk þess efnis frá lögmanni hans eða öðrum sem bær væri að lögum til að fara fram fyrir hönd A.

I.

Hinn 2. apríl 1998 leitaði B, héraðsdómslögmaður, til umboðsmanns Alþingis og bar fram kvörtun fyrir hönd A, sem nú er látinn, vegna synjunar Landsvirkjunar á afhendingu gagna um virkjun eða stíflugerð í Laxá, uppgræðslu við Kráká og samninga við aðila á Laxáarsvæðinu.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 24. janúar 2001.

II.

Atvik málsins eru þau að með bréfum, dags. 28. júlí 1997 og 26. ágúst s.á., sendi A Landsvirkjun bréf þar sem hann óskaði eftir þeim upplýsingum sem að framan greinir á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hinn 2. september 1997 synjaði Landsvirkjun þessu erindi hans. Taldi fyrirtækið að um væri að ræða upplýsingar sem því bæri ekki skylda að láta af hendi og vísaði því til stuðnings til 1. gr. stjórnsýslulaga og 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Hinn 8. september 1997 skaut A þessari ákvörðun til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Með úrskurði nefndarinnar 19. september 1997 var málinu vísað frá. Í niðurstöðu úrskurðarins segir:

„Í 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga segir orðrétt: „Lög þessi taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.“ Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi því er varð að upplýsingalögum, er ákvæði þetta m.a. skýrt svo að löginn gildi almennt „ekki um einkaaðila, en undir hugtakið „einkaaðilar“ falla m.a. félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög þótt þau séu í opinberri eigu.“ Frá meginreglu 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga er þó gerð sú undantekning í 2. mgr. sömu greinar að gildissvið laganna nái einnig til einkaaðila „að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.“

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 42/1983 er Landsvirkjun sameignarfyrirtæki ríkissjóðs, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Samkvæmt 2. gr. sömu laga er það meginhlutverk fyrirtækisins að byggja og reka raforkuver og selja almenningsrafveitum og iðjufyrirtækjum raforku. Samkvæmt framansögðu taka upplýsingalög hvorki til Landsvirkjunar sem einkaaðila né heldur til þeirrar starfsemi, sem fyrirtækið hefur með höndum og lýst er hér að framan, en beiðni kæranda lýtur að þeirri starfsemi. Ber þegar af þeirri ástæðu að vísa framkominni kæru á hendur fyrirtækinu frá úrskurðarnefnd.“

Hinn 29. október 1997 óskaði lögmaður A á ný eftir því við Landsvirkjun að afhent yrðu gögn um virkjun eða stíflugerð í Laxá, uppgræðslu við Kráká og samninga við aðila á Laxársvæðinu. Auk þess krafðist lögmaðurinn þess að fá afhentar fundargerðir samninganefndar Landsvirkjunar við samninganefnd „heimaaðila“ um sömu mál. Þessari kröfu til stuðnings vísaði lögmaðurinn til 3. gr. laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Landsvirkjun svaraði erindinu hinn 17. nóvember 1997. Í svari hennar segir meðal annars svo:

„Landsvirkjun er ekki stjórnvald að því er varðar mál það sem hér um ræðir. Greindum lögum var ætlað að gilda um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hjá ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra að svo miklu leyti sem viðkomandi aðilar hafa farið með málið sem stjórnvald. Samningsumleitanir þær sem vísað er til voru einkaréttarlegs eðlis og leiddu ekki til þess að niðurstaða fengist. Ekki verður því séð hvaða almennra eða sérstakra hagsmuna umbjóðandi yðar hefur að gæta í sambandi við tilgreind mál sem réttlæti kröfu yðar um að Landsvirkjun afhendi honum vinnuskjöl fyrirtækisins. Er kröfu yðar þar að lútandi því hafnað.“

Hinn 12. desember 1997 skaut lögmaður A ákvörðun Landsvirkjunar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Nefndin lauk málinu með úrskurði 29. desember 1997 en í honum segir meðal annars:

„Ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 er svohljóðandi eins og því var breytt með 2. tölul. 25. gr. upplýsingalaga: „Um aðgang að fyrirliggjandi gögnum um umhverfismál fer eftir upplýsingalögum.“ Í athugasemdum, er fylgdu frumvarpi til upplýsingalaga, segir m.a. svo um þessa breytingu að hún sé gerð „til þess að tryggja að upplýsingalög gildi að meginstefnu til um allar upplýsingar sem finna má í gögnum stjórnvalda, með þeim undantekningum sem mælt er fyrir um í 3.-6. gr.“

Í stjórnarskránni er gengið út frá þeirri meginreglu að ráðherrar fari með yfirstjórn stjórnarsýslunnar nema hún sé að lögum fengin öðrum stjórnvöldum. Samkvæmt því verða stjórnvaldsákvarðanir almennt kærðar til þess ráðherra, sem fer með stjórn viðeigandi málaflokks, nema lög mæli á annan veg.

Í 1. mgr. 14. gr. upplýsingalaga segir að heimilt sé „að bera synjun stjórnvalds um að veita aðgang að gögnum samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn.“ Í hinu tilvitnaða ákvæði er valdsvið nefndarinnar einskorðað við synjun stjórnvalds samkvæmt upplýsingalögum, en með vísun til framangreindrar meginreglu ber að skýra það þröngt. Þótt í 2. og 3. tölul. laganna, sem breyttu 4. og 7. gr. laga nr. 21/1993, kunni að felast ráðagerð um að synjun á aðgangi að upplýsingum samkvæmt síðastnefndum lögum verði kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál er það hvergi tekið fram berum orðum, hvorki í lögnum sjálfum né í lögskýringargögnum. Kæruheimild til nefndarinnar verður heldur ekki byggð á lögjöfnun þar eð umrædd lög um upplýsingamiðlun og aðgang að

upplýsingum um umhverfismál fjalla um tiltölulega sérhæft svið og verður því ekki jafnað til upplýsingalaga sem hafa að geyma almenn ákvæði um rétt almennings til aðgangs að gögnum í vörslum stjórnvalda.

Með skírskotun til þessa er það álit úrskurðarnefndar að synjun Landsvirkjunar um að veita kæranda aðgang að hinum umbeðnu gögnum verði ekki kærð til nefndarinnar á grundvelli 4. gr. laga nr. 21/1993. Af þeirri ástæðu verður kæru hans á hendur fyrirtækinu vísað frá nefndinni.“

Synjun Landsvirkjunar um afhendingu umbeðinna gagna var einnig kærð til iðnaðar-ráðuneytisins 12. desember 1997. Í afgreiðslu ráðuneytisins, dags. 10. mars 1998, segir meðal annars svo:

„Líta verður svo á að erindi yðar sé beint til ráðuneytisins á grundvelli 6. gr. laga nr. 21/1993, en samkvæmt henni er heimilt að kæra ákvörðun um synjun um að afla og láta í té upplýsingar um umhverfismál skv. 7. gr. til ráðherra innan sex vikna frá því að aðila var tilkynnt um hana. Ákvæðið, eins og því var breytt með 25. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, tekur samkvæmt orðanna hljóðan aðeins til upplýsinga sem ekki eru fyrirliggjandi en talið er rétt að afla og láta í té. Ekki er hér um slíkar upplýsingar að ræða. [...]

Samkvæmt 1. gr. upplýsingalaga taka þau til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Löggin taka ennfremur til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum segir að löggin gildi ekki um félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög, þótt þau séu í opinberri eigu.

Í lögum um Landsvirkjun eru fyrirtækinu tryggð ýmis réttindi og á það lagðar skyldur, sbr. 2. gr. laganna. Í því felst hins vegar ekki að fyrirtækinu hafi verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Ljóst er því að gögn þau sem krafist er í máli þessu eru einkaréttarlegs eðlis.

Með hliðsjón af framansögðu getur Landsvirkjun ekki talist stofnun ríkis eða sveitarfélaga í skilningi laga nr. 21/1993, auk þess sem upplýsingalög taka ekki til fyrirtækisins varðandi það málefni sem til umfjöllunar er. Ennfremur hníga valdheimildir iðnaðarráðherra gagnvart Landsvirkjun ekki til þess að hann geti tekið kæru yðar til umfjöllunar. Kæru yðar fyrir hönd [A] um að honum verði afhent gögn á grundvelli laga nr. 21/1993, sbr. upplýsingalög nr. 50/1996 er því vísað frá.“

Í kvörtun lögmanns A til umboðsmanns Alþingis, dags. 1. apríl 1998, segir meðal annars svo:

„Í 1. mgr. 2. gr. [laga nr. 21/1993] stendur „Lög þessi gilda um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hjá ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra.“ Skv. 2. mgr. 2. gr. [laga nr. 21/1993] stendur: „Með upplýsingum um umhverfismál er einkum átt við upplýsingar sem varða umhverfi og náttúruauðlindir. Enn fremur er átt við upplýsingar um starfsemi eða ráðstafanir sem hafa, eða líklegt er að hafi, óæskileg áhrif á fyrrgreind atriði.“ Ljóst er að stíflugerð í Laxá, uppgræðsla við Kráká eru atriði sem falla beint innan fyrrgreinds lagaákvæðis, svo og samningar vegna þessa. Því er hafnað sem órökstuddu og ólöglegu að Landsvirkjun falli ekki innan 1. mgr. 2. gr. laganna. Landsvirkjun er stofnuð á grundvelli laga nr. 42/1983 og eingöngu í eigu ríkis og sveitarfélaga. Skv. 17. gr. sömu laga er aðeins heimilt að sveitarfélög, samtök þeirra og sameignarfélög þeirra séu eignaraðilar. Virkjunarsvæði hennar er landið allt. Starfsmenn hennar eru opinberir starfsmenn skv. 6. mgr. 9. gr. 1. nr. 42/1983. Skv. 2. tl. 8. gr.

um auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 á Landsvirkjun undir iðnaðarráðuneytið. Ráðherra skipar þrjá menn í stjórn hennar ásamt Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ. Einnig má taka fram að samkvæmt 2. gr. svo og 18. gr. l. nr. 42/1983 kemur fram að Landsvirkjun hefur ýmis réttindi, svo og ýmsar skyldur gagnvart íbúum þessa lands. Af ofanrituðu má sjá að Landsvirkjun er stofnun ríkis og sveitarfélaga og ber því að fara eftir þessum lögum.

Því er loks algjörlega mótmælt túlkun iðnaðarráðuneytisins [...]. En þar kemur fram að lögin eigi ekki við, þar sem að gögnin sem um ræðir séu fyrirbyggjandi. Vísaði ráðuneytið [til] 4. gr. l. nr. 21/1993 samanber 25. gr. l. nr. 50/1996. Þessum skilningi er hér með algjörlega mótmælt, enda verður að lesa lögin í samhengi. L. nr. 21/1993 eru víðtækari en upplýsingalögin. Má segja að afhendingin á upplýsingum skv. upplýsingalögum sé meginregla en lög nr. 21/1993 séu sérlög sem heimili enn víðtækari afhendingu gagna. Það getur ekki verið tilgangur laganna að upplýsingalögin eigi eingöngu að fjalla um fyrirbyggjandi gögn. Tilgangurinn með 4. gr. l. nr. 21/1993 hlýtur fyrst og fremst að reyna að hafa réttarframkvæmdina sem líkasta, þar sem að það á við. Í greinargerð með lögnum kemur orðrétt fram að upplýsingalög gildi að meginstefnu til um allar upplýsingar sem finna má í gögnum stjórnvalda með þeim undantekningum sem mælt er fyrir um í 3.-6. gr. laganna. Það er því ljóst að að því leyti sem l. nr. 21/1993 eru víðtækari hljóta þau að gilda, líkt og sú meginregla sem hefur verið í íslensku réttarfari að sérlög gangi frammar almennum lögum.“

III.

Umboðsmaður Alþingis ritaði úrskurðarnefnd um upplýsingamál bréf, dags. 28. apríl 1998, sem ítrekað var 16. júní 1998, og óskaði eftir því með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að nefndin léti honum í té gögn málsins. Þá var þess óskað að nefndin skýrði viðhorf sitt til þess hvort af ákvæðum 4. og 6. gr. laga nr. 21/1993 leiddi að úrskurðarnefnd um upplýsingamál væri bær til að leggja úrskurð á kærnu A. Svar nefndarinnar barst umboðsmanni Alþingis 2. júlí 1998. Í því segir meðal annars svo:

„Í fyrsta lagi skal áréttað að í stjórnskipun landsins er ráð fyrir því gert að ákvarðanir lægra settra stjórnvalda verði kærðar til hlutaðeigandi ráðherra sem æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins, sbr. 13. og 14. gr., sbr. og 2. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt verði stjórnvaldsákvarðanir, þ.á m. ákvarðanir ráðherra, bornar undir dómstóla skv. 60. gr. hennar. Ekki hefur verið talið að ákvæði stjórnarskrárinnar girði fyrir að settar séu á stofn sérstakar úrskurðarnefndir, sem hafi fullnaðarúrskurðarvald á sviði stjórnsýslu um ákvarðanir stjórnvalda, þ.m.t. ráðherra. Eðli máls samkvæmt hlýtur þó að verða að skýra valdsvið slíkra úrskurðarnefnda þröngt enda er ekki beinlínis gert ráð fyrir þeim í stjórnskipuninni.

Í 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 segir að lögin taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Lögin ná almennt ekki til einkaaðila, svo sem hlutafélaga og sameignarfélaga, þótt þau séu í opinberri eigu, eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga. Þó er í 2. mgr. 1. gr. laganna gerð sú undantekning að lögin taka til „starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.“

Í 1. mgr. 14. gr. upplýsingalaga segir orðrétt: „Heimilt er að bera synjun stjórnvalds um að veita aðgang að gögnum samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn.“ Í þessu ákvæði er mælt fyrir um það valdsvið úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem hér skiptir máli, og er kærueheimild til nefndarinnar bundin við „synjun stjórnvalds“. Með vísun til 1. gr. laganna hlýtur að vera átt [við] þá aðila eina, sem fara með opinbert vald, og þá aðeins, að því

er einkaaðila varðar, þá starfsemi þeirra sem lýtur að því að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skjóli slíks valds.

Við úrlausn á því álítaefni, sem hér er til umfjöllunar, ber í öðru lagi að líta til lög-
mætisreglu stjórnýsluréttar. Í reglunni felst m.a. að stjórnvöldum er óheimilt að taka
ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.á m. einkaaðila á borð við hlutafélög og
sameignarfélög, sem telja má íþyngjandi, nema til þess sé heimild í lögum. Þannig
verður ákvörðunum og athöfnum einkaaðila væntanlega ekki skotið til stjórnvalda
nema til þess sé lagaheimild. Þegar um er að ræða kærur á slíkum ákvörðunum til
sérstakra úrskurðarnefnda verður sú lagaheimild að vera skýr, miðað við að um er að
ræða undantekningu frá meginreglu íslenskrar stjórnskipunar um málskotsrétt innan
stjórnýslunnar.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 42/1983 er Landsvirkjun sameignarfyrirtæki ríkissjóðs,
Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Þannig er fyrirtækið einkaaðili í skilningi 1. gr.
upplýsingalaga. Þar eð þau gögn, sem [A] óskaði á sínum tíma eftir aðgangi að hjá
Landsvirkjun, lúta ekki að töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna í skjóli opinbers
valds eiga upplýsingalög ekki við beiðni hans, heldur væntanlega lög nr. 21/1993.

Í 4. gr. þeirra laga segir, eftir að henni var breytt með 2. tölul. 25. gr. upplýsinga-
laga: „Um aðgang að fyrirliggjandi gögnum um umhverfismál fer eftir upplýsinga-
lögum.“ Í 6. gr. laga nr. 21/1993 var upphaflega kveðið á um almenna heimild til að kæra
synjun um að veita aðgang að upplýsingum til ráðherra, en sú heimild var þrengd með
3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga og nær nú aðeins til þess þegar synjað er að afla og láta
í té upplýsingar, en ekki þegar synjað er um aðgang að fyrirliggjandi gögnum. Með
þessum breytingum felst óneitanlega ráðagerð af hálfu löggjafans um að synjun um að
veita aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál skv. 4. gr. laga nr. 21/1993
verði kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Sá galli er þó á gjöf Njarðar að
hvergi er mælt fyrir um það berum orðum, hvorki í lögum né lögskýringargögnum.

Vegna þessa er unnt að skýra hina almennu tilvísun til upplýsingalaga í 4. gr. laga
nr. 21/1993 á tvo vegu. Annars vegar að upplýsingalög mæli einungis fyrir um rétt til
aðgangs að fyrirliggjandi gögnum, svo og undantekningar frá þeim rétti, en synjun um
að veita aðgang að þeim verði því aðeins kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál
að bein heimild sé til þess í lögnum. Hins vegar að upplýsingalög kveði ekki aðeins
á um rétt til aðgangs að fyrirliggjandi gögnum, heldur verði synjun um að veita aðgang
að þeim jafnframt borin undir hina sérstöku úrskurðarnefnd án tillits til þess hvort sá
aðili, sem þá ákvörðun hefur tekið falli undir lögin sbr. 1. gr. þeirra.

Síðari skýringarkosturinn styðst einkum við það sjónarmið að vilji löggjafans hafi
ekki staðið til þess að þrengja kærheimild í þessu tilviki og skerða þar með réttar-
öryggi borgaranna á þessu sviði. Hin almenna tilvísun til upplýsingalaga í 4. gr. laga
nr. 21/1993 hljóti að taka til kærheimildar jafnt og annarra atriða enda hafi kær-
heimildin í 6. gr. laganna verið þrengd til samræmis við þá fyrirætlun. Sú breyting
hefði annars ekki þjónað neinum tilgangi.

Á móti þessu sjónarmiði má tefla fram eftirfarandi rökum:

1) Heimild til að kæra ákvarðanir til sérstakra úrskurðarnefnda, sem fara með end-
anlegt úrskurðarvald innan stjórnýslunnar, er undantekning frá þeirri meginreglu að
ráðherrar fari með slíkt úrskurðarvald. Af þeim sökum ber að skýra valdsvið úrskurð-
arnefnda þröngt fremur en rúmt.

2) Heimild til að kæra ákvarðanir einkaaðila eins og Landsvirkjunar til stjórn-
valda, þ.á m. til sérstakra úrskurðarnefnda, verður að styðjast við ótvíræða heimild í
lögum. Slíka heimild skortir í því tilviki, sem hér um ræðir, þar sem hvergi er mælt fyr-
ir um það í settum lögum að ákvarðanir annarra aðila en stjórnvalda verði kærðar til
úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

3) Í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga er ekki tekið af skarið um heimild til að kæra synjun skv. 4. gr. laga nr. 21/1993 til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, eins og vikið er að í úrskurði nefndarinnar frá 29. desember s.l.

4) Þótt ekki sé fyrir hendi heimild til að bera synjun einkaaðila um að veita aðgang að fyrirliggjandi gögnum um umhverfismál undir stjórnvöld er réttaröryggi borgaranna ekki stefnt í voða. Synjunin verður án efa borin undir dómstóla skv. 70. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mönnum er tryggður sá réttur að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum.“

Með bréfi, dags. 9. júlí 1998, gaf umboðsmaður Alþingis lögmanni A kost á að gera þær athugasemdir við svar úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem hann teldi ástæðu til. Umboðsmanni Alþingis bárust ekki svör frá lögmanninum af þessu tilefni.

Hinn 15. febrúar 1999 ritaði ég iðnaðarráðherra bréf og gaf honum kost á að skýra viðhorf sitt til stöðu Landsvirkjunar og gildissviðs 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Jafnframt var óskað skýringa iðnaðarráðuneytisins á þeim atriðum í kvörtun A er það taldi rétt að kæmu fram til viðbótar því sem byggt væri á í bréfi þess til lögmanns A í tilefni af afgreiðslu ráðuneytisins á kæru hans 10. mars 1998. Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins, dags. 15. mars 1999, er barst mér 29. s.m., segir meðal annars svo:

„Eins og fram kemur í [bréfi umboðsmanns Alþingis] til ráðuneytisins, var [1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993] breytt að tillögu umhverfisnefndar við meðferð frumvarpsins á Alþingi, í þá átt að „stofnunum“ var bætt inn í ákvæðið. Var tilgangurinn sá að rýmka gildissvið hugtaksins stjórnvald þannig að ljóst yrði að ekkert stjórnvald yrði undanskilið hvað varðaði aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál. Nauðsyn þótti að frumvarpið tæki til fleiri aðila en þeirra sem hafa að lögum vald til að kveða á um réttindi eða skyldur manna á sviði umhverfismála, svo sem rannsóknarstofnana sem vinna að gagnaöflun og úrvinnslu gagna en hafa ekki vald til að taka stjórnsýsluávarðanir. Tilgangur breytinganna var því sá að fella stjórnvöld sem ekki taka stjórnvaldsávarðanir undir gildissvið laganna, andstætt því sem fram kom í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 sem sett voru stuttu seinna. [...]

Í greinargerð með frumvarpi til [upplýsingalaga nr. 50/1996] kemur fram að öfugt við stjórnsýslulögin sé ekki gerður neinn greinarmunur á því hvers eðlis sú starfsemi sé sem stjórnvöld hafi með höndum. Lögin taki því ekki einvörðungu til þess þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna, sbr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, heldur og til hvers konar þjónustustarfsemi, samningsgerðar og annarrar starfsemi.

Samkvæmt framansögðu er það ljóst að lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál eru að þessu leyti jafn víðtæk og upplýsingalögin, þ.e. þau taka til fleiri aðila en þeirra sem hafa að lögum vald til að kveða á um réttindi eða skyldur manna. Af ákvæði 2. mgr. 1. gr. upplýsingalaga er síðan ljóst að gildissvið þeirra er enn víðtækara en gildissvið laga nr. 21/1993, enda taka þau skv. ákvæðinu einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ávarðanir um rétt eða skyldu manna. Slík heimild er ekki í lögum nr. 21/1993, enda hvergi minnst á einkaaðila í þeim. Ætti slík heimild að vera fyrir hendi þyrfti að kveða skýrt á um hana í lögnum líkt og gert er í upplýsingalögnum. Það er einnig augljóst af 1. gr. laganna að ekki er gert ráð fyrir að lögin taki til einkaaðila, enda er lögnum ætlað að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál hjá *stjórnvöldum*. Með hliðsjón af fyrrgreindum sjónarmiðum er gildissvið laga nr. 21/1993 þrengra en upplýsingalaga nr. 50/1996 þar sem lög nr.

21/1993 eru afmörkuð við ríkið, sveitarfélög og stofnanir þeirra, en upplýsingalögin geta einnig tekið til einkaréttaraðila að því leyti sem þeir taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 42/1983 er Landsvirkjun sameignarfyrirtæki ríkissjóðs, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Til grundvallar sameignarfyrirtækinu liggur sameignarsamningur, sá fyrsti frá 1. júlí 1965, en núgildandi samningur er frá 27. febrúar 1981, með síðari breytingum. Samkvæmt 2. gr. sömu laga er það meginhlutverk fyrirtækisins að byggja og reka raforkuver og selja almenningsrafveitum og iðjufyrirtækjum raforku. Í 5. mgr. 1. gr. reglugerðar fyrir Landsvirkjun nr. 259/1997, kemur m.a. fram að Landsvirkjun er sjálfstæður réttaraðili og hefur sjálfstæðan fjárhag og reikningshald. Hver eigandi um sig er í einfaldri ábyrgð fyrir öllum skuldbindingum fyrirtækisins. Með hliðsjón af framansögðu fer það ekki á milli mála að Landsvirkjun er einkaréttarlegt fyrirtæki en er ekki allsherjarréttarlegs eðlis.

Gerður er skýr greinarmunur á ríkisstofnunum og fyrirtækjum í eigu ríkisins í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Landsvirkjun fellur undir E-hluta ríkisreiknings, meðan ríkisstofnanir falla undir A-hluta reikningsins. Þá hefur ekki verið talið að um kærusamband sé að ræða milli Landsvirkjunar og iðnaðarráðuneytis, vegna þeirrar staðreyndar að Landsvirkjun telst ekki vera stjórnvald. Þá er ráðherra ekki talinn vera æðra stjórnvald gagnvart Landsvirkjun í hefðbundnum skilningi, heldur fer hann með málefni fyrirtækisins sem eignaraðili og jafnframt fer hann með framkvæmd laga um Landsvirkjun.

Bent skal á að samkvæmt upplýsingalögum falla undir hugtakið „einkaaðilar“ m.a. félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög, þótt þau séu í opinberri eigu. Það sem ræður úrslitum í þessu sambandi er hvort að aðili fari með einhvers konar ríkisvald (framkvæmdavald). Þrátt fyrir að Landsvirkjun beri ýmsar skyldur, eins og umboðsmaður kvartanda bendir réttilega á, er langt því frá að slíkt feli í sér opinbert vald og geri sameignarfyrirtæki sem starfar á einkaréttarlegum grunni að ríkisstofnun.

Fallist er á nauðsyn þess að tryggja rétt almennings til upplýsinga um umhverfismál hjá stjórnvöldum og að þau annist miðlun upplýsinga til almennings, sbr. 1. og 5. gr. laga nr. 21/1993. Þá er og fallist á nauðsyn þess að tryggja aðgang að upplýsingum hjá stofnunum sem bera opinbera ábyrgð á umhverfismálum undir stjórn opinberra yfirvalda, sbr. tilskipun ESB nr. 90/313. Það er hins vegar ljóst að Landsvirkjun ber ekki opinbera ábyrgð á umhverfismálum í þessum skilningi, þrátt fyrir að fyrirtækið beri ábyrgð á umhverfi sínu eins og aðrir.

Til þess að tryggja að starfsemi fyrirtækja sé í samræmi við lög og reglur um umhverfisvernd er gert ráð fyrir því að einstök verkefni fái stimpil yfirvalda (umhverfisráðuneytis), þ.e. þau þurfa að ganga í gegnum umhverfismat. Þá eru til stofnanir eins og Orkustofnun, Náttúrufræðistofnun, RALA og Iðntæknistofnun sem allar stunda rannsóknir á málum er varða umhverfið. Hjá þessum aðilum er eðlilegt að veittar séu upplýsingar um umhverfismál, ekki hjá einkaréttarlegum fyrirtækjum sem haga framkvæmdum sínum í samræmi við þau sjónarmið sem stjórnvöld og stofnanir þeirra setja fram. Landsvirkjun er undir sama hatt sett og önnur fyrirtæki landsins í þessum efnum og fer ekki á nokkurn hátt með opinbert vald í umhverfismálum.

Álit ráðuneytisins er því að lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sbr. og tilskipun 90/313, taki ekki til Landsvirkjunar.

[...]

Verði niðurstaða yðar hins vegar sú, að lög nr. 21/1993 verða talin ná til einkaréttarlegra fyrirtækja, þá bendir ráðuneytið á þá staðreynd, að í slíkum tilvikum getur upplýsingaskylda aðeins náð til þeirrar starfsemi fyrirtækis sem er opinber í eðli sínu.

Fráleitt er að halda því fram að hægt sé að skylda fyrirtæki í einkaréttarlegum rekstri til að láta af hendi upplýsingar sem kostnaður hefur verið lagður í að afla og eiga að notast í viðskiptalegum tilgangi. Þær upplýsingar sem óskað hefur verið eftir eru algerlega einkaréttarlegs eðlis. Um er að ræða upplýsingar er varða starfsemi Landsvirkjunar hvað varðar byggingu og rekstur raforkuvera og samninga þar að lútandi. Hér er því ekki um að ræða upplýsingar um umhverfismál hjá stjórnvöldum í skilningi laga nr. 21/1993. Slíku er auðvitað hægt að halda fram, enda auðveldlega hægt að segja að allt það sem gert er eða hafi áhrif utan dyra sé umhverfismál. En að slíkt leiði til þess að allar upplýsingar hjá fyrirtæki um mál er hafa snertiflöt við umhverfið skuli vera aðgengilegar fyrir almenning er fráleitt.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á ákvæði 5. gr. laga nr. 21/1993, sérstaklega liði c. og d.

Samkvæmt fyrrgreindum sjónarmiðum er ljóst að lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál taka ekki til þeirrar starfsemi sem fyrrgreind upplýsingabeidni lýtur að.“

Með bréfi, dags. 15. febrúar 1999, gaf ég stjórn Landsvirkjunar einnig kost á að skýra viðhorf sitt til stöðu Landsvirkjunar og gildissviðs 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í svarbréfi Landsvirkjunar, dags. 9. mars 1999, segir meðal annars svo:

„Ákvæði 2. gr. stjórnskipunarlaga nr. 33/1944 mælir fyrir um þrískiptingu ríkisvaldsins. Valdsvið stjórnsýslunnar takmarkast af löggjafar- og dómsvaldinu annars vegar, en af lögaðilum og einstaklingum hins vegar. Álitæfnið sem fyrir liggur, varðar það hvort af 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 um upplýsingar og upplýsingamiðlun megi ráða að lögin gildi um Landsvirkjun, sem er fyrirtæki í opinberri eigu.

Um Landsvirkjun gilda lög nr. 42/1983. Í 1. gr. laganna segir m.a.: „Landsvirkjun er sameignarfyrirtæki ríkissjóðs, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Heimili þess og varnarþing er í Reykjavík. Fyrirtækið er sjálfstæður réttaraðili með sjálfstæðan fjárhag og reikningshald.“ Landsvirkjun er því sjálfstætt fyrirtæki og er rekið sem slíkt þó það sé í eigu opinberra aðila. Ef gildissvið laganna á að ná til Landsvirkjunar verður að álíta sem svo að Landsvirkjun sé hluti af framkvæmdavaldinu. Meginhlutverk Landsvirkjunar skv. 2. gr. laga nr. 42/1983 er hins vegar að reisa og reka raforkuver og selja almenningsrafveitum og iðjufyrirtækjum raforku.

Landsvirkjun er því ekki stjórnvald í skilningi laga nr. 21/1993 um upplýsingar og upplýsingamiðlun í umhverfismálum, sem ber skylda til þess að láta upplýsingar af hendi til óskyldra aðila. Þá kemur fram í 2. [mgr.] 13. gr. laga nr. 42/1983 um Landsvirkjun að samkeppnislög gilda um fyrirtækið. Það er óhugsandi að fyrirtæki sem á að starfa eftir gildandi samkeppnislögum verði gert skylt að veita hverjum sem þess óskar upplýsingar um rannsóknir sínar og starfsemi.

Hvort stofnun verður talin tilheyra stjórnsýslunni ræðst meðal annars af skipulagslegri stöðu hennar. Landsvirkjun getur ekki talist stjórnvald í skilningi laganna, þegar staða fyrirtækisins er skoðuð frá þessu sjónarhorni. Engin kæruleið er fyrir hendi innan stjórnsýslunnar fyrir þann aðila sem Landsvirkjun neitar um upplýsingar eða tekur aðrar ákvarðanir sem aðili er ósáttur við. Þá hafa engin verkefni stjórnvalda verið framseld til Landsvirkjunar. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur tvisvar komist að þeirri niðurstöðu að nefndin sé ekki bær til þess að taka við kæru vegna þess að Landsvirkjun hefur neitað aðila um upplýsingar. Upplýsingalög taki hvorki til Landsvirkjunar né þeirrar starfsemi sem hún hafi með höndum.

Æðsta stjórn Landsvirkjunar er ekki í höndum stjórnsýslunefnda eða ráðherra,

heldur í höndum stjórnar fyrirtækisins sem er skipuð af eigendum þess. Ráðherra þarf þó, f.h. eignaraðilans íslenska ríkisins, að samþykkja lántökur fari þær upp yfir ákveðna upphæð og orkusölusamninga til langs tíma ef þeir fela í sér hættu á hækkun á raforkuverði til almenningsveitna. Að öðru leyti er Landsvirkjun fyrirtæki með sjálfstæða stjórn og er ekki stjórnvald sem kveður á um rétt og skyldu manna.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 21/1993 um upplýsingar og upplýsingamiðlun í umhverfismálum gilda upplýsingalög nr. 50/1996 um fyrirliggjandi gögn í umhverfismálum. Í 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 segir orðrétt: „Lög þessi taka til stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga.“ Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu til upplýsingalaga segir um þetta ákvæði að lögin gildi almennt ekki um einkaaðila, en undir hugtakið „einkaaðilar“ falla m.a. félög einkaréttarlegs eðlis og hlutafélög og sameignarfélög þótt þau séu í opinberri eigu. Þó er gerð sú undantekning í 2. mgr. að lögin nái einnig til einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þessi undantekning á hins vegar ekki við um Landsvirkjun. Landsvirkjun hefur ekki verið falið neitt vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Við skýringu á gildissviði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 verður að líta til þessara skýringa á upplýsingalögum. Landsvirkjun fellur því ekki undir gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 um upplýsingar og upplýsingamiðlun í umhverfismálum.

Þá er það viðurkennt í stjórn-sýslurétti að reglur stjórn-sýslunnar ná ekki til fyrirtækja sem ekki hafa stjórnvaldsverkefni með höndum. Gildir þá einu hvort þau eru í opinberri eigu eða hvort þau hafa einkaleyfi á ákveðinni starfsemi eða á ákveðnu sviði. Ef talið yrði að Landsvirkjun hefði í reynd einkaleyfi á ákveðnu sviði, breytti það ekki þeirri staðreynd að Landsvirkjun tilheyrir ekki stjórn-sýslunni. Jafnvel þó að opinber stjórnvöld hafi einhver áhrif á reksturinn tilheyra fyrirtæki sem lúta skipulagi félags ekki stjórn-sýslunni. Sé kveðið á um stofnun fyrirtækisins og rekstrarform þess með lögum taka lögin einmitt af allan vafa um það að fyrirtækið fellur ekki undir stjórn-sýsluna.

Þegar ákveða þarf mörk stjórn-sýslunnar gagnvart einkaaðilum ber einnig að líta til verkefna stofnunarinnar. Hafi hún með höndum stjórnvaldsverkefni gilda reglur stjórn-sýslunnar að sjálfsögðu um þau verkefni. Landsvirkjun er hins vegar fyrirtæki sem hefur ekki fengið nein stjórnvaldsverkefni framseld líkt og úrskurðarnefnd upplýsingamála hefur tvívegis komist að niðurstöðu um.

Tilgangur laga nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál er að almenningur eigi kost á upplýsingum um sitt nánasta umhverfi. Lögin ná tilgangi sínum fyllilega ef opinber stjórnvöld eru áfram þeir aðilar sem svara fyrirspurnum um umhverfismál. Hafi fyrirtæki uppi áætlanir sem hafa áhrif á umhverfið þurfa þau leyfi stjórnvalda sem hafa þá allar upplýsingar undir höndum og eru best til þess fallin að svara fyrirspurnum. Lögin um upplýsingar og upplýsingamiðlun og EES-gerðin sem lögin byggja á taka ekki til fyrirtækja. Löggjöfin byggir á og virðir það að fyrirtæki eru annars eðlis en stjórnvöld og starfa eftir öðrum lög-málum. Þá miða allar alþjóðlegar samþykktir í þessum efnum sem fulltrúar Íslands hafa undirritað, nú síðast samningurinn um aðgang almennings að upplýsingum í umhverfismálum frá því í júní 1998, að því að almenningur eigi rétt á upplýsingum varðandi umhverfismál frá stjórnvöldum, en að fyrirtæki séu af eðlilegum ástæðum undanþegin slíkri upplýsingaskyldu.

Stjórnvöld hafa allar nauðsynlegar upplýsingar undir höndum varðandi framkvæmdir Landsvirkjunar. Það er því ljóst að stjórnvöld eru sá aðili sem almenningi ber að beina fyrirspurnum sínum um umhverfismál til en ekki Landsvirkjun.“

Með bréfi, dags. 30. mars 1999, gaf ég lögmanni A kost á að gera þær athugasemdir við bréf iðnaðarráðuneytisins og Landsvirkjunar sem hann teldi ástæðu til. Athugasemdir lögmannsins bárust mér með bréfi 14. apríl 1999.

IV.

1.

Kvörtun þessa máls lýtur að synjun Landsvirkjunar á því að afhenda fundargerðir stjórnar fyrirtækisins vegna virkjunar eða stíflugerðar í Laxá, uppgræðslu við Kráká og samninga við aðila á Laxársvæðinu ásamt fundargerðum samninganefndar Landsvirkjunar við samninganefnd heimamanna á svæðinu. Af hálfu A var synjun Landsvirkjunar tvívegis skotið til úrskurðarnefndar um upplýsingamál og loks til iðnaðarráðuneytisins en báðir þessir aðilar töldu sig ekki bæra að lögum til þess að taka kærur A til efnislegrar meðferðar.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ber aðila að hafa fyrst tæmt mögulegar kæruleiðir innan stjórnarsýslunnar áður en hann getur kvartað til umboðsmanns Alþingis. Í ljósi þessa og eins og mál þetta er lagt fyrir mig lít ég svo á að leysa verði úr því hvort afgreiðsla iðnaðarráðuneytisins 10. mars 1998, þar sem ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru lagaskilyrði til þess að það tæki afstöðu til kæruefnis A, hafi verið lögmat. Í öðru lagi snýst mál þetta um lögmati úrskurða úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 19. september 1997 og 29. desember s.á. um að vísa kærum A á synjun Landsvirkjunar frá nefndinni.

2.

Af gögnum málsins verður ráðið að lögmaður A gerir ekki athugasemdir við þá niðurstöðu iðnaðarráðuneytisins að krafa hans lúti að gögnum sem þegar eru fyrirbyggjandi hjá Landsvirkjun. Tel ég því rétt að leggja til grundvallar við úrlausn þessa máls að um slík gögn sé að ræða en ekki gögn sem afla hefði þurft sérstaklega í tilefni af kröfu A. Styðst þessi ályktun einnig við lýsingu þeirra gagna sem óskað var afhendingar á hjá Landsvirkjun í kvörtun þeirri sem hér er til úrlausnar og öðrum gögnum málsins. Ég tek þetta fram sökum þess að lög nr. 21/1993, eins og þeim var breytt með 2. og 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, gera ráð fyrir tvenns konar málsmeðferð vegna krafna um afhendingu gagna. Þessi aðgreining laganna fer eftir því hvort gögnin teljast fyrirbyggjandi eða þess eðlis að þeirra verður að afla sérstaklega vegna framkominnar kröfu um afhendingu upplýsinga um umhverfismál.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 21/1993, sbr. 2. tölul. 25. gr. upplýsingalaga, fer um aðgang að fyrirbyggjandi gögnum um umhverfismál eftir upplýsingalögum. Ákvæði 6. gr. laga nr. 21/1993 kveður aftur á móti á um kæruehimild til ráðherra ef ákvörðun varðar synjun um að afhenda upplýsingar um umhverfismál sem afla þarf sérstaklega í tilefni af beiðni þar að lútandi. Er þessi kæruehimild einskorðuð við synjun á að afhenda slíkar upplýsingar. Í ljósi þessa geri ég ekki athugasemdir við þá niðurstöðu iðnaðarráðuneytisins að A hafi ekki getað byggt stjórnarsýslukæru sína vegna synjunar Landsvirkjunar á kæruehimild 6. gr. laga nr. 21/1993 eins og atvikum var háttað í máli þessu.

3.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur tvisvar í þessu máli tekið til úrlausnar hvort synjun Landsvirkjunar á afhendingu upplýsinga um umhverfismál sé kæránleg til nefndarinnar, fyrst með úrskurði 19. september 1997 og síðan með úrskurði 29. desember 1997.

Í fyrri úrskurði sínum taldi úrskurðarnefndin að Landsvirkjun félli ekki undir gildisvið upplýsingalaga nr. 50/1996, sbr. 1. gr. þeirra laga. Í síðari úrskurði sínum tók nefndin til skoðunar hvort mögulegt væri að bera synjun Landsvirkjunar á því að afhenda fyrir-

liggjandi gögn um umhverfismál undir nefndina á grundvelli 4. gr. laga nr. 21/1993 eins og því ákvæði var breytt með 2. tölul. 25. gr. upplýsingalaga. Í úrskurði nefndarinnar er meðal annars vísað til þess að í „stjórnarskránni [sé] gengið út frá þeirri meginreglu að ráðherra fari með yfirstjórn stjórnáslunnar nema hún sé að lögum fengin öðrum stjórnvöldum. Samkvæmt því [verði] stjórnvaldsákvæðanir almennt kærðar til þess ráðherra, sem [fari] með stjórn viðeigandi málaflokks, nema lög mæli á annan veg“. Sökum þessa taldi nefndin að skýra yrði ákvæði 14. gr. upplýsingalaga þröngt enda fæli það í sér undantekningu frá framangreindri meginreglu um að yfirstjórn stjórnáslunnar sé í höndum ráðherra. Nefndin taldi að enda þótt í „2. og 3. tölul. [25. gr. upplýsingalaga], sem breyttu 4. og 7. gr. laga nr. 21/1993, [kynni] að felast ráðagerð um að synjun á aðgangi að upplýsingum samkvæmt síðastnefndum lögum [yrði] kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál [væri] það hvergi tekið fram berum orðum, hvorki í lögum sjálfum né lögskýringargögnum“. Þá taldi nefndin að kærueimild til hennar yrði ekki heldur byggð á lögjöfnun þar eð lög nr. 21/1993 fjalli um „tiltölulega sérhæft svið og [yrði] því ekki jafnað til upplýsingalaga sem [hafi] að geyma almenn ákvæði um rétt almennings til aðgangs að gögnum í vörslum stjórnvalda“. Það var því niðurstaða nefndarinnar að synjun Landsvirkjunar yrði ekki skotið til úrlausnar úrskurðarnefndar um upplýsingamál á grundvelli 4. gr. laga nr. 21/1993.

4.

Með hliðsjón af því sem rakið er hér að framan tel ég að taka verði fyrst til athugunar hvort fallast beri á þá úrlausn úrskurðarnefndar um upplýsingamál að ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 feli ekki í sér að synjun á afhendingu fyrirbyggjandi upplýsinga um umhverfismál sé kæránleg til nefndarinnar á grundvelli 1. mgr. 14. gr. upplýsingalaga.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, er lögumum ætlað að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál hjá stjórnvöldum og að þau annist miðlun upplýsinga um umhverfismál til almennings. Nánari ákvæði um gildissvið laganna er að finna í 2. gr. Þar segir að lögin gildi um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hjá „ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra“. Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 21/1993 kemur fram að frumvarpið hafi verið samið í þeim tilgangi að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Síðan segir meðal annars svo:

„Í 74. gr. [EES-]samningsins er vísað til viðauka XX sem fjallar um umhverfi. Í viðaukanum er að finna tilskipun um frjálsan aðgang að upplýsingum um umhverfismál, tilskipun nr. 90/313/EBE. Í samræmi við efnisreglur þeirrar tilskipunar er frumvarp þetta samið.

Í stefnu og starfsáætlun ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram um umhverfismál að í mótnun umhverfisstefnu felist „að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfið og ástand þess“. Því stefnumiði verður náð með frumvarpi þessu verði það að lögum.

[...]

Markmiðið með frumvarpinu, eins og kemur fram í 1. gr. þess, er annars vegar að tryggja aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál og hins vegar að tryggja upplýsingamiðlun stjórnvalda til almennings. Talið er eðlilegt að einstaklingar og lögáðilar geti óskað tiltekinna upplýsinga um umhverfismál án þess að hafa sérstakra hagsmuna að gæta. Enn fremur er talið að auka megi áhuga og vitund almennings gagnvart umhverfi sínu með aðgangi að upplýsingum og aukinni upplýsingamiðlun um umhverfismál.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 828-829.)

Í upphaflegu frumvarpi er varð síðar að lögum nr. 21/1993 var ekki gerður greinarmunur á efnis- og málsmeðferðarreglum eftir því hvort beiðni laut að fyrirbyggjandi upplýsingum eða upplýsingum sem afla þyrfti sérstaklega í tilefni slíkrar beiðni. Í ákvæði 5. gr. frumvarpsins, eins og það hljóðaði þegar það var lagt fyrir Alþingi, sagði að teldi aðili að synjun á afhendingu upplýsinga væri ekki studd gildum rökum gæti hann þá, ef ráðherra ætti ekki sjálfur í hlut, skotið máli til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá því að honum var kunnugt um synjunina. Kæru um synjun stjórnvalds sem heyrði undir aðra ráðherra skyldi skjóta til viðkomandi ráðherra, sbr. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 828.) Orðalag 5. gr. frumvarpsins sætti nokkrum breytingum í meðförum umhverfisnefndar Alþingis. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 2713.) Var ákvæðið lögfest samhljóða þeirri breytingartillögu umhverfisnefndar með 6. gr. laga nr. 21/1993.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1993, eins og það hljóðaði við lögfestingu laganna, var heimilt að kæra ákvörðun um synjun á aðgangi að upplýsingum til hlutaðeigandi ráðherra innan sex vikna frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðunina. Eins og áður greinir átti þessi kæruheimild jafnt við um fyrirbyggjandi upplýsingar sem og upplýsingar sem afla þyrfti sérstaklega í tilefni af beiðni. Með 2. og 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 var hins vegar gerð breyting á þessu fyrirkomulagi laga nr. 21/1993. Með 2. tölul. 25. gr. upplýsingalaga var ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 breytt á þann veg að um aðgang að fyrirbyggjandi upplýsingum um umhverfismál fer nú eftir upplýsingalögum. Í ljósi þessa var kæruheimild 6. gr. laga nr. 21/1993 þrengd þannig að aðeins er nú heimilt að kæra ákvörðun um synjun um að afla og láta í té upplýsingar um umhverfismál samkvæmt 7. gr. laganna til ráðherra innan sex vikna frá því aðila er tilkynnt um hana. Í athugasemdum greinargerðar með 25. gr. frumvarps þess er varð að upplýsingalögum sagði svo um þessar breytingar á lögum nr. 21/1993:

„Í 2. og 3. tölul. [25. gr.] er lagt til að gerðar verði breytingar á lögum nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, til þess að tryggja að upplýsingalög gildi að meginstefnu til um allar upplýsingar sem finna má í gögnum stjórnvalda, með þeim undantekningum sem mælt er fyrir um í 3.-6. gr. frumvarpsins. Lög nr. 21/1993 munu þó gilda áfram um upplýsingamiðlun um umhverfismál, sbr. 8. gr. laganna, og öflun upplýsinga um umhverfismál sem ekki eru fyrirbyggjandi hjá stjórnvöldum en engu að síður er talið rétt að afla og láta í té, sbr. 7. gr. laganna.“ (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3033.)

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur byggt á því í þessu máli að enda þótt ákvæði 2. tölul. 25. gr. upplýsingalaga hafi alfarið fært ákvarðanir um aðgang að fyrirbyggjandi upplýsingum um umhverfismál undir ákvæði upplýsingalaga komi hvergi berum orðum fram að heimilt sé að skjóta ákvörðun um að afhenda ekki slíkar upplýsingar, sem tekin er á grundvelli laga nr. 21/1993, til úrlausnar úrskurðarnefndar um upplýsingamál samkvæmt 1. mgr. 14. gr. upplýsingalaga. Verði því ekki talið að slík heimild sé fyrir hendi í ljósi þeirrar meginreglu íslenskrar stjórnskipunar að stjórnarsýslan sé í höndum viðkomandi ráðherra nema annað fyrirkomulag megi leiða af skýrri lagaheimild. Þessi niðurstaða úrskurðarnefndarinnar leiðir til þess að óski einstaklingur eða lögaðili eftir fyrirbyggjandi upplýsingum um umhverfismál og neiti sá aðili sem móttækur beiðni að verða við henni eins og háttaði í þessu máli hefur aðili ekki kost á því að fá slíka niðurstöðu endurskoðaða á grundvelli laga nr. 21/1993 eða upplýsingalaga. Í þeim tilvikum á aðili ekki annarra kosta völ en að skjóta viðkomandi synjun undir dómstóla nema að fyrir hendi sé kærusamband í merkingu 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt upphafsákvæði 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sem hefur lagagildi hér á landi, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efna-

hagssvæðið, eru gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samninginn eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar bindandi fyrir íslenska ríkið. Ég minni á að lög nr. 21/1993 voru sett í þeim tilgangi að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES-samningsins. Í 74. gr. EES-samningsins er vísað til viðauka XX sem fjallar um umhverfismál. Í viðaukanum er að finna tilskipun 90/313/EBE, um fjálsan aðgang að upplýsingum um umhverfismál en tilskipunin er samkvæmt framangreindu bindandi fyrir íslenska ríkið.

Af ákvæði b-liðar 7. gr. EES-samningsins leiðir að íslenska ríkið hefur sem aðildarríki að samningnum almennt séð val um form og aðferð við lögleiðingu tilskipana EBE sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samninginn eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar og samsvara tilskipunum Evrópubandalagsins. Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 21/1993 og teknar eru upp hér að framan kemur fram að frumvarpið hafi verið samið í samræmi við efnisreglur tilskipunar nr. 90/313/EBE. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 828-829.)

Í aðfaraorðum tilskipunar ráðsins 90/313/EBE kemur fram að „umsækjandi verður að hafa möguleika á því að áfrýja úrskurði hins opinbera yfirvalds“. Þá segir í 4. gr. tilskipunarinnar að álíti einstaklingur að beiðni hans um upplýsingar hafi verið hafnað eða hún höfð að engu á óréttmætan hátt, eða að hann hafi fengið ófullnægjandi svör frá opinberu yfirvaldi, sé honum heimilt að fara fram á endurskoðun af hálfu stjórnvalda eða dómstóla á þeirri niðurstöðu í samræmi við réttarkerfi viðeigandi lands.

Áður er rakið að við lögfestingu laga nr. 21/1993 var með skýrum hætti gert ráð fyrir því að synjun á beiðni um aðgang að upplýsingum væri kæránleg til hlutaðeigandi ráðherra. Samkvæmt þessu var það ákvörðun löggjafans að uppfylla þær skyldur sem tilskipun 90/313/EBE hefur að geyma að því er varðar kærurétt umsækjanda með því að veita honum kost á að skjóta synjun um aðgang að upplýsingum um umhverfismál til ráðherra. Ég fæ ekki séð að sú breyting sem varð á lögum nr. 21/1993 með 2. og 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga beri með sér þá ætlun löggjafans að takmarka möguleika einstaklinga eða lögaðila sem óska eftir fyrirliggjandi upplýsingum að fá slíka ákvörðun endurskoðaða innan stjórnslunnar áður en þeim stendur nauðugur einn sá kostur að bera mál undir dómstóla. Þá tek ég sérstaklega fram að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í máli þessu fallist á það, bæði í úrskurði sínum 29. desember 1997 og í bréfi sínu til umboðsmanns Alþingis frá 2. júlí 1998, að með ofangreindri breytingu á lögum nr. 21/1993 kunni að hafa falist „ráðagerð [löggjafans] um að synjun á aðgangi að upplýsingum samkvæmt [lögum nr. 21/1993] verði kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál [...]“. Nefndin hefur hins vegar gert þá kröfu að slík heimild komi fram berum orðum í lögum eða lögskýringargögnum til þess að henni sé fært að taka slíkar ákvarðanir til efnislegrar meðferðar.

Ég get samkvæmt framangreindu ekki fallist á það með úrskurðarnefnd um upplýsingamál að í núgildandi ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 sem vísar til upplýsingalaga í heild felist ekki jafnframt heimild til að kæra synjun um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál til úrskurðarnefndarinnar. Hafa verður í huga að með 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga var kærueimild 6. gr. laga nr. 21/1993 þrengd í ljósi þess að ákvarðanir um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál yrðu teknar á grundvelli efnis- og málsmeðferðarreglna upplýsingalaga. Löggjafinn hafði með upphaflegum ákvæðum laga nr. 21/1993 veitt einstaklingum og lögaðilum rétt í ljósi skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt tilskipun 90/313/EBE til þess að ákvarðanir samkvæmt lögnum yrðu endurskoðaðar hjá aðila innan stjórnslunnar. Ekkert í orðalagi ákvæða 4. og 6. gr. laga nr. 21/1993, 2. og 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga eða í lögskýringargögnum gefur til kynna að löggjafinn hafi ætlað að takmarka eða jafnvel afnema þennan rétt einstaklinga og lögaðila. Ég fæ því ekki séð að tilgangur ofangreindrar takmörkunar á efnissviði 6. gr. laga nr. 21/1993 hafi verið annar en sá að tryggja það að úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem hefur það verkefni með höndum að úrskurða um

gildi ákvarðana um afhendingu upplýsinga á grundvelli efnisreglna upplýsingalaga hafi nú og það verkefni með höndum að leysa efnislega úr kærnum vegna ákvarðana um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál á sama lagagrundvelli, sbr. 4. gr. laga nr. 21/1993.

Árétta ber áður nefndar athugasemdir mínar um áhrif niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál í þessu máli á takmörkun réttar einstaklinga eða lögaðila sem óska eftir fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál til að skjóta synjun um slíka afhendingu til annars úrskurðaraðila innan stjórnarsýslunnar. Löggjafinn taldi rétt með lögfestingu laga nr. 21/1993 að veita umsækjendum um slíkar upplýsingar kost á að skjóta óviðunandi úrlausn í slíkum málum til endurskoðunar hlutaðeigandi ráðherra. Með því var gætt að skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt tilskipun 90/313/EBE, sbr. 1. mgr. 3. gr. EES-samningsins sem eins og fyrr greinir hefur lagagildi hér á landi, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993. Ákvæði 1. mgr. 3. gr. EES-samningsins kveður á um það að samningsaðilar skuli gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningi þessum leiðir. Þá voru með þessu fyrirkomulagi laga nr. 21/1993 virt þau ríku réttaröryggissjónarmið sem eru því samfara að einstaklingar og lögaðilar eigi þess kost að fá stjórnarsýslumál sitt endurskoðað að nýju hjá aðila innan stjórnarsýslunnar. Að auki er rétt að minna á þau hagræðis- og sanngirnissjónarmið sem liggja að baki því fyrirkomulagi að niðurstaða stjórnarsýslumáls hafi sætt endurskoðun innan stjórnarsýslunnar áður en hlutaðeigandi verður að bera mál sitt undir dómstóla.

Með hliðsjón af þessu og öðru því sem rakið er hér að framan tel ég að ekki sé hægt að fallast á að það hafi verið ætlun löggjafans að takmarka svo verulega rétt þeirra sem æskja fyrirliggjandi upplýsinga um umhverfismál á grundvelli laga nr. 21/1993 til endurskoðunar á synjun hlutaðeigandi aðila af því tilefni. Ég legg áherslu á að hvorki orðalag 4. gr. laga nr. 21/1993 né lögskýringargögn gefa tilefni til að fallast á niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar um þetta atriði með tilliti til ofangreindra sjónarmiða sem hafa verður hér í huga. Er það því niðurstaða mín að frávisun úrskurðarnefndar um upplýsingamál á kæru lögmanns A 29. desember 1997 hafi ekki verið í samræmi við lög. Samkvæmt þessu tel ég að ekki sé rétt að túlka 4. gr. laga nr. 21/1993 með öðrum hætti en að með því sé einstaklingum og lögaðilum sem synjað er um fyrirliggjandi upplýsingar um umhverfismál gert kleift að skjóta slíkri úrlausn til úrskurðarnefndar um upplýsingamál að öðrum skilyrðum uppfylltum.

5.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur byggt á því í þessu máli að Landsvirkjun falli ekki undir 1. gr. upplýsingalaga. Geri ég í sjálfu sér ekki athugasemdir við þá niðurstöðu eins og nánar verður rakið hér síðar. Áður en tekið er hins vegar til skoðunar hvort ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993, sem kveður eins og áður greinir á um að aðgangur að fyrirliggjandi upplýsingum fari eftir upplýsingalögum, geri samt sem áður ráð fyrir því að sá aðili er synjar beiðni um afhendingu slíkra upplýsinga falli undir gildissvið laga nr. 21/1993 verður að taka afstöðu til þess hvort gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 og 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 séu efnislega samhljóða. Ef svo er þá verður að leggja til grundvallar að ekki sé hægt að beina kærnu vegna synjunar Landsvirkjunar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál hvort sem byggt er á lögum nr. 21/1993 eða beinlínis á ákvæðum upplýsingalaga. Ef gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 er hins vegar víðtækara verður að taka sjálfstætt til skoðunar hvort 4. gr. laga nr. 21/1993 heimilar þá víðtækari aðgang að úrskurðarnefndinni en leiðir af upplýsingalögum.

6.

Ákvæði 1. gr. upplýsingalaga er svohljóðandi:

„Lög þessi taka til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga.

Lögin taka enn fremur til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.“

Í athugasemdum við 1. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum kemur fram að gert sé ráð fyrir því að þau taki til allrar stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga með sama hætti og stjórnýslulög nr. 37/1993. Þannig taki lögin til þeirrar starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þriggreiningu ríkisvaldsins. Þá kemur fram að öfugt við stjórnýslulög sé ekki gerður greinarmunur á því hvers eðlis sú starfsemi er sem stjórnvöld hafa með höndum. Lögin taki því ekki einvörðungu til þess þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 1. gr. stjórnýslulaga, heldur og til hvers konar þjónustustarfsemi, samningsgerðar og annarrar starfsemi. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3013.)

Í 2. mgr. 1. gr. laganna er mælt svo fyrir að lögin taki enn fremur til þeirrar starfsemi einkaaðila sem lýtur að því að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að upplýsingalögum segir að hér sé fylgt sömu reglu og í 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga þannig að upplýsingalög séu látin taka til þess þegar einkaaðilum hefur verið fengið „stjórnýsluhlutverk sem að öðru jöfnu er í höndum hins opinbera“. Síðan segir meðal annars svo í greinargerð frumvarpsins:

„Að öðru leyti gilda [upplýsingalögin] ekki um einkaaðila, en undir hugtakið „einkaaðilar“ falla m.a. félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög, þótt þau séu í opinberri eigu. Ef rekstrarformi opinberrar stofnunar hefur t.d. verið breytt í hlutafélagsform fellur hlutafélagið sem slíkt utan gildissviðs laganna, jafnvel þótt það sé að öllu leyti í eigu ríkis eða sveitarfélaga, nema því hafi verið falið sérstakt stjórnýsluhlutverk, þ.e. að taka ákvarðanir, í skjóli stjórnýsluvalds, um rétt eða skyldu manna. Sé hlutafélag í eigu ríkis eða sveitarfélags ná lögin til upplýsinga er varða eignarhald þessara opinberu aðila á félaginu nema upplýsingarnar lúti að viðkvæmum viðskiptahagsmunum þess, en þá er heimilt að takmarka aðgang að gögnum skv. 3. tölul. 6. gr. laganna með tilliti til samkeppni félagsins við aðra.“ (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3014.)

Af orðalagi 1. gr. upplýsingalaga og lögskýringargögnum má draga tvær ályktanir. Annars vegar að þeir aðilar sem falla undir stjórnýslulög falli að meginstefnu til undir gildissvið upplýsingalaga. Hins vegar að upplýsingalögin taki ekki til starfsemi einkaaðila nema þeim hafi verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga.

Í upphaflegu frumvarpi því er varð að lögum nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál, kom fram í ákvæði 1. mgr. 2. gr. að lögin giltu um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál sem væru á verksviði stjórnvalda. Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins var svohljóðandi ákvæði:

„Með stjórnvaldi er í lögum þessum átt við embætti, stofnun, ráð eða nefnd á vegum ríkis eða sveitarfélaga sem starfar að umhverfismálum og hefur að lögum heimild til þess að kveða á um rétt eða skyldur manna á sviði umhverfismála.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 827.)

Við meðferð frumvarpsins hjá umhverfisnefnd voru meðal annars gerðar breytingar á

tilvitnaðri 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins í þá veru sem nú er að finna í sama ákvæði laga nr. 21/1993 sem er svohljóðandi:

„Lög þessi gilda um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hjá ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra.“

Um þessa breytingu umhverfisnefndar sagði svo í álitni hennar:

„Breyting sú, sem lögð er til á fyrri málsgrein 2. gr. felur í sér rýmkun á gildis sviði hugtaksins „stjórnvald“ þannig að ljóst verði að ekkert stjórnvald verði undan- skilið hvað varðar aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál. Nauðsyn þykir bera til að frumvarpið taki til fleiri aðila en þeirra sem hafa að lögum vald til að kveða á um réttindi eða skyldur manna á sviði umhverfismála, svo sem rannsóknar- stofnana sem vinna að gagnaöflun og úrvinnslu gagna en hafa ekki vald til að taka stjórn-sýsluákvæðanir.“ (Alpt. 1992-1993, A-deild, bls. 2710.)

Af ofangreindri meðferð 1. mgr. 2. gr. frumvarps þess er varð að sama ákvæði í lögum nr. 21/1993 á Alþingi má draga þá ályktun að ákvæðið nái til fleiri aðila en falla undir gildissvið stjórn-sýslulaga. Þegar nánar er túlkað efnisinntak 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 verður að auki eins og áður er rakið að hafa sérstaklega í huga að lög nr. 21/1993 voru sett til að uppfylla skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. tilskipun 90/313/EBE. Í þessu sambandi minni ég á ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 en þar kemur fram að skýra skuli lög og reglur að svo miklu leyti sem við eigi til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast.

Í aðfaraorðum tilskipunar 90/313/EBE segir meðal annars að „[nauðsynlegt sé] að tryggja hverjum einstaklingi eða lögaðila í gjörvöllu bandalaginu fjálsan aðgang að tiltækum upplýsingum um umhverfismál,[...] sem opinber yfirvöld hafa yfir að ráða um ástand umhverfismála, þær framkvæmdir eða ráðstafanir sem hafa eða líklegt er að hafi skaðvænleg áhrif á umhverfið, og þær sem ætlað er að vernda það“. Þá segir meðal annars svo:

„Tryggja ber einnig aðgang að upplýsingum um umhverfið sem þeir aðilar hafa yfir að ráða sem bera opinbera ábyrgð á umhverfismálum undir stjórn opinberra yfir- valda.“

Í b-lið 2. gr. tilskipunar 90/313/EBE, sbr. upphafsmálslið greinarinnar, kemur eftir- farandi fram:

„Í tilskipun þessari er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:
[...]

- b) „opinber yfirvöld“: opinbert stjórnvald ríkis, héraðs eða sveitarfélags sem er ábyrgt fyrir umhverfismálum og hefur yfir að ráða upplýsingum sem tengjast þeim, að undanskildum aðilum sem fara með dóms- eða löggjafarvald.“

Þá er að finna eftirfarandi ákvæði í 6. gr. tilskipunarinnar:

„Aðildarríkin skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að upplýsingar sem tengjast umhverfismálum og eru í vörslu aðila sem bera opinbera ábyrgð á umhverfismálum undir stjórn opinberra yfirvalda séu gerðar aðgengilegar með sömu skilyrðum og sett eru fram í 3., 4. og 5. gr., annaðhvort fyrir milligöngu opinberra yfir- valda eða beint af aðilanum sjálfum.“

Aðfaraorð tilskipunar 90/313/EBE, 2. og 6. gr. hennar bera það með sér að einstaklingar og einkaréttarlegir lögaðilar sem hvorki fara beinlínis með opinbert vald eða bera opinbera ábyrgð á umhverfismálum undir stjórn opinberra yfirvalda er ekki skylt að veita aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem slíkir aðilar hafa yfir að ráða. Við nánari afmörkun á efnisinnihaldi tilskipunarinnar að þessu leyti með tilliti til túlkunar á ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 verður hins vegar að líta fyrst til sérstaks eðlis þeirra upplýsinga sem hér um ræðir og þeim markmiðum sem tilskipun 90/313/EBE og lög nr. 21/1993 er ætlað að ná.

Tilskipun ráðsins 90/313/EBE er sett með stoð í stofnsáttmála Evrópubandalagsins, einkum 130. gr. hans (sbr. nú 157. gr.) er fjallar meðal annars um nauðsyn þess að stuðla að því í ljósi markmiða um opinn og frjálstan viðskiptamarkað að varðveita og vernda umhverfi aðildarríkjanna og hagnýta það af varúð og skynsemi. Ákvæði 73. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993, endurspeglar þessi markmið innan ramma samningsins en það er svohljóðandi:

„1. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu byggjast á eftirtöldum markmiðum:

- a. að varðveita, vernda og bæta umhverfið;
- b. að stuðla að því að vernda heilsu manna;
- c. að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.

2. Aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.“

Í ákvæði 74. gr. EES-samningsins segir að í XX. viðauka komi fram sérstök ákvæði um verndarráðstafanir sem skuli gilda samkvæmt 73. gr. Eins og áður er rakið er í XX. viðauka við EES-samninginn vísað til nefndrar tilskipunar 90/313/EBE sem lá til grundvallar lögfestingu laga nr. 21/1993.

Hér að framan eru tekin upp aðfaraorð tilskipunar ráðsins 90/313/EBE sem kveða á um nauðsyn þess að hverjum einstaklingi og lögaðila sé tryggður réttur til aðgangs að tiltækum upplýsingum um umhverfismál sem sýna fram á ástand slíkra mála, þær framkvæmdir eða ráðstafanir sem hafa eða líklegt er að hafi skaðvænleg áhrif á umhverfið og þær sem ætlað er að vernda það. Þá skal þess getið að í aðfaraorðunum er þessi nauðsyn sérstaklega rökstudd með því að aðgangur að upplýsingum um umhverfismál sem opinber yfirvöld hafa yfir að ráða muni stuðla að betri umhverfisvernd. Í ljósi þessa kemur fram í 1. gr. tilskipunarinnar að markmið hennar sé að tryggja frjálstan aðgang að og dreifingu á upplýsingum um umhverfismál sem opinber yfirvöld hafa yfir að ráða og að setja fram grundvallarskilmála og skilyrði fyrir því að slíkar upplýsingar séu láttnar í té.

Af tilskipun 90/313/EBE verður ráðið að aðildarríkjum er ekki einvörðungu ætlað að ná þeim markmiðum sem tilskipunin kveður á um með því að veita einstaklingum og lögaðilum rétt til að krefjast aðgangs að upplýsingum um umhverfismál hjá opinberum yfirvöldum. Samkvæmt 7. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin að auki gera nauðsynlegar ráðstafanir til að sjá almenningi fyrir almennum upplýsingum um ástand umhverfisins, meðal annars með því að gefa reglulega út skýrslur þar sem ástandinu er lýst. Af þessu og öðru því sem rakið er hér að framan tel ég mega ráða að samkvæmt EES-samningnum hafa aðildarríkin talið rétt að gera greiðari aðgang að upplýsingum um umhverfismál að sérstöku forgangsatriði eins og fram kemur í aðfaraorðum tilskipunar 90/313/EBE. Að því er íslenska ríkið varðar minni ég á þær almennu athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 21/1993 sem teknar eru upp hér að framan að í stefnu og starfs-

áætlun ríkisstjórnarinnar komi fram meðal annars að í mótun umhverfisstefnu felist að „tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfið og ástand þess“. Muni því stefnumiði ríkisstjórnarinnar verða náð með setningu laga nr. 21/1993. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 828-829.) Í ljósi þessa tel ég að við mat á gildissviði tilskipunarinnar og laga nr. 21/1993 kunni að koma til skoðunar önnur sjónarmið en almennt eru talin eiga við þegar löggjöf leggur skyldur á herðar opinberra aðila á skiptum sínum við almenning.

Í þessu sambandi og að því gættu að í máli þessu reynir á túlkun ákvæða tilskipunar 90/313/EBE tel ég sérstaklega vert að geta þess að í Danmörku var um nokkurt skeið litið svo á að ekki þyrfti að setja sérstök lög í tilefni af fyrrnefndri tilskipun þar sem þarlend upplýsingalög voru talin veita almenningi viðhlítandi aðgang að upplýsingum á þessu sviði sem og öðrum. Dönsku upplýsingalögin tóku þó aðeins til stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga í sömu merkingu og lögð hefur verið til grundvallar í íslenskum rétti. Síðar hefur þó verið byggt á því að tilskipun 90/313/EBE sé víðtækari að þessu leyti en dönsku upplýsingalögin. Við þessu var talið nauðsynlegt að bregðast og voru því sett sérstök lög um aðgang að upplýsingum um umhverfismál (lov nr. 292/1994 om aktindsigt i miljøoplysninger) og taka þau til fleiri aðila en stjórnvalda í merkingu upplýsingalaga eða stjórnsýslulaga. Í ákvæði 2. mgr. 1. gr. hinna dönsku laga um aðgang að upplýsingum um umhverfismál er tekið upp áður tilvitnað orðalag aðfaraorða tilskipunar nr. 90/313/EBE og 6. gr. hennar um að einnig skuli tryggður aðgangur að upplýsingum hjá stofnunum (organer) sem bera opinbera ábyrgð á umhverfismálum undir stjórn opinberra yfirvalda. Í athugasemdum frumvarps þess er varð að dönsku lögunum er tekið fram að þessi breyting muni hafa í för með sér að starfsemi sem hið opinbera hefur áhrif á í krafti eignarhalds falli undir gildissvið laganna. Undir lögin falli því tilgreind fyrirtæki í eigu danska ríkisins. (Folketingstidende 1993-1994, Tillæg A, dlk. 6125-6126.)

Af þessu má ráða að í dönskum rétti er gildissvið tilskipunar 90/313/EBE skýrt rúmt og hefur þannig verið lagt til grundvallar að hún taki til fleiri aðila en stjórnvalda ríkis eða sveitarfélaga eða þeirra sem fara með opinbert vald. Í ljósi séreðlis upplýsinga um umhverfismál og mikilvægis þess að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar almenningi hefur þannig verið við það miðað að tilskipunin taki til fyrirtækja sem eru alfarið eða að verulegu leyti undir áhrifum hins opinbera sökum eignarhlutdeildar ríkis eða sveitarfélaga. Þá hefur verið talið að það kunni að hafa áhrif á stöðu fyrirtækis að þessu leyti ef það hefur að lögum eða í reynd einokunaraðstöðu í starfsemi sinni.

Í þessu sambandi tel ég einnig rétt að vekja athygli á því að 29. júní 2000 lauk framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna umfangsmikilli skýrslu um athugun hennar á ráðstöfunum einstakra aðildarríkja sambandsins í því skyni að innleiða tilskipun ráðsins 90/313/EBE í landsrétt þeirra. Er þar vísað til þess að ákvæði 6. gr. tilskipunarinnar hafi leitt til mismunandi skýringarviðhorfa í einstökum ríkjum og í sumum tilvikum hafi niðurstaðan jafnvel verið sú að hafna aðgangi almennings að upplýsingum í vörslum aðila sem með réttu hefðu átt að falla undir tilskipunina. Er í skýrslunni sérstaklega vikið að því að það hafi verið ætlunin með nefndu ákvæði tilskipunarinnar að láta einkaaðila (private bodies) sem eru undir stjórn opinberra yfirvalda falla undir tilskipunina.

Áður er rakin sú niðurstaða mín að af meðferð 1. mgr. 2. gr. frumvarps þess er varð að sama ákvæði í lögum nr. 21/1993 leiðir að það ákvæði tekur til fleiri aðila en falla undir 1. gr. stjórnsýslulaga eins og efnissviði þess var lýst hér að framan. Þá vek ég athygli á því að löggjafinn hefur talið rétt að láta upplýsingaskyldu laga nr. 21/1993 taka að auki til þeirra verktaka sem gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni við einstaka ráðherra með sérstöku samþykki fjármálaráðherra, sbr. lokamálslið 2. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Ég minni á að samkvæmt orðalagi 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 falla ríkið, sveitarfélögin og stofnanir þeirra undir lögin. Rétt er að mínu áliti að leggja til grundvallar að hugtökin ríki og sveitarfélag hafi hér sömu merkingu og endranær

í íslenskri löggjöf á sviði stjórnáskiluréttar, sbr. einkum 1. gr. stjórnáskiluráslulaga og 1. gr. upplýsingalaga. Aftur á móti tel ég í ljósi þess, sem rakið hefur verið hér að framan um tilurð ákvæðisins og meðferð þess á Alþingi, markmiðs laga nr. 21/1993 og þess tilgangs laganna að með þeim séu uppfylltar skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum að miða verði við að hugtakið „stofnun“ ríkis eða sveitarfélaga sé skýrt rýmra en almennt er stuðst við á öðrum sviðum í löggjöfinni.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1993 er það „grundvallarmarkmið“ laganna að „tryggja rétt almennings til upplýsinga um umhverfismál“. Þá kemur fram í 2. mgr. 2. gr. að með upplýsingum um umhverfismál sé einkum átt við upplýsingar sem varða umhverfi og náttúruauðlindir. Enn fremur sé átt við upplýsingar um starfsemi eða ráðstafanir sem hafa eða líklegt er að hafi óæskileg áhrif á fyrrgreind atriði. Samkvæmt þessu er lögnum ætlað það hlutverk að gera vitund og skilning almennings á þeim ráðstöfunum sem fyrirhugað er að gera á umhverfinu betri eins og fram kemur í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 21/1993. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 828-829.) Með því séu aukin afskipti almennings af ákvarðanatöku í þessum málum og muni það stuðla að betri verndun umhverfisins og varðveitingu þess.

Með tveimur bréfum mínum, báðum dags. 15. febrúar 1999, til Landsvirkjunar og iðnaðarráðuneytisins gaf ég þessum aðilum kost á því, með vísan til 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að skýra viðhorf sín til þess hvernig túlka ætti gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Í bréfi forstjóra Landsvirkjunar sem barst mér 10. mars 1999 af þessu tilefni segir meðal annars svo:

„Tilgangur laga nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál er að almenningur eigi kost á upplýsingum um sitt nánasta umhverfi. Lögin ná tilgangi sínum fyllilega ef opinber stjórnvöld eru áfram þeir aðilar sem svara fyrirspurnum um umhverfismál. Hafi fyrirtæki uppi áætlanir sem hafa áhrif á umhverfið þurfa þau leyfi stjórnvalda sem hafa þá allar upplýsingar undir höndum og eru best til þess fallin að svara fyrirspurnum. Lögin um upplýsingar og upplýsingamiðlun og EES-gerðin sem lögin byggja á taka ekki til fyrirtækja. Löggjöfin byggir á og virðir það að fyrirtæki eru annars eðlis en stjórnvöld og starfa eftir öðrum lög-málum. Þá miða allar alþjóðlegar samþykktir í þessum efnum sem fulltrúar Íslands hafa undirritað, nú síðast samningurinn um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál frá því í júní 1998, að því að almenningur eigi rétt á upplýsingum varðandi umhverfismál frá stjórnvöldum, en að fyrirtæki séu af eðlilegum ástæðum undanþegin slíkri upplýsingaskyldu.

Stjórnvöld hafa allar nauðsynlegar upplýsingar undir höndum varðandi framkvæmdir Landsvirkjunar. Það er því ljóst að stjórnvöld eru sá aðili sem almenningi ber að beina fyrirspurnum sínum um umhverfismál til en ekki Landsvirkjun.“

Í bréfi iðnaðarráðuneytisins sem barst mér 29. mars 1999 segir meðal annars svo:

„Til þess að tryggja að starfsemi fyrirtækja sé í samræmi við lög og reglur um umhverfisvernd er gert ráð fyrir því að einstök verkefni fái stimpil yfirvalda (umhverfisráðuneytis), þ.e. þau þurfa að ganga í gegnum umhverfismat. Þá eru til stofnanir eins og Orkustofnun, Náttúrufræðistofnun, RALA og Iðntæknistofnun sem allar stunda rannsóknir á málum er varða umhverfið. Hjá þessum aðilum er eðlilegt að veittar séu upplýsingar um umhverfismál, ekki hjá einkaréttarlegum fyrirtækjum sem haga framkvæmdum sínum í samræmi við þau sjónarmið sem stjórnvöld og stofnanir setja fram.“

Ég hef hér að framan fjallað um hvaða sjónarmið ég tel að hafa verði í huga þegar afmarkað er gildissvið tilskipunar 90/313/EBE og áhrif þeirrar niðurstöðu á túlkun 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Í tilefni annarra sjónarmiða sem fram koma í tilvitnuðum athugasemdum úr bréfum forstjóra Landsvirkjunar og iðnaðarráðuneytisins tek ég fram að ekki verður annað séð en að markmiðum laga nr. 21/1993 yrði ekki náð að fullu ef einstaklingar eða lögaðilar ættu einvörðungu kost á aðgangi að upplýsingum um umhverfismál ef og þegar slík gögn bærust stjórnvöldum í merkingu upplýsingalaga. Á þetta við þegar slíkar ráðstafanir eru gerðar hjá fyrirtækjum, sem eru alfarið eða að verulegu leyti undir áhrifum opinberra aðila í krafti eignarhalds og hafa í starfsemi sinni, sem með beinum og verulegum hætti tengist hagnýtingu umhverfisins, einokunaraðstöðu að lögum eða í reynd. Afskipti almennings af ákvarðanatöku á þessu sviði, sem er grundvallarmarkmið tilskipunar 90/313/EBE og laga nr. 21/1993, munu þannig að mínu áliti ekki hafa tilætluð áhrif ef einstaklingar og lögaðilar eiga þess ekki kost að öðlast vitneskju um þau atriði sem til skoðunar koma og hugsanlega láta í ljós skoðanir eða viðhorf um þessi atriði þegar við gerð slíkra ráðstafana á sviði umhverfismála hjá slíkum aðilum.

Í áðurgreindu bréfi forstjóra Landsvirkjunar er að auki á það bent að það sé „viðurkennt í stjórnvöldslurétti að reglur stjórnvöldslunnar [nái] ekki til fyrirtækja sem ekki hafa stjórnvaldsverkefni með höndum. [Gildi] þá einu hvort þau eru í opinberri eigu eða hvort þau hafa einkaleyfi á ákveðinni starfsemi eða á ákveðnu sviði“. Þá er tekið fram að enda þótt opinber stjórnvöld hafi einhver áhrif á reksturinn tilheyri fyrirtæki sem lúta skipulagi félags ekki stjórnvöldslunni. Sé kveðið á um „stofnun fyrirtækis og rekstrarform þess með lögum taki lögin einmitt af allan vafa um það að fyrirtækið [falli] ekki undir stjórnvöldsluna“.

Almennt séð taka lagareglur á sviði stjórnvöldsluréttar sem ætlað er að marka farveg samskipta almennings og stjórnvalda ekki til einstaklinga og einkaréttarlegra lögaðila. Ég tek aftur á móti fram að kanna verður markmið og tilgang hverra laga fyrir sig á þessu sviði þegar nánar er markað gildissvið þeirra, sbr. framangreindar athugasemdir mínar er varða afmörkun á efni stjórnvöldslulaga og upplýsingalaga. Ekkert er því til fyrirstöðu að löggjafinn ákveði meðal annars í ljósi skuldbindinga ríkisins að þjóðarétti að leggja skyldur á herðar aðila sem ekki tengjast eða fara að neinu leyti með opinbert vald í merkingu stjórnvöldslulaga eða upplýsingalaga að því gættu að slíkar lagareglur séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum og feli ekki í sér mismunun. Í þeim tilvikum verða hins vegar að auki leiddar þær kröfur af lögmætisreglu stjórnvöldsluréttar að slík skylda sé reist á skýrri lagaheimild.

Í þessu efni ber hins vegar að áréttta að önnur sjónarmið kunna að vera fyrir hendi þegar lög leggja byrðar á hendur aðila sem alfarið eða að verulegu leyti er í eigu opinberra aðila og hefur, ef um fyrirtæki er að ræða, að auki að lögum eða í reynd einokunaraðstöðu í starfsemi sinni. Form slíkra fyrirtækja meðal annars í almennt merkingu félagaréttar getur ekki ráðið úrslitum um það hvort gera verði sömu kröfur við túlkun þeirra lagaheimilda sem taldar verða leggja skyldur á herðar þeirra í samskiptum við almenning. Taka verður þannig til sérstakrar skoðunar hvort starfsemi, eignarhald og þær reglur sem um fyrirtækið gilda beri það efnislega með sér að fyrirtækið sé alfarið eða að verulegu leyti undir áhrifum opinberra aðila, meðal annars vegna eignarsamsetningar þess, þannig að leggja verði til grundvallar að það starfi í skjóli opinbers valds með beinum eða óbeinum hætti. Þá tel ég að taka verði tillit til þess hvort slíkur aðili hafi að lögum eða í reynd þá stöðu að sömu sjónarmið og almennt eiga við um einkaréttarlega lögaðila í hefðbundinni merkingu félagaréttar, s.s. sjónarmið um viðskipti og samkeppni, eiga ekki við í rekstri þess.

Með hliðsjón af framansögðu fellst ég ekki á að gera beri eins strangar kröfur við skýringu 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 og almennt eiga við samkvæmt lögmætisreglu stjórnvöldsluréttar þegar lög leggja byrðar á einstaklinga og lögaðila. Er það niðurstaða mín að rétt sé að skýra hugtakið „stofnun“ ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 á þá leið að það taki meðal annars til fyrirtækja sem eru alfarið eða að verulegu

leyti undir áhrifum opinberra aðila sökum eignarhalds og starfa á sviðum er tengjast umhverfinu með beinum hætti. Þá verði að líta til þess hvort slíkt fyrirtæki hafi að lögum eða í reynd einokunaraðstöðu í starfsemi sinni. Samkvæmt þessu verður að leggja til grundvallar að efnissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 sé rýmra en 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

7.

Þar sem niðurstaða mín hér að framan er sú að ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 taki til fleiri aðila en 1. gr. upplýsingalaga er nú nauðsynlegt að taka til skoðunar hvort ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 feli í sér að ákvæði 1. gr. upplýsingalaga eigi einnig við um þá aðila sem krafa um afhendingu fyrirliggjandi upplýsinga um umhverfismál geti beinst að. Hinn skýringarkosturinn er sá að enda þótt ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 kveði á um að aðgangur að fyrirliggjandi upplýsingum fari eftir upplýsingalögum sé það takmarkað við efnis- og málsmeðferðarreglur upplýsingalaga. Eftir sem áður liggja fyrir að hægt sé að beina kröfu um afhendingu slíkra gagna til þeirra aðila sem falla undir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru hér að framan.

Ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 segir að „um aðgang að fyrirliggjandi gögnum fer eftir upplýsingalögum“. Orðalag ákvæðisins eitt og sér kann að mínu áliti að leiða til þeirrar niðurstöðu að 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1993 gildi eftir sem áður um þá aðila sem krafa um afhendingu slíkra gagna geti beinst að. Með því er lagt til grundvallar eins og orðalag ákvæðisins gefur til kynna að efnisreglur um „aðgang“ að fyrirliggjandi gögnum fari eftir upplýsingalögum. Um önnur atriði sé enn mælt fyrir um í lögum nr. 21/1993. Önnur laga-sjónarmið styðja hins vegar að auki þessa niðurstöðu.

Í fyrsta lagi er vandséð hvaða þýðingu það hefði að kveða með sjálfstæðum hætti á um það í 4. gr. laga nr. 21/1993, sem eru sérlæg um umhverfisupplýsingar, að ef slíkar upplýsingar eru fyrirliggjandi beri að miða við efnisreglur upplýsingalaga þegar tekin er ákvörðun um aðgang að slíkum gögnum ef ekki ber að líta til ákvæða laga nr. 21/1993 um önnur skilyrði, s.s. hvort aðila sem slík krafa beinist að beri að lögum að veita aðgang að slíkum upplýsingum að öðrum skilyrðum uppfylltum. Í annan stað minni ég á ofangreind sjónarmið um tilurð laga nr. 21/1993 og einkum þess tilgangs þeirra að uppfylla skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. tilskipun 90/313/EBE. Ef fallist yrði á þá niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál að einvörðungu sé hægt að beina kröfum um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál til þeirra aðila sem falla undir 1. gr. upplýsingalaga verður ekki séð að íslensk löggjöf fullnægi þeim kröfum sem leiða af tilskipun 90/313/EBE og raktar eru hér að framan.

Eins og ég hef áður greint frá tel ég að gildissvið 1. gr. upplýsingalaga sé þrengra en 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1993 enda kemur beinlínis fram í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að upplýsingalögum að þau taki ekki til einkaaðila í opinberri eigu. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3014.) Sökum þessa er ljóst að ef fallist yrði á að skylda til að veita aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál væri aðeins lögð á þá aðila sem falla undir 1. gr. upplýsingalaga myndi sú túlkun leiða til þess að girt væri fyrir að einstaklingar og lögaðilar fengju aðgang að slíkum upplýsingum hjá öllum þeim aðilum hér á landi sem falla undir tilskipun 90/313/EBE. Að teknu tilliti til túlkunarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993 og meginreglu íslensks og norræns réttar um að skýra verði ákvæði landsréttar í samræmi við þjóðarétt, sem lögð hefur verið til grundvallar í íslenskri dómafrankvæmd, tel ég að velja beri þann kost við skýringu ákvæðis 4. gr. laga nr. 21/1993 sem samrýmist skyldum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum ef slík lögskýring er möguleg að virtu orðalagi ákvæðisins. Sökum þessa og þegar litið er til þess að ekki verður ráðið af lögskýringargögnum að það hafi verið ætlun löggjafans að 2. og 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga hefðu í för með sér að ákvæði íslenskra laga um aðgang að upplýsingum

um umhverfismál yrðu túlkuð með þrengri hætti en leiðir af tilskipun 90/313/EBE er það niðurstaða mín að skýra verði ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 á þá leið að það sé takmarkað við að um aðgang að slíkum upplýsingum fari eftir efnis- og málsmeðferðarreglum upplýsingalaga. Um þá aðila sem krafa um aðgang að slíkum gögnum getur beinst að fer því enn sem áður eftir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993.

8.

Ég tel rétt á þessu stigi að draga saman niðurstöður mínar hér að framan. Í fyrsta lagi tel ég að ekki sé tilefni til athugasemda við úrskurð iðnaðarráðuneytisins í þessu máli eins og atvikum málsins er háttað. Í öðru lagi er það niðurstaða mín að skýra verði gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 með rýmri hætti en efnis 1. gr. upplýsingalaga. Þá er það niðurstaða mín að í ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 hafi falist heimild til að bera synjun um að veita aðgang að fyrirliggjandi umhverfisupplýsingum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Loks tel ég að skýra verði ákvæði 4. gr. laga nr. 21/1993 á þá leið að það feli í sér að um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál fari eftir efnis- og málsmeðferðarreglum upplýsingalaga. Um þá aðila sem krafa um aðgang að slíkum gögnum getur beinst að fer hins vegar enn eftir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993.

9.

Samkvæmt þessu og með hliðsjón af því hvernig kvörtun þessi hefur verið lögð fyrir mig tel ég rétt að lokum að taka afstöðu til þess hvort Landsvirkjun falli undir gildissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Með því verður fengin niðurstaða um það hvort úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi að lögum borið að taka kæru A til efnislegrar meðferðar og leysa úr henni á grundvelli efnisreglna upplýsingalaga.

Áður er rakin niðurstaða mín um að 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 taki til fyrirtækja sem eru alfarið eða að verulegu leyti undir áhrifum opinberra aðila sökum eignarhalds og starfa á sviðum er tengjast umhverfinu með beinum hætti. Þá verði að líta til þess hvort slík fyrirtæki hafi að lögum eða í reynd einokunaraðstöðu í starfsemi sinni.

Landsvirkjun var stofnuð 1. júlí 1965, sbr. lög nr. 59/1965, um Landsvirkjun, á grundvelli fyrirætlana um að nýta vatnsorku í auknum mæli með uppbyggingu stóriðju í landinu samhliða því að anna hraðvaxandi eftirspurn hins almenna raforkumarkaðar. Í upphafi voru Reykjavíkurborg og ríkið eigendur Landsvirkjunar til helminga og hlutverk þess að sjá Suður- og Vesturlandi fyrir rafmagni. Í almennum athugasemdum greinargerðar frumvarps þess er varð að lögum nr. 59/1965 er rakið að ráðgert hafi verið að á síðustu þremur áratugum tuttugustu aldarinnar myndi orkuþörf landsmanna „meir en 5-faldast“. Þá kemur fram að til þessara virkjunarframkvæmda þyrfti því mikið fjármagn og yrði að sjálfsögðu að sækja megnið af því fjármagni til erlendra lánastofnana. Miklu máli myndi því skipta að það fyrirtæki sem kæmi virkjunum upp og ætti þær og ræki væri fjárhagslega traust og þannig rekið að það nyti þess lánstrausts sem því væri nauðsyn að hafa. Síðan segir meðal annars svo í athugasemdunum:

„Megintilgangur þess að stofna til landsvirkjunar er sá, að skapa skilyrði til aflmikilla virkjana í stóráram landsins, tryggja með því í senn næga raforku í landinu og lágan vinnslukostnað orkunnar. Því aflmeiri, sem virkjunin er, því lægra er að jafnaði vinnsluverðið. Aflmiklar virkjanir þurfa tilsvarendi meiri markað fyrir orkuna.

Á orkuveitusvæðum Sogsvirkjunar og Laxárvirkjunar fer nú fram, eins og áður er getið, meir en 90% af allri raforkunotkun þjóðarinnar. Raforkunotkun annarra landshluta er lítil og það verður að fara eftir því, hvað réttlæt看legt reynist af kostnaðarástæðum á hverjum tíma, hve ört þeir landshlutar verða tengdir við Landsvirkjun. En sú tenging er þeim meira í hag en Landsvirkjun sjálfri.

Ríkisstjórnin hefur rætt við meðeigendur sína að Sogsvirkjun og Laxárvirkjun, Reykjavíkurborg og Akureyrarkaupstað, um sameignarfélag allra þriggja aðilanna um Landsvirkjun. Meðeigandi Laxárvirkjunar, Akureyrarkaupstaður, hefur svarað því til, að hann sé ekki tilbúinn að ganga að sinni í félag við ríkið og Reykjavíkurborg um Landsvirkjun, en óskar þó jafnframt eftir því, að eiga þess kost að gerast meðeigandi að Landsvirkjun síðar.

Samkomulag hefur hins vegar náðst milli ríkisstjórnarinnar og stjórnar Reykjavíkurborgar um að mynda sem fyrst, að fengnu samþykki Alþingis, félag um Landsvirkjun, þótt Laxárvirkjun verði ekki aðili að henni að sinni. Jafnframt mæla þessir aðilar með því að Laxárvirkjunin geti síðar sameinast Landsvirkjuninni.

Frumvarp þetta til laga um Landsvirkjun er samið með hliðsjón af niðurstöðum af þessum viðræðum við meðeigendur ríkisins að Sogsvirkjun og Laxárvirkjun.

Þegar er Landsvirkjun hefur verið stofnuð mun hún verða að hefjast handa við hið fyrsta virkjunarverkefni til að fullnægja aukningu orkuþarfa á Suður- og Suðvesturlandi, svo og orkuþörf í öðrum landshlutum eftir því sem áætlanir sýna að hagkvæmt verður að veita raforku milli landshluta.“ (Alþt. 1964, A-deild, bls. 1356-1357.)

Árið 1983 tóku gildi ný lög um Landsvirkjun nr. 42/1983 sem fólu það meðal annars í sér að orkusvæði fyrirtækisins varð landið allt og sama ár eignaðist Akureyrarbær hlut í fyrirtækinu. Samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 42/1983 er Landsvirkjun nú sameignarfyrirtæki ríkissjóðs, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Fram kemur að fyrirtækið er sjálfstæður réttaraðili með sjálfstæðan fjárhag og reikningshald. Ríkissjóður á 50% eignarhluta í fyrirtækinu, Reykjavíkurborg 44,525% og Akureyrarbær 5,475%, sbr. 2. másl. sama ákvæðis. Í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að hver eigandi um sig er í einfaldri ábyrgð fyrir öllum skuldbindingum fyrirtækisins en um innbyrðis skiptingu á ábyrgð fari eftir eignarhlutföllum. Þá segir að eiganda sé óheimilt að ganga úr fyrirtækinu án samþykkis sameigendanna. Taka verður sérstaklega fram að af 17. gr. laga nr. 42/1983, sbr. nánar í 19. gr. reglugerðar nr. 259/1997, fyrir Landsvirkjun, er opinberum aðilum einum mögulegt að gerast eignaraðilar að fyrirtækinu.

Tilgangur Landsvirkjunar er skilgreindur í 2. gr. laga nr. 42/1983 og 2. gr. reglugerðar nr. 259/1997. Þar kemur fram að Landsvirkjun ber m.a. að vinna, flytja og selja í heildsölu raforku til almenningsrafveitna og að byggja og reka raforkuver og meginstofnlínakerfi landsins. Þá ber Landsvirkjun að hafa með viðunandi öryggi tiltæka nægilega raforku til þess að anna þörfum viðskiptavina sinna á hverjum tíma. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 42/1983, sbr. og nánar í 3. gr. reglugerðar nr. 259/1997, er orkusvæði Landsvirkjunar landið allt eftir því sem raforkuver hennar og stofnlínakerfi spanna. Þá ber Landsvirkjun að hafa forgöngu um virkjanir á orkusvæði sínu svo að tryggt verði að afl- og orkuþörf viðskiptavina fyrirtækisins verði ávallt fullnægt, sbr. 1. másl. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 42/1983, sbr. og 6. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 259/1997. Þá skal þess getið að samkvæmt 16. gr. laga nr. 42/1983, sbr. og 17. gr. reglugerðar nr. 259/1997, er Landsvirkjun almennt undanþegin greiðslu hvers konar opinberra gjalda. Þá er ráðherra veitt heimild með 18. gr. sömu laga, sbr. og 18. gr. sömu reglugerðar, að veita Landsvirkjun leyfi til að taka eignarnámi vatnsréttindi, lönd, mannvirki og önnur réttindi sem nauðsynleg eru til framkvæmda á vegum Landsvirkjunar.

Áður er rakið að stjórn Landsvirkjunar er skipuð sjö mönnum, sbr. 1. másl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 42/1983. Iðnaðarráðherra skipar þrjá stjórnarmenn, þar af formann stjórnarinnar, borgarstjórn Reykjavíkur kýs þrjá stjórnarmenn og bæjarstjórn Akureyrar kýs einn. Samkvæmt 6. mgr. 9. gr. laganna hafa stjórnarmenn og fastráðnir starfsmenn, þar á meðal forstjóri Landsvirkjunar sem stjórnin ræður, sbr. 1. mgr. sama ákvæðis, réttindi og skyldur opinberra sýslunarmanna.

Þegar teknar eru saman ofangreindar reglur laga nr. 42/1983 og reglugerðar nr. 259/1997 kemur í fyrsta lagi í ljós að Landsvirkjun er alfarið í eigu ríkis og sveitarfélaga. Þá er með öllu girt fyrir í lögnum að einstaklingar eða lögaðilar geti átt eignaraðild að fyrirtækinu. Í öðru lagi er Landsvirkjun með lögum markaður skýrt skilgreindur tilgangur þar sem fram koma þau verkefni sem fyrirtækinu ber að framkvæma. Tekið skal fram í þessu sambandi að sérstaklega er kveðið á um í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 259/1997 að Landsvirkjun beri að gera „allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tilgangi fyrirtækisins verði náð“. Í þriðja lagi er fyrirtækinu veittur lögbundinn forgangur til hagnýtingar á umhverfi landsins í þágu starfsemi þess meðal annars með byggingu raforkuvera og til reksturs þessara mannvirkja og meginstofnlínukerfis landsins. Þá er það almennt undanskilið greiðslu opinberra gjalda.

Með 1. gr. laga nr. 60/1984, um raforkuver, er iðnaðarráðherra veitt heimild til að veita Landsvirkjun leyfi til að reisa og reka tilgreindar virkjanir. Þá er Landsvirkjun með 1. mgr. 2. gr. laganna veitt heimild að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar að gera ráðstafanir um frekari virkjanir og stækkun nánar tilgreindra virkjana. Er sem dæmi gert ráð fyrir því að Landsvirkjun geri ráðstafanir sem fyrirtækinu þyki „nauðsynlegar [...] til að tryggja rekstur orkuveranna á Þjórsársvæðinu og koma vinnslugetu þeirra í eðlilegt horf [...]“. Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. sömu laga er virkjunaraðilum á borð við Landsvirkjun að auki veitt heimild til að gera „nauðsynlegar ráðstafanir“ á vatna- og háhitavæðum þeirra virkjana sem lögin taka til í því skyni að tryggja rekstur orkuveranna gegn truflunum og til að ná fram áætlaðri vinnslugetu. Af þessum ákvæðum má meðal annars ráða að löggjafinn hefur veitt Landsvirkjun svigrúm við ákvarðanatöku um framkvæmdir í starfsemi sinni í ákveðnum tilvikum. Verður hvorki ráðið af efni ofangreindra ákvæða né lögskýringargögnum að fyrirtækið þurfi undir þessum kringumstæðum að leita samþykkis stjórnvalda við gerð þessara ráðstafana sem beinlínis tengjast hagnýtingu umhverfisins.

Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/1984 er vikið að hlutverki Landsvirkjunar við framkvæmd virkjunarstefnu ríkisstjórnarinnar. Þar segir meðal annars svo:

„Á árinu 1979 fóru fram samningaumleitanir milli viðræðunefnda Akureyrarbæjar, ríkisins og Reykjavíkurborgar um stofnun landsfyrirtækis til að annast meginraforkuvinnslu og raforkuflutning. Voru þær byggðar á tillögum Skipulagsnefndar um raforkuöflun, sem skipuð hafði verið af iðnaðarráðherra. Þessum samningaviðræðum lauk með gerð samningsuppkasts 6. júlí 1979, sem í meginatriðum gerði ráð fyrir að Landsvirkjun fengi einkarétt til að reisa hvers konar raforkuver yfir ákveðin stærðarmörk og hefði það hlutverk að annast meginraforkuvinnslu og raforkuflutning fyrir landið allt og seldi raforkuna eftir sömu heildsölugjaldskrá á öllum afhendingarstöðum.

Sem kunnugt er náði þetta samningsuppkast eigi fram að ganga í borgarstjórn Reykjavíkur og tók því ekki gildi, þótt bæði bæjarstjórn Akureyrar og ríkisstjórnin samþykktu það fyrir sitt leyti.

[...]

Eftir að fyrir lá að samningsuppkastið um Landsvirkjun frá 6. júlí 1979 náði ekki fram, óskaði stjórn Laxárvirkjunar eftir samningaviðræðum milli eigenda Laxárvirkjunar og Landsvirkjunar um sameiningu fyrirtækjanna á grundvelli laga nr. 59/1965 um Landsvirkjun. Þeim viðræðum lauk með samkomulagi um sameiningu, dags. 27. febrúar 1981, og hefur það samkomulag nú hlotið staðfestingu allra eignaraðila.

Í framhaldi af þessari útvíkkun Landsvirkjunar er eðlilegt að athugaðir séu möguleikar á að ná samningum við Landsvirkjun um að fyrirtækið taki að sér að reisa

Fljótsdalsvirkjun og Blönduvirkjun og aðrar meiriháttar virkjanir í landinu. Með því nýttist sú þekking og reynsla sem Landsvirkjun býr yfir á þessu sviði og komist yrði hjá kostnaði við að byggja upp annan aðila til forystu. Jafnframt yrði leitað samkomulags við Landsvirkjun um frekari skref í þá átt, að fyrirtækið taki við þessum virkjunum og meginstofnlínunum landsins sem eignar- og rekstraraðili, enda verði sama heildsölugjaldskrá hjá fyrirtækinu hvarvetna á landinu.“ (Alþt. 1980-1981, A-deild, bls. 2418-2419.)

Af því sem að framan er rakið tel ég að leggja verði til grundvallar að starfsemi, rekstur og ákvarðanatáka hjá Landsvirkjun sé alfarið undir áhrifum opinberra aðila í krafti eignarhalds. Þá er fyrirtækinu með lögum nr. 42/1983, lögum nr. 60/1981 og reglugerð nr. 259/1997 mörkuð sérstök og um margt einstök staða við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna sem hafa bein áhrif á umhverfi Íslands. Landsvirkjun er með lögum veittur einkaréttur til að reisa og reka raforkuver yfir ákveðnum stærðarmörkum. Hlutverk Landsvirkjunar hefur þannig vaxið í að reisa og reka öll meiriháttar raforkuver í landinu og annast raforkuflutning á milli landshluta, sbr. almennar athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun. (Alþt. 1982-1983, A-deild, bls. 2400.) Er fyrirtækinu í starfsemi sinni meðal annars gert að annast rannsóknir að þessu leyti á virkjunarstað, áætlanagerð og framkvæmdir, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 259/1997. Samkvæmt þessu og í ljósi niðurstöðu minnar um efnissvið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 er það niðurstaða mín að starfsemi, lögbundinn tilgangur, eignarhald og lagaleg staða Landsvirkjunar sé þess eðlis að telja verði að fyrirtækið falli undir nefnt ákvæði laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Landsvirkjun er í ljósi ofangreindrar niðurstöðu almennt skylt að taka afstöðu til þess hvort hún fellst á beiðnir um aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál sem eru í vörslu fyrirtækisins og falla undir gildissvið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993. Ég tek þó sérstaklega fram að við ákvörðun um hvort veita eigi aðgang að slíkum upplýsingum verður Landsvirkjun sem og aðrir aðilar sem falla undir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 að taka afstöðu til efnisreglna 3.-6. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 í ljósi atvika hlutaðeigandi máls. Verður því meðal annars að taka til skoðunar hvort þær takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna sem fram koma í 6. gr. upplýsingalaga eigi við, einkum ákvæði 3. tölul. 6. gr. laganna. Í þessu sambandi skal tekið fram að ég hef í þessu álit á engan hátt tekið afstöðu til þess hvort veita hafi átt A aðgang að þeim gögnum sem hann óskaði eftir hjá Landsvirkjun á grundvelli efnisreglna 3.-6. gr. upplýsingalaga.

10.

Athugun mín í tilefni kvörtunar þessa máls á efni laga nr. 21/1993 hefur að mínu áliti leitt í ljós að heppilegra væri og betur í samræmi við réttaröryggi borgaranna að ákvæði 1. mgr. 2. gr. laganna yrði gert skýrara með tilliti til afmörkunar á því hvaða aðilar falla undir lögin. Enda þótt ég telji að ekki verði önnur niðurstaða fengin með túlkun á ákvæðinu en að Landsvirkjun falli innan efnissviðs þess minni ég á að önnur dæmi eru um opinbera aðila hér á landi eða aðila sem eru undir eignaráhrifum opinberra yfirvalda sem starfa með þeim hætti að áhrif hefur á hagnýtingu umhverfisins. Kann staða þeirra gagnvart lögum nr. 21/1993 að vera með öðrum hætti og óljósari heldur en staða Landsvirkjunar er eins og ég hef rakið hér að framan. Sökum þessa hef ég ákveðið að vekja athygli Alþingis og iðnaðar- ráðherra á niðurstöðum mínum hér að framan, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

V.

Niðurstaða.

Samkvæmt því sem rakið er hér að framan eru niðurstöður mínar þær í fyrsta lagi að ekki sé tilefni til athugasemda við afgreiðslu iðnaðarráðuneytisins frá 10. mars 1998 í til-efni af kæru A vegna synjunar Landsvirkjunar á að afhenda honum tilgreindar upplýsingar um umhverfismál. Í öðru lagi að úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 29. desember 1997 þar sem kæru A á grundvelli laga nr. 21/1993 var vísað frá nefndinni hafi ekki verið í samræmi við lög. Að lokum er það niðurstaða mín að telja verði að Landsvirkjun falli undir 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993.

Í ljósi niðurstaðna minna hér að framan beini ég þeim tilmælum til úrskurðarnefndar um upplýsingamál að hún taki mál A til skoðunar að nýju komi fram ósk þess efnis frá lögmanni hans eða öðrum sem bær er að lögum til að fara fyrir hönd hans fram á afhendingu nefndra upplýsinga um umhverfismál hjá Landsvirkjun. Þá hef ég ákveðið að vekja athygli Alþingis og iðnaðarráðherra á niðurstöðum mínum í þessu álitu í samræmi við 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

VI.

Í tilefni af álitu mínu leitaði B, héraðsdómslögmaður, fyrir hönd C, bróður A, til úrskurðarnefndar um upplýsingamál og óskaði eftir endurupptöku málsins. Féllst nefndin á það og felldi úrskurð í málinu 23. apríl 2001. Í niðurlagi úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Með úrskurði, uppkveðnum 29. desember 1997 í máli nr. A-37/1997, komst úrskurðarnefnd að þeirri niðurstöðu að ekki væri unnt að skjóta synjun um aðgang að fyrirbyggjandi gögnum á grundvelli laga nr. 21/1993 til nefndarinnar, þar sem ekki væri mælt fyrir um slíka kæruehimild, með ótvíræðum hætti, hvorki í lögum né lögskýringargögnum. Þar eð umboðsmaður Alþingis hefur nú komist að gagnstæðri niðurstöðu telur nefndin rétt að verða við þeim tilmælum hans að taka mál þetta, sem á sínum tíma var kært til hennar, til skoðunar að nýju, nú þegar kærán hefur verið ítrekuð.

Forsenda fyrir því að úrskurðarnefnd geti leyst efnislega úr máli þessu er þó sú að kærandi geti beint beiðni um aðgang að hinum umbeðnu gögnum, sem eru í vörslum Landsvirkjunar, að fyrirtækinu sjálfu á grundvelli laga nr. 21/1993.

[...]

Í álitu sínu leiðir umboðsmaður rök að því, m.a. með því að vísa til ákvæða í tilskipun 90/313/EBE og hvernig þau hafi verið skilgreind, að skýra beri hið tilvitnaða ákvæði í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 rúmt. Löggin taki þannig ekki einvörðungu til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga á sama hátt og upplýsingalög, heldur geti fyrirtæki í formi hlutafélags og sameignarfélags einnig fallið undir þau ef „fyrirtækið sé alfarið eða að verulegu leyti undir áhrifum opinberra aðila ... þannig að leggja verði til grundvallar að það starfi í skjóli opinbers valds með beinum eða óbeinum hætti.“ Þar skipti m.a. máli hvort sömu sjónarmið eigi við um fyrirtækið og almennt eigi við um einkaréttarlega lögaðila, svo sem sjónarmið um viðskipti og samkeppni. Með vísun til framangreindra röksemda fellst úrskurðarnefnd á þessa lögskýringu umboðsmanns.

Ef ætlun löggjafans hefði verið að þrengja gildissvið laga nr. 21/1993, að því er varðar aðgang að gögnum um umhverfismál, hefði legið beint við að breyta 1. mgr. 2. gr. laganna í stað þess að breyta 4. og 6. gr. þeirra á þann veg sem gert var með 2. og 3. tölul. 25. gr. upplýsingalaga. Því fellst nefndin einnig á þá ályktun umboðsmanns að skýra beri ákvæði 4. gr. á þá leið að þar sé einungis mælt fyrir um að aðgangur að fyrirbyggjandi gögnum þessa efnis skuli fara eftir efnis- og málsmeðferðarreglum

upplýsingalaga. Ákvæðið þrengi hins vegar ekki gildissvið laga nr. 21/1993. Þannig sé í 1. mgr. 2. gr. þeirra eftir sem áður kveðið á um það að hvaða aðilum krafa um aðgang að gögnum um umhverfismál geti beinst, án tillits til þess hvort þau liggi þegar fyrir eða þeirra þurfi að afla sérstaklega, sbr. 6. gr. laganna.

Eftir stendur að leysa úr því hvort Landsvirkjun falli undir gildissvið laga nr. 21/1993, miðað við þá skýringu á 1. mgr. 2. gr. þeirra sem að framan greinir.

[...]

Úrskurðarorð:

Landsvirkjun er skylt að veita kæranda, [C], aðgang að eftirtöldum fundargerðum, að því leyti sem þar er vikið að virkjun eða stíflugerð í Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu, uppgræðslu við Kráká og samninga við aðila á Laxársvæðinu:

[...]"

22.0. Útlendingar.

- 22.1. Synjun á veitingu dvalarleyfis. Friðhelgi fjölskyldunnar. Stjórnarskrá.
Mannréttindasáttmáli Evrópu. Sönnunarvandi.
Starfssvið umboðsmanns Alþingis. Ágreiningur sem heyrir
undir dómstóla. Umboðsmaður mælir með gjafsókn.
(Mál nr. 3137/2000)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var synjun útlendingaeftirlitsins á beiðni hans um dvalarleyfi hér á landi.

Við komu A til Íslands kvaðst hann vera flóttamaður frá Tsjetsjeníu og óskaði eftir pólitísku hæli. Stuttu eftir komu A til landsins kvæntist hann íslenskri konu og féll hann þá frá ósk sinni um hæli og lagði fram umsókn um dvalarleyfi. Útlendingaeftirlitið synjaði umsókn A. Skaut hann þeirri niðurstöðu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem staðfesti synjun útlendingaeftirlitsins. Í úrskurði ráðuneytisins kom fram að málið snerist einvörðungu um það hvort A hefði gert grein fyrir sér með þeim hætti að gefa mætti út dvalarleyfi honum til handa. Var það mat ráðuneytisins að frásögn A væri ótrúverðug í ljósi þess að hann hefði orðið margsaga, bæði hér á landi og í Noregi og Svíþjóð. Þá hefði það verið til þess fallið að grafa undan framburði A að hann hefði hunsað lögleg tilmæli ráðuneytisins um að mæta til viðtals til að gera grein fyrir sér.

Umboðsmaður rakti atvik málsins eins og þau birtust í þeim gögnum og upplýsingum sem honum bárust við meðferð málsins. Tók hann fram að ekki væru forsendur til þess að gera athugasemdir við þá afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að stjórnvöldum væri að jafnaði heimilt að gera þá kröfu að sá sem legði fram umsókn um tiltekin réttindi, sem stjórnvöldum væri falið með lögum að veita, gerði grein fyrir sér og eftir atvikum eðlilegar ráðstafanir til að verða við beiðnum stjórnvalda um persónulegar upplýsingar sem teldust nauðsynlegar og eðlilegar til að taka mætti afstöðu til umsóknar viðkomandi í samræmi við kröfur laga á hlutaðeigandi sviði. Umboðsmaður benti þó á að lægju fullnægjandi upplýsingar fyrir í gögnum málsins til þess að stjórnvaldið gæti að lögum staðreynt eða lagt mat á þau atriði sem nauðsynleg væru til að afgreiða umsóknina væri stjórnvaldi ekki rétt að áskilja frekari upplýsingagjöf af hálfu umsækjanda.

Umboðsmaður tók fram að af gögnum málsins væri ljóst að nokkurt ósamræmi hefði verið í frásögnum A bæði hér á landi og í Noregi og Svíþjóð. Yrði því ekki annað fullyrt af hans hálfu en að nokkur vafi hefði leikið á því hvort A hefði verið sá sem hann kvaðst vera þegar dóms- og kirkjumálaráðuneytið lagði úrskurð á málið. Jafnframt taldi umboðsmaður að útlendingaeftirlitið og síðar ráðuneytið hefðu gert eðlilegan reka að því að upplýsa málið.

Umboðsmaður tók þessu næst fram að með tilliti til athugunar hans á þeim kröfum sem leiddar yrðu af lögum um skyldur og úrræði stjórnvalda til að rannsaka mál af þessu tagi hefði hann sérstaklega haft í huga að lög nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, væru um margt óskýr og hefðu jafnvel ekki að geyma tiltekna afstöðu löggjafans til grundvallaratriða um meðferð mála útlendinga hér á landi. Þannig væri sem dæmi ekki að finna í lögnum skýra og glögga upptalningu á skilyrðum fyrir veitingu haelis af stjórnmalalegum ástæðum eða útgáfu dvalarleyfis. Þá væri heldur ekki beinlínis kveðið á um það í lögnum hvaða úrræði hlutaðeigandi stjórnvöld sem með þessi mál fara hefðu til að rannsaka og upplýsa mál þar sem vafi léki á því hver útlendingur í rauninni væri. Rakti umboðsmaður ákvæði síðari málsliðar 2. mgr.

66. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og lögskýringargögn að baki ákvæðinu. Taldi hann ljóst að með ákvæðinu hefði fyrst og fremst verið lögð sú skylda á löggjafann að setja lög til að girða fyrir að framkvæmdarvaldið hefði ákvörðunarvald um þessi atriði án skýrra lögákveðinna skilyrða.

Umboðsmaður tók fram að í máli A væri uppi sú sérstaða að hann hefði eftir komu sína til Íslands gengið í hjúskap með íslenskum ríkisborgara sem búsettur væri hér á landi. Vakti umboðsmaður athygli á því að vegna hjúskaparstöðu A kynni við úrlausn á réttarstöðu hans að vera nauðsynlegt að hafa til hliðsjónar þau sjónarmið um friðhelgi fjölskyldunnar sem yrðu leidd af fyrirmælum 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Þá benti umboðsmaður enn fremur á að með tilliti til þess að skortur væri á skýru og glöggu lagalegu umhverfi í þessum málum yrði ekki annað séð en að við úrlausn þessa máls kynni einnig að vera nauðsynlegt að taka til athugunar áhrif fyrirmæla síðari málsliðar 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar á efni og atvik málsins.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Benti hann á að samkvæmt c-lið 2. mgr. 10. gr. laganna gæti umboðsmaður lokið máli með ábendingu um að kvörtun varðaði réttarágreining sem ætti undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr. Þá væri svo fyrir mælt í d-lið sömu greinar að umboðsmaður gæti lagt til við dómsmálaráðherra að veitt yrði gjafsókn í máli sem heyrði undir starfssvið umboðsmanns og hann teldi rétt að lagt yrði fyrir dómstóla til úrlausnar. Taldi umboðsmaður að almennt yrði að gera ráð fyrir því að c-liður 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 ætti fyrst og fremst við um þau mál sem að meginstefnu til snerust um sönnun á tilteknum atvikum og aðstæðum enda þótt þau ættu að öðru leyti undir starfssvið umboðsmanns Alþingis að lögum. Ástæðan væri sú að þegar úrlausn máls ylti á trúverðugleika framburðar einstaklings og eftir atvikum á mati á sannleiksgildi gagna gerði löggjöfin beinlínis ráð fyrir því að dómstólar leystu úr slíkum ágreiningi. Aðstaða umboðsmanns að lögum væri hins vegar ekki sú sama og dómstólanna. Í þessu efni taldi umboðsmaður einnig rétt að minna á að umboðsmaður Alþingis hefði ekki að lögum réttarskipandi vald í einstökum málum sem hann hefði til meðferðar. Gæti hann því ekki tekið ákvarðanir sem byntu enda á þann ágreining sem fyrir lægi. Hafa yrði hins vegar í huga að hagsmunir aðila máls og eðli úrlausnarefnisins gætu við ákveðnar aðstæður verið þess eðlis að rétt væri að máli væri ráðið til lykta eins fljótt og unnt væri með ákvörðun aðila, eins og dómstóla, sem hefði yfir að ráða beinu réttarskipandi valdi að lögum.

Umboðsmaður tók fram að úrlausn um dvalarleyfi A hér á landi varðaði mikilvæg og persónuleg réttindi hans sem einstaklings og sem hluta af þeirri fjölskyldu sem hann hefði stofnað til með hjúskap sínum við íslenskan ríkisborgara. Með hliðsjón af sérstökum atvikum málsins og eðli ágreiningsefnisins taldi umboðsmaður að rétt væri og eðlilegt að dómstólar skæru endanlega úr um hvort leggja ætti til grundvallar að A væri sá er hann kvædist vera og þá hvaða kröfur yrðu að lögum gerðar til sönnunar í þeim efnum meðal annars með tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga. Væri þessi niðurstaða þó að sjálfsögðu háð því að ekki væri tilefni til þess að endurupptaka málið af hálfu dóms- og kirkjumálaráðherra á grundvelli nýrra upplýsinga um A enda stæði hugur hans enn til þess að mál hans hlyti efnislega umfjöllun hjá ráðuneytinu.

Vegna hinna sérstöku aðstæðna A og atvika málsins taldi umboðsmaður að skilyrði væru til þess að hann beitti þeirri heimild sem honum væri veitt í d-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Ákvað hann því að mæla með því við dóms- og kirkjumálaráðherra að A yrði veitt gjafsókn ef hann óskaði eftir henni í tilefni af ákvörðun hans um að höfða mál gegn íslenska ríkinu þar sem eftir atvikum myndi reyna á lögmati úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli hans.

Að lokum tók umboðsmaður fram að ekki væri aðeins um það að ræða í málinu að ágreiningur þess væri takmarkaður við mat á því hvort tiltekin atvik teldust sönnuð og þá hvaða sönnunarreglum bæri að beita af því tilefni heldur lyti það að álitaefni þar sem reyndi á lagaleg áhrif þess að gildandi lög væru ærið fábrotin og óskýr að teknu tilliti til fyrirmæla stjórnarskrárinnar og þjóðréttarlegra skuldbindinga. Var það því niðurstaða umboðsmanns að ganga yrði út frá því að eðlilegt væri að dómstólar skæru úr ágreiningi málsins kæmi ekki til endurupptöku þess af hálfu dóms- og kirkjumálaráðherra.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. janúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins, dags. 23. janúar 2002, segir meðal annars svo:

„Samkvæmt upplýsingum úr málaskrá barst ráðuneytinu bréf frá [B] hdl., dags. 24. maí 2001, þar sem hann sótti um gjafsókn f.h. [A]. Með símbréfi, dags. 11. júní sama ár, var gjafsóknarbeiðnin dregin til baka og voru [A] endursend gögn málsins þann 12. júní 2001.

Ráðuneytinu hefur ekki borist önnur gjafsóknarbeiðni frá [A].“

22.2.

Brottvísun úr landi. Frestun réttaráhrifa. Aðgangur að dómstólum. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3298/2001 og 3299/2001)

A og B kvörtuðu yfir þeirri niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að hafna beiðni þeirra um að fresta réttaráhrifum úrskurða þess um brottvísun A og B úr landi þar til dómur lægi fyrir í máli þeirra á hendur íslenska ríkinu. Umboðsmaður einskorðaði álit sitt við það álitaefni hvort ráðuneytið hefði að lögum eða á grundvelli óskráðra meginreglna stjórnarsýsluréttar haft heimild til þess að fjalla efnislega um beiðnir A og B.

Umboðsmaður vísaði til þess að lagt hefði verið til grundvallar að æðra stjórnvald hefði haft ólögfasta heimild til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds, sem nú væri lögfest í 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og taldi að eðli máls samkvæmt ættu sömu sjónarmið við þegar metið væri hvort æðra stjórnvald hefði heimild í ólögfestum tilvikum til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana. Taldi umboðsmaður að þegar æðra stjórnvald hefði í skjóli stöðu sinnar og valdheimilda, og með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna, heimildir til endurupptöku máls eða til afturköllunar íþyngjandi ákvörðunar sinnar gæti það jafnframt gert það sem minna væri og frestað réttaráhrifum slíkrar ákvörðunar. Til samanburðar benti umboðsmaður á danskan og norskan rétt. Var það álit umboðsmanns að gagnstæð niðurstaða kynni að leiða til verulegrar takmörkunar á réttaröryggi borgaranna með því að skerða raunhæfa möguleika aðila stjórnarsýslumáls til að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðunar hjá dómstólum. Í þessu sambandi rakti umboðsmaður ákvæði stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um rétt manna til aðgangs að dómstólum meðal annars í því skyni að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðana.

Umboðsmaður minnti á þá meginreglu að málskot til dómstóla fresti ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar, sbr. ráðagerð um það atriði í síðari málslið 60. gr. stjórnarskrárinnar. Sökum þessa taldi umboðsmaður að miða yrði við að sérstakar ástæður þyrftu að vera til þess að stjórnvald frestaði réttaráhrifum ákvörðunar af

slíku tilefni. Væri ákvörðun stjórnvalds um að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sinnar þannig háð mati þess í hverju tilviki fyrir sig. Taldi umboðsmaður rétt að líta til þeirra sjónarmiða sem lögð væru til grundvallar þegar æðra stjórnvald stæði frammi fyrir því að taka ákvörðun um hvort það myndi nýta heimild 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga. Rakti umboðsmaður þau sjónarmið og gerði grein fyrir því að með tilliti til réttaröryggissjónarmiða teldi hann það mæla sérstaklega með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef hún væri verulega íþyngjandi fyrir aðila máls og ylli honum eða kynni að valda honum tjóni. Taldi umboðsmaður þetta einkum vega þungt þegar erfitt yrði að ráða bót á tjóninu þótt umrædd ákvörðun yrði síðar felld úr gildi.

Niðurstaða umboðsmanns varð því sú að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði ekki verið heimilt að hafna því að fresta réttaráhrifum úrskurða sinna í málum A og B á þeim grundvelli einum að það hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðnir þeirra til efnislegrar meðferðar. Tók umboðsmaður sérstaklega fram að hann hefði ekki tekið afstöðu til atvika í umræddu máli þar með þeirra skýringa ráðuneytisins sem fram hefðu komið í bréfi þess til hans um efnislega niðurstöðu þess í máli A og B. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það hagaði í framtíðinni sambærilegum málum í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

I.

Hinn 8. ágúst 2001 leitaði C, hæstaréttarlögmaður, til mín fyrir hönd A og B. Beinist kvörtun hans að þeirri niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 2. ágúst 2001 að hafna beiðni umbjóðenda hans um að fresta réttaráhrifum úrskurða þess um brottvísun þeirra úr landi þar til dómur lægi fyrir í málinu.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 26. nóvember 2001.

II.

Atvik málsins eru þau að A og B, sem eru armenskir ríkisborgarar, komu til Íslands 21. október 2000. Höfðu þær vegabréfsáritun hingað til lands sem ferðamenn sem gildi frá 18. október 2000 til 25. s.m. Sóttu þær síðan um hæli á Íslandi sem flóttamenn. Útlendingaefirlitið hafnaði beiðni þeirra um hæli með tveimur úrskurðum, dags. 3. nóvember 2000. Var jafnframt kveðið á um það í úrskurðunum að þeim yrði ekki veitt dvalarleyfi á Íslandi og að þær skyldu verða brott af Íslandi. Þá var þeim bönnuð endurkoma til Íslands í þrjú ár frá og með brottvísunardegi.

A og B kærðu þessa úrskurði til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem staðfesti niðurstöðu útlendingaefirlitsins með tveimur úrskurðum, dags. 21. desember 2000. Með stefnum, dags. 26. og 27. júlí 2001, sem þingfestar voru í Héraðsdómi Reykjavíkur 6. september 2001, höfðuðu þær síðan mál á hendur íslenska ríkinu til ógildingar á áður-nefndum úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Í framhaldi af því óskaði lögmaður þeirra þess við dóms- og kirkjumálaráðuneytið með bréfum, sem bárust ráðuneytinu 31. júlí 2001, að réttaráhrifum úrskurða ráðuneytisins um brottvísun þeirra úr landi yrði frestað uns dómur gengju í málum þeirra. Þeirri málaleitan hafnaði ráðuneytið með tveimur samhljóða bréfum, dags. 2. ágúst s.á., sem eru svohljóðandi:

„Með bréfi yðar, sem barst ráðuneytinu þann 31. júlí 2001 sl., farið þér fram á að ráðuneytið fresti brottvísun umbjóðanda yðar, [A/B], úr landi, sbr. úrskurð ráðuneytisins þar um frá 21. desember 2000, þar til dómur liggur fyrir í málinu.

Ekki verður séð að lög standi til þess að fallast á beiðni yðar. Er henni því hér með hafnað.“

A og B voru handteknar 22. október 2001 í þeim tilgangi að flytja þær úr landi. Handtakan var borin undir Héraðsdóm Reykjavíkur sem hafnaði kröfu þeirra um ógildingu handtökunnar og vísaði öðrum kröfum þeirra frá dómi. Úrskurður héraðsdóms var kærður til Hæstaréttar Íslands sem vísaði málinu frá með dómum 29. október s.á. þar sem konurnar höfðu þegar verið færðar úr landi í lögreglufylgd að morgni 23. s.m.

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 15. ágúst 2001, og óskaði þess, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té afrit af gögnum málsins og veitti jafnframt upplýsingar um stöðu brottvísunarmála A og B og hvort fyrirhugað væri að vísa þeim úr landi á þeim tíma sem mál þeirra væru rekin fyrir dómstólum. Mér bárust gögn málsins með bréfi ráðuneytisins, dags. 24. s.m. Er í bréfinu vísað til þess að ráðuneytið hafi með nefndum úrskurðum 21. desember 2000 hafnað að fresta brottvísun þeirra úr landi þar til dómur lægi fyrir í máli þeirra.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra svohljóðandi bréf, dags. 31. s.m.:

„Ég vísa til fyrri bréfaskipta vegna kvartana [C], hæstaréttarlögmans, fyrir hönd [A] annars vegar og [B] hins vegar. Lúta kvartanirnar að ákvörðunum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 2. ágúst sl. þar sem ráðuneytið synjaði um að fresta brottvísunum [A] og [B] úr landi, sbr. úrskurði ráðuneytisins þar um frá 21. desember 2000, þar til dómur liggur fyrir í máli þeirra. Í kvörtununum til mín kemur m.a. fram sú afstaða að brottvísun [A] og [B] á meðan á málarekstri þeirra stendur fyrir dómstólum muni gera málssókn þýðingarlausu auk þess sem þjóðréttarlegar skuldbindingar leiði til þess að þær eigi lögvarinn rétt til að bera synjun um hæli og dvalarleyfi hér á landi undir dómstóla.

Í framangreindum ákvörðunum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 2. ágúst sl. segir að ekki verði séð að lög standi til að fallast á beiðnir [A] og [B] um að brottvísunum þeirra úr landi verði frestað og sé þeim því hafnað.

Af framangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvartana [A] og [B]. Sérstaklega óska ég eftir að ráðuneytið skýri nánar viðhorf sitt til þess hvort lög, og þá eftir atvikum óskráðar reglur, veiti því heimild til að taka afstöðu til beiðna aðila kærumáls um að ráðuneytið fresti réttaráhrifum íþyngjandi úrskurða sinna. Ef svo er óska ég eftir að ráðuneytið geri grein fyrir því hvaða skilyrði verða lögð til grundvallar af þess hálfu við mat á slíkri beiðni. Jafnframt óska ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá hvernig það telur að ákvæði 29. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 kunnii að hafa þýðingu í þessu sambandi.“

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 11. september 2001, kemur eftirfarandi meðal annars fram:

„Ráðuneytið telur að úrskurðir þess í umræddum málum séu lögmætir og að engar alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins standi í vegi fyrir því að þeim verði framfylgt. Þeir sem reka mál sín fyrir dómstólum geta með ýmsum hætti komist í þá aðstöðu að málarekstur þeirra glati þýðingu sinni á meðan á rekstri máls stendur og eru fjölmargir frávisunardómar byggðir á slíkum aðstæðum.

Hvorki eru í lögum nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum né í öðrum lögum nein ákvæði sem berum orðum mæla fyrir um heimild ráðuneytisins til að fresta réttaráhrifum íþyngjandi úrskurða sinna á þessu réttarsviði. Enda þótt ráðuneytið sé sam-mála því sem fram kemur í [áliti] yðar frá 16. maí sl. vegna máls nr. 3137/2001, að lög

Þessi séu um margt óskýr og hafi jafnvel ekki að geyma tiltekna afstöðu löggjafans til grundvallaratriða um meðferð mála útlendinga hér á landi, þá er það þó skýrt að það er lagt í hendur stjórnvalda en ekki dómstóla eða annarra aðila að meta umsóknir um hæli og mæla fyrir um brottvísanir. Þessum málaflokki er ekki stillt upp með þeim hætti í lögnum að útlendingum sem hér leita hælís sé tryggður möguleiki til að fá ákvörðun Útlendingaeftirlits endurskoðaða af dómsmálaráðuneyti, héraðsdómi og Hæstarétti. Rétt er að taka fram vegna fyrirspurnar yðar að ráðuneytið telur 29. gr. stjórnsýslulaga ekki hafa þýðingu í þessu sambandi enda fjallar hún ekki um frestun á réttaráhrifum stjórnsýsluákvæðana á meðan dómstóll fjallar um réttmæti þeirra. Virðist nærtækara að líta til 5. tl. 1. mgr. 1. gr. aðfararlaga nr. 90/1989 og jafnvel 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um leiðbeiningu að þessu leyti.

Þrátt fyrir það sem hér hefur verið rakið verður ekki gengið svo langt að fullyrða að ekki megi styðja heimild til frestunar svo íþyngjandi ákvörðunar sem hér um ræðir við nútíma viðhorf í stjórnsýslurétti. Slíka heimild hlýtur þó að þurfa að nýta af varkárni og virðist hún helst koma til greina þar sem eitthvað það kemur fram í beiðni um frestun réttaráhrifa sem ekki hefur komið fram áður eða réttmætar efasemdir eru um mat ráðuneytisins á aðstæðum viðkomandi hælisleitanda. Meta verður hvert tilvik, ella verður málskot til dómstóla misnotað sem úrræði til að lengja dvöl hérlendis. Rétt er að taka fram að ráðuneytið telur það hafið yfir allan vafa að kvartendur í máli þessu búa ekki við nein þau kjör í heimalandi sínu að jafnað verði til aðstæðna flóttamanna og að engar sérstakar ástæður séu í þessu máli sem réttlæti frestun réttaráhrifa. Ráðuneytið telur það á hinn bóginn skyldu sína að taka erindi á borð við það sem því barst frá kvartendum um frestun réttaráhrifa til meðferðar og svara þeim, svo sem gert var með meðfylgjandi bréfum ráðuneytisins, dags. 2. ágúst sl.“

Ég gaf C, hrl., kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins með bréfi, dags. 13. september 2001. Engar athugasemdir bárust frá lögmanninum.

IV.

1.

Kvörtun þessa máls er einskorðuð við það álitaefni hvort dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi að lögum eða á grundvelli óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttar haft heimild til að fjalla efnislega um beiðni lögmanns A og B um að ráðuneytið frestaði réttaráhrifum úrskurða þess í málum þeirra frá 21. desember 2000. Því hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytinu ekki verið rétt að hafna umræddum beiðnum A og B með þeim hætti sem það gerði í bréfum til þeirra, dags. 2. ágúst 2001.

Athugun mín á kvörtun þessara mála hefur því ekki beinst að lögmati nefndra úrskurða ráðuneytisins eða hvort framkvæmd brottvísunarákvæðana stjórnvalda í málum þeirra hafi verið í samræmi við lög.

2.

Hér að framan er rakið að með tveimur bréfum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem bárust því 31. júlí 2001, lýsti lögmaður A og B því að umbjóðendur hans hefðu falið honum að höfða mál til þess að hnekkja úrskurðum ráðuneytisins um brottvísun þeirra úr landi. Fylgdu afrit af stefnum málsins með bréfunum og var tekið fram að málin yrðu þingfest í byrjun september 2001. Þá sagði í bréfinu að í ljósi þessa væri þess óskað „að brottvísun [þeirra] verði frestað, og beðið dóms í málinu“. Með tveimur samhljóða bréfum, dags. 2. ágúst 2001, til lögmanns A og B hafnaði ráðuneytið málaleitan þeirra með svo hljóðandi hætti:

„Ekki verður séð að lög standi til þess að fallast á beiðni yðar. Er henni því hér með hafnað.“

Ég tek fram að ég skil tilvitnaða afstöðu ráðuneytisins á þá leið að það hafi talið að það hafi skort heimild að lögum til að mæla fyrir um frestun réttaráhrifa á úrskurðum þess í málum kvennanna. Hafi þegar af þeim sökum ekki verið mögulegt að fallast á beiðni þeirra.

Það er meginregla í íslenskum rétti að kæra til æðra stjórnvalds eða eftir atvikum sjálfstæðs úrskurðaraðila innan stjórnáskýslunnar fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar lægra setts stjórnvalds, sbr. 1. mgr. 29. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Þá hefur verið við það miðað að sambærileg meginregla gildi um að málskot til dómstóla fresti að jafnaði ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar, sbr. ráðagerð um það atriði í síðari málsl. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, þar sem mælt er fyrir um að enginn geti komist hjá því að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta máli til dómstóla, sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 28. ágúst 1990 í máli nr. 161/1989 (SUA 1990:218).

Hafa verður í huga að undantekningar frá meginreglu 1. mgr. 29. gr. stjórnáskýslulaga um að stjórnáskýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar geta ýmist verið lögbundnar, sbr. 2. og 3. mgr. 29. gr. stjórnáskýslulaga og 2. málsl. 3. mgr. 12. gr. a laga nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, sbr. 16. gr. laga nr. 133/1993, eða byggðar á ólögfestum meginreglum stjórnáskýsluréttarins. Þá hefur af hálfu fræðimanna verið gengið út frá því að fyrir-mæli þau sem fram koma í síðari málsl. 60. gr. stjórnarskrárinnar geri aðeins ráð fyrir að enginn geti komist hjá því að hlýða því boði sem mælt er fyrir um í stjórnvaldsákvörðun með málskoti til dómstóla. Ákvæðið verði því ekki skilið með þeim hætti að það girði í sjálfu sér fyrir að stjórnvöldum sé heimilt að mæla fyrir um frestun réttaráhrifa í slíkum tilvikum vegna sérstakra atvika í lögum eða óskráðum meginreglum, sjá hér Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, Kaupmannahöfn 1963, bls. 590, þar sem þessi niðurstaða er fengin að því er varðar samhljóða fyrir-mæli síðari málsliðar 1. mgr. 63. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.

Fyrir gildistöku stjórnáskýslulaganna hér á landi 1. janúar 1994, sbr. 1. mgr. 35. gr. laganna, var á því byggt að í ólögmeiltum tilvikum yrði að telja að æðra stjórnvald hefði oft heimild til þess að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds á meðan kæra væri til meðferðar hjá því ef sérstakar ástæður mæltu með því. Var við það miðað að slík heimild væri til dæmis fyrir hendi þegar hvort tveggja væri að heimild væri til kærú máls til æðra stjórnvalds og að hið æðra stjórnvald færi jafnframt með yfirstjórn þeirra mála sem um væri að ræða og gæti í sumum tilvikum tekið mál upp til meðferðar að eigin frumkvæði. Þegar æðra stjórnvald hefði slíkt vald og gæti bæði fellt ákvörðun lægra stjórnvalds úr gildi og tekið nýja ákvörðun var litið svo á að æðra stjórnvald gæti þá gert það sem minna væri, þ.e. frestað réttaráhrifum ákvarðana lægra stjórnvalds á meðan mál væri til kærumeðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæltu með því, sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 9. júní 1992 í máli nr. 497/1991 (SUA 1992:40). Ég minni á að með 2. mgr. 29. gr. stjórnáskýslulaga var þessi óskráða heimild æðra stjórnvalds til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra setts stjórnvalds við kærumeðferð máls lögfest.

Þau sjónarmið um heimildir æðra stjórnvalds til að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar á grundvelli óskráðra reglna stjórnáskýsluréttar, sbr. nú 2. mgr. 29. gr. stjórnáskýslulaga, eiga eðli máls samkvæmt einnig við í þeim tilvikum þegar metið er hvort æðra stjórnvald hafi heimild í ólögfestum tilvikum, að eigin frumkvæði eða að beiðni aðila máls, til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana. Ég bendi á að beiðni þess efnis kann að koma fram frá aðila máls í tilefni af því að hann hefur ákveðið að skjóta máli sínu til úrlausnar dómstóla eða eftir atvikum ákveðið að kvarta til umboðsmanns Alþingis, sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns danska Þjóðþingsins í Folketingets Ombudsmands beretning for året 1999, bls. 350 (FOB 1999:350).

Það leiðir af almennum reglum stjórnsluréttar um stöðu og valdheimildir æðra stjórnvalds að slíkt stjórnvald hefur, einkum með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna, nokkuð rúmar heimildir til þess að endurupptaka mál að eigin frumkvæði ef það telur t.d. að niðurstaða þess sé efnislega röng eða þá jafnvel heimildir til að afturkalla íþyngjandi ákvarðanir sínar í slíkum tilvikum. Valdheimildir og hlutverk æðra stjórnvalds samkvæmt almennum reglum stjórnsluréttar leiða eðli máls samkvæmt til þess að mínu áliti að ef slíkt stjórnvald getur gert það sem meira er, þ.e. endurupptekið mál að eigin frumkvæði eða jafnvel afturkallað íþyngjandi ákvarðanir sínar, geti það í ólögfestum tilvikum gert það sem minna er, þ.e. frestað réttaráhrifum slíkrar ákvörðunar, eftir atvikum að beiðni aðila, ef til þess standa sérstakar ástæður. Sökum þessa tel ég að ganga verði út frá því að þegar æðra stjórnvald hefur yfirstjórn mála á tilteknu sviði, og þá þær heimildir sem þeirri stöðu fylgja, verði það að jafnaði í ólögum tilvikum talið hafa heimild á grundvelli óskráðra reglna stjórnsluréttar um hlutverk og valdheimildir slíkra stjórnvalda til að fresta réttaráhrifum eigin ákvörðunar að eigin frumkvæði eða að beiðni aðila. Með þessu hef ég hins vegar ekki tekið neina afstöðu til þess hvaða sjónarmið eiga að vera ráðandi við mat stjórnvalda á slíkri beiðni og þá hvers eðlis endurskoðunarhlutverk dómstóla og umboðsmanns Alþingis sé í slíkum tilvikum en að þessum atriðum mun ég víkja hér síðar.

Ég tel rétt til samanburðar að benda á að í dönskum rétti og af hálfu fræðimanna þar í landi hefur æðra stjórnvald verið talið hafa óskráða heimild til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana, sjá hér t.d. álit umboðsmanns danska Þjóðþingsins í FOB 1999:350 og FOB 1992:104 og Hans Gammeltoft Hansen o.fl.: Forvaltningsret, Kaupmannahöfn 1994, bls. 584.

Í 42. gr. norsku stjórnslulaganna frá 1967 er farin sú leið að kveða með skýrum hætti á um slíka heimild stjórnvalda til að fresta réttaráhrifum stjórnvaldsákvarðana í tilefni af því að aðili máls hefur ákveðið að skjóta máli til úrlausnar dómstóla. Af hálfu norskra fræðimanna hefur þó verið lögð áhersla á það að nefnd 42. gr. norsku stjórnslulaganna hafi í raun aðeins falið í sér lögfestingu á áður óskráðum heimildum norskra stjórnvalda til þess að fresta réttaráhrifum ákvarðana sinna, sjá hér Geir Woxholth: Forvaltningsloven, Kommentirutgave, Oslo 1999, bls. 510. Er þessi niðurstaða meðal annars studd í nefndu riti með tilvísun til norskra dóma í Rt 1950:704, RG 1959:275 og Rt 1961:227 sem upp voru kveðnir fyrir gildistöku norsku stjórnslulaganna.

Ég bendi á að í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 11. september 2001, er tekið fram að ekki verði fullyrt „að ekki megi styðja heimild til frestunar svo íþyngjandi ákvörðunar sem hér um ræðir við nútíma viðhorf í stjórnslurétti. Slíka heimild [hljóti] þó að þurfa að nýta af varkárni og virðist hún helst koma til greina þar sem eitthvað það kemur fram í beiðni um frestun réttaráhrifa sem ekki hefur komið fram áður eða réttmætar efasemdir eru um mat ráðuneytisins á aðstæðum viðkomandi hælisleitanda. Meta [verði] hvert tilvik, ella [verði] málskot til dómstóla misnotað sem úrræði til að lengja dvöl hérlendis“. Ég tel rétt að vitna hér til þessara athugasemda ráðuneytisins í svarbréfi þess til mín enda skil ég þessa afstöðu með þeim hætti að ráðuneytið útiloki ekki í sjálfu sér tilvist ólögfestrar heimildar æðra stjórnvalds til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana að beiðni aðila máls við sérstakar aðstæður.

Ég ítreka í þessu sambandi að sú þróun hefur átt sér stað í stjórnslurétti hér á landi eins og annars staðar á Norðurlöndum að lögð hefur verið aukin áhersla á að koma í veg fyrir að beiting stjórnsluvalds leiði til niðurstöðu sem er íþyngjandi fyrir borgarana án þess að réttaröryggi sé tryggt eins og frekast er kostur. Hefur þessi þróun meðal annars endurspeglast hér á landi með setningu stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá hefur stjórnarskrávarinn réttur borgaranna til að bera lögum stjórnsýsluvaldsákvarðana undir dómstóla, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, verið styrktur enn frekar með nýlegum breytingum á 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og með lögfestingu 1. mgr.

6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu með lögum nr. 62/1994. Tel ég að hafa verði þessa lagaþróun í huga við mat á tilvist óskráðrar heimildar stjórnvalda til að fresta réttaráhrifum stjórnvaldsákvæðana. Taka verður þannig fullnægjandi tillit til þess að stjórnarskrárvarinn réttur manna til að bera mál sín undir dómstóla, og þá meðal annars í þeim tilgangi að æskja endurskoðunar dómstóla á lögmæti stjórnvaldsákvörðunar, sé raunhæfur og virkur. Það er því ljóst að mínu álitu að ef ekki nyti við heimildar æðra stjórnvalds til þess að fresta réttaráhrifum íþyngjandi ákvörðunar, a.m.k. við tiltekna aðstæður, kynni slík niðurstaða að leiða til verulegrar takmörkunar á réttaröryggi borgaranna í ákveðnum tilvikum með því að skerða raunhæfa möguleika aðila stjórnsýslumáls til að láta reyna á lögmæti þeirrar ákvörðunar hjá dómstólum.

3.

Niðurstaða mín hér að framan er sú að á grundvelli óskráðra reglna stjórnsýsluréttar hafi æðra stjórnvald að jafnaði heimild til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana að eigin frumkvæði eða eftir atvikum að beiðni aðila máls í tilefni af því að ákveðið hefur verið að láta reyna á lögmæti umræddrar stjórnvaldsákvörðunar fyrir dómstólum.

Við nánari afmörkun á efni og áhrifum slíkrar heimildar tek ég fram að af henni leiðir að æðra stjórnvaldi er skylt að taka efnislega afstöðu til þess hvort rétt sé að fallast á slíka beiðni, sjá hér til hliðsjónar úr dönskum rétti FOB 1999:350 og Hans Gammeltoft Hansen o.fl.: Forvaltningsret, Kaupmannahöfn 1994, bls. 649, og úr norskum rétti, sjá hér til hliðsjónar Geir Woxholth: Forvaltningsloven, Kommentirutgaven Oslo 1999, bls. 511, og skýrslu umboðsmanns norska Stórþingsins 1985:154. Þá tek ég fram að með hliðsjón af 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, sbr. til hliðsjónar 4. mgr. 29. gr. sömu laga, verður að telja að æðra stjórnvaldi beri að taka efnislega afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa svo fljótt sem því verður við komið.

Ég minni á að það er meginregla íslensks réttar að málskot til dómstóla frestar ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar, sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 28. ágúst 1990 í máli nr. 161/1989 (SUA 1990:218) og einnig til hliðsjónar síðari málslið 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósi þessa tel ég að í ólögfestum tilvikum verði að miða við það, eins og fyrr greinir, að sérstakar ástæður verði að vera til þess að stjórnvald fresti réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar af slíku tilefni. Ákvörðun stjórnvalds um frestun réttaráhrifa er samkvæmt þessu háð mati þess í hverju tilviki fyrir sig og verður að jafnaði að játa því nokkuð rúmt svigrúm í því efni.

Við nánari afmörkun á þeim sjónarmiðum sem hér kunna að koma til skoðunar tel ég þó eðli máls samkvæmt rétt að líta til þeirra sjónarmiða sem hafa verið talin búa að baki ákvörðun æðra stjórnvalds um að nýta þá heimild sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga.

Í 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga er lögfest sérregla um heimild æðra stjórnvalds til að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar lægra setts stjórnvalds. Fræðimenn hafa talið að til að komast að niðurstöðu um hvort réttlæt看legt sé að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar verði ávallt að leggja heildstætt mat á þau andstæðu sjónarmið sem vegast á í hverju máli. Við matið beri að líta til réttmætra hagsmuna allra aðila málsins. Þá beri að líta til þess hversu langt er um liðið frá því að hin kærða ákvörðun var tilkynnt aðilum. Loks beri að líta til þess hversu líklegt sé að ákvörðuninni verði breytt, sjá Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, Skýringarrit, Reykjavík 1994, bls. 275.

Ég tek fram að með tilliti til réttaröryggissjónarmiða mælir það að mínu álitu sérstaklega með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef hún er verulega íþyngjandi fyrir aðila máls og veldur honum eða kann að valda honum tjóni. Tel ég að leggja verði til grundvallar að þetta sjónarmið vegi þungt þegar erfitt er að ráða bót á tjóninu enda þótt umrædd ákvörðun sé síðar felld úr gildi, sjá hér Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, Skýringarrit,

Reykjavík 1994, bls. 275 og Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, Kaupmannahöfn 1963, bls. 536.

V. Niðurstaða.

Atvik þessa máls eru nánar rakin í kafla II í þessu álitu. Með vísan til framangreindra sjónarmiða er það niðurstaða mín að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi ekki verið heimilt að hafna beiðni lögmanna A og B um að ráðuneytið frestaði réttaráhrifum úrskurða þess í málum þeirra í tilefni af málshöfðun þeirra fyrir dómstólum á þeim grundvelli einum að ráðuneytið hafi ekki haft heimild að lögum til að taka beiðnirnar til efnislegrar meðferðar. Þessi afstaða ráðuneytisins var því ekki í samræmi við lög. Ég tek fram að ég hef í álitu þessu að öðru leyti ekki tekið afstöðu til atvika í máli A og B og þar með þeirra skýringa ráðuneytisins sem fram koma í bréfi þess til mín um efnislega afstöðu þess í málum þeirra.

Það liggur fyrir að A og B hafa nú verið fluttar úr landi. Eru því ekki forsendur til þess að ég beini sérstökum tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af málum þeirra. Ég beini hins vegar þeim tilmælum til ráðuneytisins að séð verði til þess að sambærilegum málum verði framvegis hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í þessu álitu.

VI.

Til upplýsingar skal tekið fram að hinn 1. janúar 2003 taka gildi ný lög nr. 96/2002, um útlandinga. Í 3. og 4. málsl. 1. mgr. 33. gr. laganna er mælt svo fyrir að málshöfun fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun um að útlandingur skuli yfirgefa landið fresti ekki framkvæmd hennar. Þó geti dómsmálaráðherra tekið ákvörðun um að fresta framkvæmd hennar ef sýnt sé fram á að verulega breyttar aðstæður hafi skapast frá því ákvörðun var tekin.

23.0. Ökuréttindi.

23.1. Endurveiting ökuréttinda. Réttaráhrif dóma í opinberum málum. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3152/2001)

A kvartaði yfir úrskurði og afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem hafnað var að veita honum ökuréttindi á ný og leyfi til að gangast undir ökuþróf á þeim grundvelli að hann hefði verið sviptur ökurétti ævilangt með dómi héraðsdóms. Hélt A því fram að ráðuneytinu hefði verið óheimilt að lögum að leggja til grundvallar að hann hefði með formlegum og lagalega bindandi hætti verið sviptur ökurétti með umræddum dómi þar sem við uppkvaðningu hans hefði ekki verið kveðið á um sviptinguna í dómsorði. Forsendur dómarsins lágu þá ekki fyrir enda hafði málið verið tekið til dóms sem játningarmál samkvæmt 125. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og dómurinn kveðinn upp í þinghaldinu. Hafði A í sérstöku þinghaldi, sem dómurinn boðaði til, ekki fallist á að viðurlögunum yrði bætt við dómsorðið. Var dómsorðið því látið standa óbreytt en í forsendunum var hins vegar tekið fram að A hefði verið sviptur ökurétti ævilangt.

Umboðsmaður tók fram að mál þetta snerist um það hvaða sjónarmið ráðuneytinu hefði verið heimilt að leggja til grundvallar við slíkar aðstæður og þá einkum þegar vafi léki á því hvort dómur hefði með bindandi hætti kveðið á um refsikennd viðurlög á borð við sviptingu ökuréttar. Lýsti hann því lögbundna verkefni stjórnvalda að taka ákvarðanir um hvort og þá hvernig réttaráhrif einstakra refsíakvarðana skyldu falla niður eða þeim breytt. Taldi umboðsmaður að enda þótt löggjöfin gerði að jafnaði ráð fyrir því að stjórnvöld skyldu hafa svigrúm við mat um hvort skilyrði laga um töku slíkra ákvarðana væru uppfyllt yrði að ganga út frá því að löggjafinn hefði ekki ætlað stjórnvöldum svigrúm til mats um það hvort og þá hvaða refsingu eða refsikennd viðurlög viðkomandi hefði hlotið í dómi. Leiða mætti þennan skilning af sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna og þá nánar af stjórnskipulegri stöðu stjórnsýslunnar gagnvart dómstólum landsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 135. gr. og 2. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Tók hann fram að ekki væri í þessum ákvæðum eða lögskýringargögnum að finna nánari fyrirmæli um þær kröfur sem gera yrði til efnis dómsorða eða lagalegs gildis þeirra umfram aðra þætti dómsniðurstöðunnar þegar réttaráhrif dóms væru metin af hálfu stjórnvalda við töku eftirfarandi ákvarðana um fullnustu hans eða um endurveitingu réttinda. Vísaði umboðsmaður til skrifna fræðimanna þar sem gengið hefði verið út frá því að eini lagalega bindandi þáttur dómsniðurstöðunnar í opinberu máli væri ályktunarorð dómara, þ.e. dómsorðið. Með tilliti til eðlis refsinga og refsikenndra viðurlaga var það niðurstaða umboðsmanns að miða yrði að jafnaði við það að einvörðungu dómsorðið hefði lagalega bindandi áhrif gagnvart dómþola í opinberum málum. Af þessari meginreglu leiddi að stjórnvöldum væri skylt, sbr. þau sjónarmið sem lögju að baki 2. mgr. 134. gr. og 1. mgr. 135. gr. laga nr. 19/1991, að byggja ákvarðanir við fullnustu refsídóma að jafnaði aðeins á þeim niðurstöðum dómara sem með skýrum og ótvíræðum hætti kæmu fram í dómsorði. Yrði að leggja til grundvallar að ef vafi væri um hvort dómþoli hefði hlotið tiltekna refsingu eða refsikennd viðurlög í dómi þá bæri að skýra slíkan vafa honum í hag. Var það niðurstaða umboðsmanns að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði að lögum ekki verið

heimilt að byggja á því við úrlausn kærumála A að hann hefði með umræddum dómi héraðsdóms verið sviptur ökurétti ævilangt.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og fjallaði þá um mál hans í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

I.

Hinn 10. janúar 2001 leitaði B, hæstaréttarlögmaður, til mín fyrir hönd A og kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 27. júní 2000, þar sem staðfest var sú ákvörðun sýslumannsins á Akureyri að synja A útgáfu öskuskírteinis. Þá kvartaði hann yfir afgreiðslu ráðuneytisins frá 15. nóvember s.á. þar sem hafnað var að veita A leyfi til að gangast undir ökuþróf.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 12. september 2001.

II.

Atvik málsins eru þau að samkvæmt ákæru, útgefinni 29. júní 1999, höfðaði lögreglustjórinn í Reykjavík opinbert mál á hendur A fyrir ætluð brot á umferðarlögum nr. 50/1987. Var þess krafist að ákærði yrði dæmdur til refsingar og til sviptingar ökuréttar. Hinn 25. ágúst 1999 hélt héraðsdómari dómþing í málinu í dómhúsi Héraðsdóms Reykjavíkur við Lækjartorg og var ákæra lögð þar fram ásamt birtu fyrirkalli. Var málinu hins vegar frestað til 31. s.m. sökum þess að A sótti ekki þing. Hinn 31. ágúst 1999 var á ný haldið dómþing og sótti ákærði þá þing og var farið með málið sem játningarmál samkvæmt 125. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Í sama þinghaldi tók dómari málið til dóms og í endurriti úr þinghaldinu, sem dómariinn ritaði undir og starfsmaður dómsins vottaði, kemur fram að dómariinn hefði þá kveðið upp dóm með svohljóðandi dómsorði:

„Ákærði, [A], sæti fangelsi í 1 mánuð.
Ákærði greiði allan sakarkostnað.“

Hinn 20. september 1999 hélt umræddur héraðsdómari dómþing á ný og tók fyrir mál A sem mættur var. Í staðfestu endurriti úr þinghaldinu sagði meðal annars svo:

„Dómariinn kynnir að mistök hafi orðið í endurriti sem dómþoli fékk afhent af dómsorði þegar dómur var kveðinn upp 31. ágúst sl. sem voru þau að úr dómsorðinu hafði fallið „ákærði er sviptur ökurétti ævilangt“. Endurritið var ekki staðfest.

Borið er undir dómþola og lögmann hvort fallist sé á að villa þessi falli undir 3. tl. 137. gr. laga nr. 19/1991. Dómþoli og lögmaðurinn fallast ekki á að villan sé þess eðlis. Endurritið stendur því óbreytt eins og dómþoli fékk það afhent við dómsuppsögu.“

Samkvæmt þessu var A og lögmanni hans afhent staðfest endurrit af dóminum 31. ágúst 1999 ásamt forsendum dómara og óbreyttu dómsorði frá því sem rakið er hér að framan. Í forsendunum kemur hins vegar fram að ákærði hafi verið „sviptur ökurétti ævilangt“.

Hinn 22. september 1999 ritaði héraðsdómariinn bréf til ríkissaksóknara þar sem eftirfarandi kom fram:

„Athygli er vakin á því að við uppkvaðningu á dómi í máli nr. S-1711/1999, hinn 31. ágúst sl., sem dæmt var sem játningarmál, urðu þau mistök að út úr dómsorði féll setningin „ákærði er sviptur ökurétti ævilangt“. Fékk dómþolin afhent óstaðfest endurrit með þessari villu. Af þessum ástæðum var hann kallaður aftur í dóminn og honum kynnt þessi mistök, lögmaður mætti með honum. Féllust þeir ekki á að dóms-

orðið yrði leiðrétt með vísan til 3. tl. 137. gr. laga nr. 19/1991. Var því ákveðið að láta dómsorðið standa óleiðrétt þrátt fyrir að hann sé sviptur ökurétti ævilangt í dóminum. Dómpola var tjáð við dómsuppsögu að refsing við broti því sem ákært var fyrir og hann játaði væri fangelsi í einn mánuð og svipting ökuréttar ævilangt.“

Með bréfi, dags. 13. október 1999, sendi ríkissaksóknari fangelsismálastofnun endurrit dómsins á hendur A ásamt reikningi um sakarkostnað með áritun um að dóminum yrði eigi áfrýjað af hálfu ákærvaldsins. Vísað var til tilvitnaðs bréfs héraðsdómarans frá 22. september 1999. Þá sagði svo í bréfi ríkissaksóknara:

„Ævilangrar sviptingar dómfellda er getið í sakaskrá ríkisins samkvæmt forsendum dómsins og enn fremur í ökuferilsskrá lögreglunnar í Reykjavík.

Af ákærvaldsins hálfu er því litið svo á, að ofangreindum [A] sé óheimill allur akstur ökutækja ævilangt frá birtingu dómsins.“

Í bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 19. október 1999, til A var vísað til þess að stofnunin hefði til fullnustu umræddan dóm frá 31. ágúst 1999 en aðeins var tekið fram að A hefði verið dæmdur í „mánaðar fangelsi og til greiðslu sakarkostnaðar eins og nánar greinir í dómsorði“.

Hinn 2. nóvember 1999 ritaði lögmaður A ríkissaksóknara bréf þar sem lýst var viðhorfum umbjóðanda hans til málsins. Rakti hann að A teldi að sökum þess að ekkert hefði verið kveðið á um það „í forsendum né í dómsorði“ endurrits, sem afhent var lögmanninum og A við uppkvaðningu dómsins 31. ágúst 1999, að hann hefði verið sviptur ökurétti ævilangt væri hann „ekki ökuleyfisviptur“. Með bréfi ríkissaksóknara til lögmannsins, dags. 9. nóvember 1999, er framangreindu viðhorfi andmælt og rakið að í „forsendum“ umrædds dóms hafi „greinilega“ komið fram að A hafi verið sviptur ökurétti ævilangt.

Í kjölfarið fóru fram nokkur bréfaskipti á milli lögmanns A og fulltrúa hjá embætti ríkissaksóknara um málið sem ekki er þörf á að rekja hér nánar. Hinn 9. desember 1999 sendi ríkissaksóknari bréf til embættis lögreglustjórans í Reykjavík, þess héraðsdómara sem kvað upp dóminn 31. ágúst 1999, A og lögmanns hans. Í bréfinu var tekið fram að af hálfu ákærvaldsins væri „tvímælalaust litið svo á, að nefndum A [hafi verið] óheimill allur akstur ökutækja ævilangt frá birtingu dómsins“.

Á upphafsmánuðum ársins 2000 leitaði A til sýslumannsins á Akureyri og óskaði eftir að embættið veitti honum ökuréttindi sín á ný. Var honum í símtali tjáð að hann væri sviptur ökurétti ævilangt. Ritaði hann því embættinu bréf, dags. 21. febrúar 2000, þar sem hann lýsti því viðhorfi sínu að ekki væri rétt að hann væri sviptur ökurétti ævilangt og óskaði hann eftir skriflegu svari sýslumannsins við beiðni sinni um útgáfu ökuréttinda. Í svarbréfi sýslumannsins á Akureyri, dags. 10. apríl 2000, var A tjáð að hann fengi ekki ökuréttindi aftur fyrst um sinn. Í bréfinu sagði meðal annars svo:

„Með vísan til bréfs yðar dags. 21. febrúar s.l. og eftir að málið hefur verið skoðað sérstaklega hjá sýslumanninum á Akureyri, staðfestist að þér voruð sviptir ökurétti ævilangt með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur þann 31. ágúst 1999 og sendist afrit hans hér með ásamt sakavottorði.

Með vísan til ofanritaðs er ljóst að þér fáið ökurétt (ökuréttindi) yðar ekki aftur fyrst um sinn, sbr. hér 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.“

Með bréfi, dags. 26. apríl 2000, kærði lögmaður A framangreinda ákvörðun sýslumannsins til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Í kærubréfi lögmannsins sagði meðal annars svo:

„Nánari atvik eru þau að með ákæru dags. 29. júní 1999 var [A] gefið að sök að hafa ekið bifreiðinni DA-469 11. apríl 1999 undir áhrifum áfengis.

Málið var tekið fyrir 31. ágúst 1999 og játaði ákærði greiðlega brot sitt. Var sama dag kveðinn upp dómur í málinu og [A] dæmdur til eins mánaðar fangelsisvistar.

Var honum afhent eintak dómsins undirritað af dómara og vottað af ritara.

Þegar héraðsdómariinn áttaði sig á að „láðst“ hafði að svipta ákærða ökuleyfi var hann kallaður fyrir dómara á ný og fór dómariinn þess á leit að [A] samþykkti að dóminum yrði breytt. Varð [A] ekki við þeirri ósk.

Næst gerist það að [A] berst ný og endurbætt útgáfa dómsins og hafði forsendukaflinn verið aukinn verulega. Þar er m.a. skráð að ákærði sé sviptur ökurétti ævilangt, en dómsorðið kveður ekki á um slíka sviptingu.

Með vísan til 1. mgr. 135. gr. og 2. mgr. 137. gr. [laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála] krefst ákærði þess að hinn upprunalegi dómur, sem hér fylgir í ljósriti, teljist standa og ákærði sé því ekki talinn sviptur ökurétti.“

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu 27. júní 2000. Í úrskurðinum sagði meðal annars svo:

„Í máli þessu liggur fyrir sakavottorð kæranda frá 24. mars 2000, þar sem fram kemur að hann hafi verið sviptur ökurétti ævilangt frá 31. ágúst 1999. Þá liggur fyrir staðfest endurrit héraðsdóms Reykjavíkur frá 31. ágúst 1999 í máli nr. 1711/1999: Ákærvaldið gegn [A], þar sem hann er sviptur ökurétti ævilangt. Dóminum var ekki áfrýjað.

Áður var kærandi sviptur ökurétti í 2 ár frá 21. maí 1996. Samkvæmt 2. mgr. 53. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og 68. gr. reglugerðar um ökuskírteini nr. 501/1997, öðlast sá sem sviptur hefur verið ökuréttindum um lengri tíma en eitt ár ekki ökuréttindi að nýju að loknum sviptingartíma nema hann standist ökuþróf. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að kærandi hafi ekki gengist undir slíkt þróf.

Með hliðsjón af framansögðu er hin kærða ákvörðun staðfest.“

Í kjölfarið ritaði A embætti sýslumannsins á Akureyri bréf, dags. 9. júlí 2000, og fór þess á leit að fá að gangast undir ökuþróf að nýju með vísan til 2. mgr. 53. gr. laga nr. 50/1987 og 68. gr. reglugerðar nr. 501/1997, um ökuskírteini. Með bréfi sýslumannsins, dags. 15. ágúst 2000, var erindi A hafnað með vísan til þess að hann væri sviptur ökurétti ævilangt. Í bréfinu sagði meðal annars svo:

„Í úrskurði ráðuneytis frá 27. júní s.l. er staðfest sú ákvörðun sýslumannsins á Akureyri að synja yður um útgáfu ökuskírteinis þar sem þér voruð sviptir ökurétti ævilangt frá 31. ágúst 1999 með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá sama tíma.

Í úrskurði ráðuneytis er þess jafnframt getið að áður voruð þér sviptir ökurétti í 2 ár frá 21. maí 1996 og vísað til þeirra lagaákvæða sem rakin eru hér að ofan og að samkvæmt þeim öðlast sá sem sviptur hefur verið ökuréttindum um lengri tíma en eitt ár ekki ökuréttindi að nýju að loknum sviptingartíma nema hann standist ökuþróf.

Í bréfi yðar virðist þér horfa fram hjá þeirri staðreynd að þér eruð sviptir ökurétti ævilangt og að á henni byggðist sú ákvörðun sýslumannsins á Akureyri um að synja yður um útgáfu ökuskírteinis, sem dómsmálaráðuneytið staðfesti svo í sínum úrskurði.“

Með bréfi 31. október 2000 kærði lögmaður A tilvitnaða ákvörðun sýslumannsins 15. ágúst 2000 til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fyrir hönd A og krafðist þess með vísan til

2. mgr. 53. gr. laga nr. 50/1987 og 68. gr. reglugerðar nr. 501/1997 að ráðuneytið legði fyrir sýslumanninn á Akureyri að heimila umbjóðanda hans að gangast undir ökuþróf. Ráðuneytið svaraði erindi þessu með bréfi, dags. 15. nóvember 2000. Þar sagði meðal annars svo:

„Eins og fram kemur í úrskurði ráðuneytisins frá 22. júní sl. liggur fyrir að umbj. yðar var sviptur ökurétti ævilangt frá 31. ágúst 1999. Samkvæmt 106. gr. ofangreindra umferðarlaga getur dómsmálaráðherra heimilað manni sem sviptur hefur verið ökurétti ævilangt, að öðlast ökurétt að nýju, þegar svipting hefur staðið í fimm ár. Jafnframt segir að endurveitingu skuli því aðeins heimila, að sérstakar ástæður mæli með því.

Fimm ár verða liðin þann 31. ágúst 2004 og getur umbj. yðar sótt um heimild til að öðlast ökurétt að nýju að þeim tíma liðnum til dómsmálaráðuneytisins. Til að öðlast ökuréttindi að nýju þarf umbj. yðar ennfremur að gangast undir ökuþróf. Prófið má ekki fara [fram] fyrr en einum mánuði áður en sviptingartímabil rennur út, sbr. 2. mgr. 53. gr. ofangreindra umferðarlaga og 68. gr. reglugerðar um ökuskírteini.

Með vísan til ofangreinds eru ekki lagaskilyrði fyrir sýslumann að verða við beiðni umbj. yðar.“

III.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf, dags. 16. janúar 2001, þar sem þess var óskað með vísan til 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi mínu sagði meðal annars svo:

„Fyrir liggur að í endurriti dóms sem [A] fékk í hendur við dómsuppkvaðninguna 31. ágúst 1999 var í engu vikið að sviptingu ökuréttar. Af gögnum málsins verður hins vegar ekki annað ráðið en að í forsendum dómsins hafi komið fram að hann væri sviptur ökurétti ævilangt og að mistök hafi valdið því að þessi viðurlagaákvörðun dómsins var ekki tekin upp í dómsorð. Ég lít því svo á að umfjöllun mín um framkomna kvörtun, sem fylgir bréfi þessu í ljósriti, lúti að því álitaefti hvort rétt sé að líta svo á, í ljósi atvika samkvæmt framansögðu, að [A] hafi verið gert að sæta sviptingu ökuréttar ævilangt.“

Í sama bréfi fór ég þess síðan sérstaklega á leit við ráðuneytið að það skýrði laga-grundvöll þeirrar niðurstöðu sinnar að rétt væri að líta svo á að A hafi með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 31. ágúst 1999 verið sviptur ökurétti ævilangt. Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 14. mars 2001, barst mér 15. mars 2001. Í bréfinu sagði meðal annars svo:

„Í ofangreindum úrskurði ráðuneytisins var til úrlausnar sú stjórnvaldsákvörðun sýslumannsins á Akureyri að synja beiðni [A] um leyfi til að gangast undir ökuþróf. Í gögnum málsins lá fyrir staðfest endurrit dóms Héraðsdóms Reykjavíkur frá 31. ágúst 1999 þar sem fram kemur að hann sé sviptur ökuréttindum ævilangt frá þeim tíma. Það endurrit sem [A] hefur vísað til, þar sem ekki kemur fram að hann sé sviptur ökuréttindum, er hins vegar óstaðfest. Þá lá fyrir sakavottorð [A] þar sem fram kemur að hann sé sviptur ökuréttindum ævilangt. Ráðuneytið telur alveg ljóst að sýslumaður gat ekki við ákvörðun sína litið framhjá því sem fram kemur á sakavottorði og staðfestu endurriti dóms. Ráðuneytið lítur svo á að raunverulegur ágreiningur í máli þessu lúti fyrst og fremst [að] athöfnum dómara og hvort hugsanlega hafi orðið mistök við meðferð málsins fyrir dómi, fremur en að þeirri stjórnvaldsákvörðun sýslumanns að synja kæranda um leyfi til að gangast undir ökuþróf. Ráðuneytið getur ekki við meðferð

kærumáls tekið athafnir dómara til endurskoðunar og fellt þær úr gildi. Með vísan til sakavottorðs sem fyrir lá í málinu auk staðfests endurrits héraðsdóms taldi ráðuneytið þá ákvörðun sýslumanns rétta að synja kæranda um leyfi til að gangast undir ökuþróf. Með vísan til þessa var erindi lögmanns [A], dags. 31. október 2000, þar sem þess var krafist að ráðuneytið leggi fyrir sýslumanninn á Akureyri að [A] verði heimilað að gangast undir ökuþróf að nýju, hafnað með bréfi ráðuneytisins dags. 15. nóvember 2000.“

IV.

1.

Ágreiningur máls þessa beinist að því álitafni hvort úrskurður dóms- og kirkjumála-ráðuneytisins frá 27. júní 2000, þar sem staðfest var sú ákvörðun sýslumannsins á Akureyri að synja umsókn A um útgáfu ökuskrírteinis að nýju, og einnig afgreiðsla ráðuneytisins 15. nóvember s.á. þar sem því var synjað að veita A leyfi til að þreyta ökuþróf af því tilefni, hafi verið byggð á réttum lagagrundvelli.

A óskaði eftir því við stjórnvöld að fá endurútgæfið ökuskrírteini sitt og þá að fá að gangast undir ökuþróf af því tilefni eins og áskilið er í reglugerð nr. 501/1997, um ökuskrírteini. Var þeirri málaleitan endanlega hafnað með vísan til þess að hann hefði verið sviptur ökurétti ævilangt 31. ágúst 1999 með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur og að sú skipan hefði verið staðfest með skráningu á sakavottorð hans og í ökuskrírteinaskrá.

Í málinu heldur A því fram að á skorti formlegur grundvöllur hafi verið að lögum til töku framangreindra ákvarðana að hálfu stjórnvalda enda hefði sá tími verið liðinn sem hann hefði verið sviptur ökurétti samkvæmt eldri dómi Héraðsdóms Norðurlands eystra, dags. 10. maí 1996, þ.e. tvö ár.

Athugun mín í þessu máli hefur samkvæmt því sem rakið er hér að framan nánar tiltekið takmarkast við það atriði hvort dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi við afgreiðslu á kærum A verið að lögum heimilt að byggja á því sem staðreynd, sem ráða ætti réttarstöðu hans við úrlausn málsins, að A hefði með formlegum og lagalega réttum hætti verið sviptur ökurétti ævilangt með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 31. ágúst 1999.

2.

Samkvæmt 2. mgr. 53. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 öðlast sá, sem sviptur hefur verið ökuréttindum um lengri tíma en eitt ár, ekki ökuréttindi að nýju að loknum sviptingartíma nema hann standist próf í umferðarlöggjöf, akstri og meðferð ökutækis. Á grundvelli heimildar í 1. mgr. 52. gr. sömu laga hefur dóms- og kirkjumálaráðherra sett nánari skilyrði fyrir endurveitingu ökuréttinda eftir sviptingu þeirra í reglugerð nr. 501/1997, sbr. reglugerð nr. 376/2000.

Í 1. mgr. 64. gr. reglugerðarinnar kemur fram að umsókn um endurveitingu ökuréttinda, meðal annars vegna sviptingar, skuli afhenda lögreglustjóra. Þá er með 1. mgr. 68. gr. áréttuð ofangreind lagaregla 2. mgr. 53. gr. umferðarlaga. Samkvæmt þessu má draga þá ályktun að ef maður er sviptur ökurétti í lengri tíma en eitt ár er að lögum aðeins gert það skilyrði fyrir endurveitingu ökuréttinda að viðkomandi hafi staðist hæfnispróf að loknum sviptingartíma.

Í 106. gr. umferðarlaga, sbr. 30. gr. laga nr. 44/1993, er að finna sérákvæði um þau tilvik þegar maður hefur verið sviptur ökurétti um lengri tíma en þrjú ár eða ævilangt og er það svohljóðandi:

„Nú hefur maður verið sviptur ökurétti um lengri tíma en þrjú ár og getur þá dómsmálaráðherra, þegar svipting hefur staðið í þrjú ár, heimilað að honum skuli

veittur ökuréttur að nýju. Hafi maður verið sviptur ökurétti ævilangt má þó eigi veita ökurétt 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.“

Með 30. gr. laga nr. 44/1993, um breyting á umferðarlögum nr. 50 30. mars 1987, var orðalagi 1. mgr. 106. gr. lítillega breytt. Eg vek athygli á því að í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 44/1993 var áréttað að „miðað [væri] við að ákvörðun um sviptingu ökuréttar [yrði] tekin í hvert sinn þegar viðurlög [væru] ákveðin, þ.e. að svipting [yrði] áréttuð ef hún [hefði] áður verið ákveðin, enda [skipti] það máli við beitingu heimildar um endurveitingu ökuréttar skv. 106. gr. laganna“. (Alpt. 1992-1993, A-deild, bls. 2330.)

Af ákvæði 106. gr. umferðarlaga og lögskýringargögnum má ráða að með því hafi lög-gjafinn mælt fyrir um að í þeim tilvikum þegar maður hefur verið sviptur ökurétti um lengri tíma en þrjú ár og allt að ævilangt verði honum aðeins veitt ökuréttindi á ný ef sérstakar ástæður mæli með því að mati dóms- og kirkjumálaráðherra. Er honum skylt við könnun á slíkri umsókn að leita umsagnar viðkomandi lögreglustjóra. Af þessu verður sú ályktun dregin að játa verður ráðherra nokkurt svigrúm við mat á slíkum umsóknum þó meðal annars að gættri jafnræðisreglu stjórn-sýslulaga, sbr. 11. gr. laganna. Ég legg þó á það áherslu að tilvitnað ákvæði 106. gr. umferðarlaga veitir dóms- og kirkjumálaráðherra aðeins mat um það hvort sérstakar ástæður réttlæti að þeim, sem sviptir hafa verið ökurétti um lengri tíma en þrjú ár og allt að ævilangt, verði veitt ökuréttindi sín að nýju. Ákvæðið verður hins vegar ekki skýrt með þeim hætti að það geri ráð fyrir slíku svigrúmi ráðuneytisins þegar niðurstaða er fengin um það hvort viðkomandi telst í raun vera „sviptur öku-rétti“. Úrlausn á því atriði af hálfu ráðuneytisins ræðst að mínu áliti alfarið af könnun á staðreyndum sem það verður að jafnaði að framkvæma, sbr. 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, áður en mat er lagt á það hvort sérstakar ástæður í merkingu 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga séu fyrir hendi til að endurveita ökuréttindi þegar maður hefur verið sviptur slíkum réttindum um lengri tíma en þrjú ár eða allt að ævilangt.

Ganga verður út frá því að þegar beiðni um endurveitingu ökuréttinda berst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á grundvelli 106. gr. umferðarlaga sé það jafnan fullnægjandi, sbr. 10. gr. stjórn-sýslulaga, við könnun á því hvort umsækjandi hafi í raun verið sviptur öku-rétti, að aðeins sé kannað hvort viðkomandi hafi verið sviptur slíkum rétti með dómi samkvæmt opinberri skráningu, þ.e. á sakavottorði viðkomandi, sbr. reglugerð nr. 569/1999, um sakaskrá ríkisins, eða í ökuskráningu, sbr. 2. mgr. 88. gr. reglugerðar nr. 501/1997. Leiðir þessi aðstaða af sjónarmiðum um hagræði í opinberri stjórn-sýslu.

Atvik kunna hins vegar að vera með þeim hætti í einstökum tilvikum að umsækjandi telji að slík skráning sé röng sökum þess meðal annars að hann hafi í raun ekki að lögum verið sviptur ökurétti með formlegum og réttum hætti með dómi. Tel ég að í þeim tilvikum þegar umsækjandi ber við slíkum annmörkum beri dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á grundvelli meginreglu 10. gr. stjórn-sýslulaga að kanna efni þess dóms sem svipting öku-réttar samkvæmt opinberri skráningu er byggð á. Mál þetta snýst um það hvaða sjónarmið ráðuneytinu er heimilt að leggja til grundvallar við slíkar aðstæður og þá einkum þegar vafi leikur á því hvort dómur kveði með bindandi hætti á um refsikennd viðurlög á borð við sviptingu ökuréttar. Með tilliti til þessa tel ég rétt að draga saman þau almennu sjónarmið sem koma til skoðunar við slíkar aðstæður.

3.

Stjórn-sýslunni er falið samkvæmt lögum að annast framkvæmd refsivörslu, þ.e. meðal annars rannsókn og sókn sakar, og fullnustu refsíakvarðana. Þá er stjórn-sýslunni einnig

falið í ákveðnum tilvikum það hlutverk að taka ákvarðanir um hvort og þá hvernig réttaráhrif einstakra refsíakvarðana skuli niður falla eða þeim breytt, s.s. með því að taka ákvarðanir um hvort fanga skuli veitt reynslulausn, hvort dómþoli uppfylli skilyrði laga um samfélagsþjónustu eða hvort þeim sem sviptur hefur verið tímabundið, eða eftir atvikum ævilangt, tilteknum réttindum í refsiskyni, s.s. rétti til aksturs vélknúns ökutækis, skuli veitt slík réttindi á ný. Í slíkum tilvikum er stjórnvöldum ávallt nauðsynlegt að leggja til grundvallar að hlutaðeigandi hafi hlotið tiltekna refsingu eða viðurlög áður en slíkar ákvarðanir eru teknar enda kunna skilyrði fyrir töku þeirra að ráðast að miklu leyti af því hvaða refsingu eða viðurlög um er að ræða.

Enda þótt löggjöfin geri að jafnaði ráð fyrir því að stjórnvöld skuli hafa svigrúm við mat á því hvort skilyrði laga fyrir töku framangreindra ákvarðana séu uppfyllt tel ég að ganga verði út frá því, nema annað verði með skýrum hætti ráðið af þeirri lagareglu sem um ræðir hverju sinni, að löggjafinn hafi ekki ætlað stjórnvöldum mat um það hvort og þá hvaða refsingu eða refsikennd viðurlög viðkomandi hafi hlotið í dómi. Leiðir þessi skilningur meðal annars af sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna og þá nánar af stjórnskipulegri stöðu stjórnarsýslunnar gagnvart dómstólum landsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Við úrlausn á ágreiningi á milli stjórnvalda og dómþola um það hvort dómur í máli hans hafi með lagalega réttum og bindandi hætti kveðið á um tiltekna refsingu eða refsikennd viðurlög verður að mínu áliti, með tilliti til framangreindra sjónarmiða, að leggja jafnan til grundvallar formlegan mælikvarða við úrlausn á því hvort umræddur dómur kveði með lagalega bindandi hætti á um tiltekna refsingu eða refsikennd viðurlög. Á ég þá nánar við að ganga verður almennt út frá því, nema annað verði með skýrum hætti ráðið af þeirri lagareglu sem um ræðir hverju sinni, að stjórnvöld hafi ekki svigrúm til mats þegar niðurstaða er fengin um það hvort maður hafi hlotið refsingu eða ákveðin refsikennd viðurlög í dómi. Þá tel ég einnig að ekki verði hjá því komist að miða almennt við það að ef vafi leikur á því hver séu hin bindandi réttaráhrif dóms í refsímáli þá sé rétt og eðlilegt að skýra slíkan vafa dómþola í hag.

Dómstólar hafa meðal annars því hlutverki að gegna samkvæmt íslenskrri stjórnskipun að kveða endanlega á um það hvort maður hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi og ákveða honum refsingu eða önnur refsikennd viðurlög af því tilefni. Í ljósi þessa og með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi er í lögum leitast við að tryggja að niðurstöður dóma í opinberum málum séu glöggar og skýrar. Tilgangur þess er ekki síst sá að leitast við að tryggja að réttarstaða dómþola sé skýr sökum þess að löggjafinn hefur falið stjórnvöldum það hlutverk að sjá til þess að niðurstaða dómstóla í opinberu máli sé fullnustuð.

Í ákvæði 1. mgr. 135. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, sbr. 5. gr. laga nr. 37/1994, er samkvæmt þessu kveðið á um að dómurum í opinberum málum sé skylt að rökstyðja niðurstöður sínar og viðurlög auk þess sem dómari skal greina það skýrlega hvað hann telur sannað í máli og með hverjum hætti. Þá er gert skylt að draga niðurstöðu dómara í hlutaðeigandi máli saman í dómsorð. Ekki er í lögnum eða lögskýringargögnum að finna nánari ákvæði um þær kröfur sem gera verður til efnis dómsorða eða lagalegs gildis þeirra umfram aðra þætti dómsniðurstöðunnar þegar réttaráhrif dóms eru metin meðal annars af hálfu stjórnvalda við eftirfarandi töku ákvarðana um fullnustu hans. Af samanburðarskýringu 1. mgr. 135. gr. laga nr. 19/1991 og ákvæðis 2. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, má hins vegar a.m.k. draga þá ályktun að í dómsorði í opinberu máli skuli aðalniðurstaða dómara um sekt eða sýknu ákærða dregin saman. Þá beri dómara, ef um sakfellingu er að ræða, að tilgreina nákvæmlega þá refsingu eða þau refsikenndu viðurlög sem hann hefur ákveðið af því tilefni.

Ekki hefur af hálfu fræðimanna hér á landi verið fjallað með ítarlegum hætti um það hvaða hluti dómsniðurstöðunnar í opinberu máli skuli ráða úrlausn ágreinings um réttar-

áhrif hans. Þá verður ekki skýr vísbending að þessu leyti fengin úr dómaframkvæmd. Ég vek þó athygli á því að Einar Arnórsson komst svo að orði um þetta álitafni:

„[...] Svo má vera, að dómur fari lengra í forsendum sínum en til hefir verið ætlast, og er það eigi bindandi, ef það kemur eigi fram í atriðisorðum hans.“ (Einar Arnórsson: Dómstólar og réttarfar á Íslandi, Reykjavík 1911, bls. 637.)

Þá bendi ég á að sambærileg sjónarmið hafa verið lögð til grundvallar af hálfu fræðimanna í Danmörku. Er þar gengið út frá því að einungis ályktunarorð dóma, þ.e. dómsorðið, hafi bindandi réttaráhrif gagnvart dómþola, sjá til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen: *Strafferetspleje, Kaupmannahöfn* 1996, bls. 32 og 185, en þar er meðal annars til stuðnings vísað til UfR 1994, bls. 196V.

Ég tel rétt til nánari glöggvunar að hafa hér einnig til hliðsjónar þau sjónarmið sem talin eru ráðandi á sviði fullnusturéttarfars hér á landi. Hef ég þá meðal annars tekið mið af því að reglur opinbers réttarfars annars vegar og reglur fullnusturéttarfars eru hins vegar að mörgu leyti sambærilegar í eðli sínu. Á ég þá einkum við það einkenni þeirra að dómstólum er á þessum sviðum falið að ákvarða umfang og eðli tiltekinna ráðstafana sem eru jafnan íþyngjandi gagnvart borgurinum.

Af hálfu fræðimanna og dómstóla hér á landi hefur verið gengið út frá því sem meginreglu í fullnusturéttarfari að einungis dómsorðið hafi bindandi réttaráhrif fyrir aðila máls, sjá hér Markús Sigurbjörnsson: *Aðfarargerðir*, Reykjavík 1995, bls. 121-124. Í dómi Hæstaréttar frá 24. mars 1997 í máli nr. 119/1997, (H 1997, bls. 1106), sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 1. tölulið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/1989 má fullnægja með aðför kröfum samkvæmt dómum og úrskurðum, sem eru kveðnir upp af íslenskum dómstólum. Með hliðsjón af 2. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991 hefur þetta ákvæði verið skýrt á þann veg, að við aðför samkvæmt dómi í einkamáli komi að meginreglu aðeins til álita að fullnægja þeim kröfum, sem greinir þar í dómsorði. Frá þeirri meginreglu hefur þó meðal annars verið viðurkennd sú undantekning, að við aðför samkvæmt dómi megi leita fullnustu á kröfu, sem ekki er getið berlega í dómsorði, ef ótvíræð heimild verður fundin fyrir því í settum lögum eða eftir atvikum annarri réttarheimild.“

Enda þótt ofangreind meginregla og dómur Hæstaréttar frá 1997 fjalli um gildi dómsorða í málum er varða aðfarargerðir tel ég ekki rök standa til annars en að hafa nokkra hliðsjón af þeim sjónarmiðum við könnun á því hvaða áhrif dómsorð í opinberum málum hafi á réttarstöðu dómþola við fullnustu slíkra dóma hjá stjórnvöldum. Í þessu sambandi tel ég rétt að taka hér orðrétt upp eftirfarandi athugasemdir úr áður nefndu riti Markúsar Sigurbjörnssonar, *Aðfarargerðir*, bls. 121-123, þar sem lýst er með almennum hætti þeim hagsmunum sem hér leikast á en ég tel, eins og fyrr greinir, að áþekk sjónarmið eigi við þegar vafi leikur á um hver séu raunveruleg réttaráhrif dóms í opinberu máli:

„Í forsendum dóms eða úrskurðar getur verið leyst úr margvíslegum atriðum án þess að afstaðan til þeirra verði endilega lokaniðurstaðan í úrlausninni. [...]

Í þessu ljósi fer ekki hjá því, að spurning komi upp um hvernig eigi nákvæmlega að finna lokaniðurstöðuna í dómi eða úrskurði, sem má krefjast aðfarargerðar til að fá fullnægt. Við fyrstu sýn getur þessi spurning virst léttvæg, því í dómum og úrskurðum eiga að koma fram rökstuddar niðurstöður um sönnunaratriði og lagaatriði, eins og má sjá til dæmis af f-lið 1. mgr. 114. gr. EML, og hlýtur þannig að mega reikna með að lokaniðurstaðan verði einfaldlega fundin með því, að lesa niðurstöðukafla úrlausnarinnar eða eftir atvikum hana í heild. Þetta svar getur þó aðeins verið

viðunandi ef horft er fram hjá hættunni á að lestur á úrlausn geti skilið eftir vafa um heildarniðurstöður. Lausn á slíkum vafa er ekki hægt að eftirláta málsaðilunum, sem mundu af augljósum ástæðum hneigjast hvor um sig til að draga ályktanir með sínu hugarfari um hvað megi ráða af forsendum úrlausnarinnar. Ekki er heldur hægt að ætlast til að sýslumaður lesi í heild sérhverja dómsúrlausn, sem lögð er fyrir hann með beiðni um aðför, til að leita þar að niðurstöðum. Hlutverk sýslumanns á þessu sviði er að fylgja eftir ákvörðunum dómstóla, sem hann er bundinn af, en ekki að leita að þessum ákvörðunum eða skýra þær eftir eigin höfði. Fyrir þessu er löng hefð, sem má sjá hvað gleggst í ákvæðum NL VI-14-6, þar sem sá, sem framkvæmir aðför, er nefndur þjónn réttarins. Þegar uppi er staðið getur því eina færa lausnin á þessu orðið sú, að dómstólar taki sjálfir af öll tvímæli í úrlausnum sínum um hverjar þær niðurstöður séu, sem er ætlast til að megi fullnægja með aðför. Þetta er jafnframt sú leið, sem er ætlast til í lögum að sé farin, því dómum og úrskurðum eiga alltaf að fylgja ályktunarorð; dómsorð eða úrskurðarorð, þar sem draga á saman aðalniðurstöðu máls, sbr. 3. mgr. 112. gr. og 2. mgr. 114. gr. EML og 2. mgr. 134. gr. og 1. mgr. 135. gr. OML, en í þeim tekur dómstóllinn þá sjálfur afstöðu til þess, hvaða lokaniðurstaða felist í úrlausn hans. Samkvæmt þessu er því hægt að álykta að sú meginregla felist í 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. AFL, að heimildin til aðfarar á grundvelli dóms eða úrskurðar sé bundin við þær kröfur, sem er mælt fyrir um í ályktunarorðum úrlausnarinnar, en ná ekki til atriða, sem er aðeins sagt til um í forsendum hennar.“ (Markús Sigurbjörnsson: Aðfarargerðir, Reykjavík 1995, bls. 121-123.)

Ég minni á að almenn réttaröryggissjónarmið leiða til þess að réttarstaða manns, sem þolað hefur dóm í opinberu máli vegna refsiverðrar háttsemi, sé skýr og glögg enda gera lög ráð fyrir því, eins og áður er nefnt, að stjórnvöld hafi það hlutverk á hendi gagnvart dómþola að fullnusta dóminn í samræmi við niðurstöðu hans. Með tilliti til eðlis refsinga og refsikenndra viðurlaga verður því að mínu áliti með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin hafa verið hér að framan að miða við það að einvörðungu dómsorðið hafi lagalega bindandi áhrif gagnvart dómþola í opinberum málum við framkvæmd þeirra dóma af hálfu stjórnvalda. Af þessari meginreglu leiðir að stjórnvöldum er skylt, sbr. þau sjónarmið sem búa að baki fyrir mælum 2. mgr. 134. gr. og 1. mgr. 135. gr. laga nr. 19/1991, að byggja ákvarðanir við fullnustu refsisdóma að jafnaði aðeins á þeim niðurstöðum dómara sem með skýrum og ótvíræðum hætti greinir í dómsorði. Aðeins yrði því hægt að fallast á það viðhorf að stjórnvöldum væri heimilt í einstökum tilvikum að byggja eftirfarandi ákvarðanir sínar, að því marki sem þar verður að leggja til grundvallar tiltekna refsingu eða refsikennd viðurlög í dómi, á heildarmati á forsendum og niðurstöðum dóms í opinberum málum, að slíka heimild væri að finna í lögum.

4.

Af atvikum þessa máls, eins og þau endurspeglast í þeim gögnum sem fyrir mig hafa verið lögð og rakin eru í kafla II hér að framan, má ráða að óumdeilt er að við uppkvaðningu dóms Héraðsdóms Reykjavíkur 31. ágúst 1999 í refsímáli A hafi héraðsdómari afhent honum og lögmanni hans endurrit sem undirritað var af héraðsdómaranum og vottað af starfsmanni dómsins. Hafði málið verið tekið til dóms sem játningarmál samkvæmt 125. gr. laga nr. 19/1991 og hafði dómari ákveðið að kveða upp dóm í þinghaldinu. Var samkvæmt því svohljóðandi dómsorð tekið upp í endurritið sem A og lögmaður hans fengu afhent:

„Ákærði, [A], sæti fangelsi í 1 mánuð.
Ákærði greiði allan sakarkostnað.“

Þá kemur fram í endurritinu að dómsorðið hafi verið lesið í heyranda hljóði að dómþola og sækjanda viðstöddum.

Aður er rakið að umræddur héraðsdómari ákvað í kjölfarið að halda dómþing á ný í máli A 20. september 1999 og mætti hann ásamt lögmanni sínum. Í staðfestu endurriti úr þinghaldinu kemur fram að dómariinn hafi kynnt þeim að mistök hefðu orðið við ritun framangreinds endurrits sem A og lögmaður hans fengu afhent þegar dómur var kveðinn upp 31. ágúst 1999. Hafi í dómsorðinu lást að geta þess að A hefði verið „sviptur ökurétti ævilangt“. Þá tók héraðsdómariinn sérstaklega fram að endurritið hefði ekki verið staðfest og bar undir A og lögmann hans hvort þeir myndu fallast á að „villa þessi [félli] undir 3. tl. 137. gr. laga nr. 19/1991“. Féllust þeir ekki á það. Í ljósi þessa ákvað dómariinn að rita svohljóðandi athugasemd í endurrit úr nefndu þinghaldi 20. september 1999:

„[...] Endurritið stendur því óbreytt eins og dómþoli fékk það afhent við dómsuppsögu.“

Í sama þinghaldi var A og lögmanni hans afhent staðfest endurrit af dóminum 31. ágúst 1999 ásamt forsendum dómara og óbreyttu dómsorði frá því sem rakið er hér að framan. Í forsendunum kom hins vegar fram að A hefði verið „sviptur ökurétti ævilangt“. Af gögnum málsins verður síðan ráðið að þessi niðurstaða var færð til skráningar í sakavottorð og öku-skírteinaskrá sem stjórnvöld, sýslumaðurinn á Akureyri og dóms- og kirkjumálaráðuneytið, lögðu til grundvallar við úrlausn beiðni A um endurveitingu ökuréttinda.

Í ljósi þess sem rakið er hér að framan liggur fyrir að bæði í upphaflegu endurriti af dómsorði í máli ákærvaldsins gegn A, dags. 31. ágúst 1999, og einnig í staðfestu endurriti dómsins 20. september s.á. var ekki kveðið í dómsorði á um það að A skyldi sviptur ökuréttindum ævilangt.

Ég vek athygli á því að héraðsdómariinn í máli A boðaði til sérstaks þinghalds 20. september 1999 eftir upphaflega uppkvaðningu dómsins 31. ágúst s.á. og leitaði eftir sjónarmiðum hans og verjanda hans um hvort þeir féllust á að umræddum viðurlögum yrði bætt inn í dómsorðið. Féllust þeir ekki á þá málaleitan og fengu þeir í kjölfarið afhent staðfest endurrit dómsins með óbreyttu dómsorði frá því sem uppleysið var í heyranda hljóði að A viðstöddum 31. ágúst 1999. Verður ekki önnur ályktun dregin af þessum atvikum en að héraðsdómariinn hafi ekki talið sig hafa heimild að lögum til að breyta dómsorðinu eins og aðstæðum var háttað.

Ég hef hér að framan rakið þau sjónarmið sem ég tel að leggja verði til grundvallar við úrlausn á því ágreiningsefni sem fyrir liggur í þessu máli. Að mínu áliti verður að leggja til grundvallar að ályktunarorð dóma, þ.e. dómsorðið, sé eini hluti dómsniðurstöðunnar sem hefur lagalega bindandi áhrif gagnvart dómþola í opinberum málum. Verður því að sama skapi að miða við það að stjórnvöldum sé að jafnaði skylt að byggja úrlausnir sínar, þar sem lög gera ráð fyrir að tiltekin refsing eða refsikennd viðurlög samkvæmt dómi sé sá formlegi grundvöllur sem úrlausnin verður taka mið af, alfarið á þeirri lýsingu sem fram kemur í dómsorði. Styðst þessi niðurstaða við almenn réttaröryggissjónarmið í samskiptum borgaranna og stjórnvalda og stjórnskipulegri skiptingu framkvæmdarvalds og dómsvalds. Ég tel ófært með tilliti til þessara sjónarmiða að stjórnvöld hafi almennt við töku stjórnvaldsákvæðana um fullnustu refsíakvarðana eða t.d. endurveitingu réttinda, þar sem þýðingu hefur að afmarka þá refsingu eða þau refsikenndu viðurlög sem hlutaðeigandi hefur hlotið í dómi, svigrúm til að leggja heildstætt mat á meðferð málsins fyrir dóminum og þá einnig hugsanlega aðra hluta dómsniðurstöðunnar, s.s. lýsingu á málsatvikum og forsendum dómara.

Ég geri mér hins vegar grein fyrir því að þessi úrlausn kann í sumum tilvikum að leiða til óheppilegrar niðurstöðu. Hvað sem því líður verður eins og greinir í upphafi að leggja hér til grundvallar að ef vafi leikur á um hvort dómþoli hafi hlotið tiltekna refsingu eða

refsíkennd viðurlög í dómi þá beri að skýra slíkan vafa honum í hag. Ef mistök verða af hálfu dómara við meðferð máls og samningu dóms, þannig að vafi skapast um hver hin lagalega bindandi niðurstaða dómara í rauninni er, verður ríkisvaldið að mínu áliti að bera hallann af slíkum mistökum en ekki borgararnir.

Að virtu því sem rakið er hér að framan og atvikum þessa máls er það niðurstaða mín að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi að lögum ekki verið heimilt að byggja á því við úrlausn kærumála A að hann hafi með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 31. ágúst 1999 verið sviptur ökurétti ævilangt.

5.

Af gögnum málsins má ráða að A var sviptur ökurétti í tvö ár frá 21. maí 1996 eins og fram kemur í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 27. júní 2000. Í nefndum úrskurði vísaði ráðuneytið til þess að samkvæmt 2. mgr. 53. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og 68. gr. reglugerðar nr. 501/1997 væri það skilyrði fyrir endurveitingu ökuréttinda, ef maður hefur verið sviptur ökurétti um lengri tíma en eitt ár, að hann standist ökuþróf. Hafnaði ráðuneytið kröfu A um að hann fengi ökuréttindi á ný á þessum forsendum.

Í ljósi ofangreindrar niðurstöðu minnar hér að framan um að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi að lögum ekki verið heimilt að byggja á því að A hefði verið sviptur ökurétti ævilangt með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 31. ágúst 1999 tel ég rétt að beina þeim tilmælum til ráðuneytisins að það taki mál A til endurskoðunar, komi fram beiðni þess efnis frá honum, og taki þá eftir atvikum afstöðu til þess hvort skilyrði séu til staðar til að heimila honum að gangast undir ökuþróf í samræmi við framangreind ákvæði umferðarlaga og reglugerðar nr. 501/1987.

V.

Niðurstaða.

Með vísan til þess sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að leggja verði til grundvallar að ályktunarorð dóma, þ.e. dómsorðið, sé sá hluti dóms sem hefur lagalega bindandi áhrif gagnvart dómþola í opinberum málum við framkvæmd þeirra af hálfu stjórnvalda. Í ljósi þessa er það niðurstaða mín að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi að lögum, eins og atvikum var háttað í þessu máli, ekki verið heimilt að byggja á því við úrlausn kærumála A að hann hafi með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 31. ágúst 1999 verið sviptur ökurétti ævilangt.

Að þessu virtu beini ég þeim tilmælum til ráðuneytisins að það taki mál A til endurskoðunar, komi fram ósk þess efnis frá honum, og fjalli þá um mál hans í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í áliti þessu.

VI.

Í tilefni af áliti mínu leitaði A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 17. september 2001 og óskaði eftir endurupptöku málsins. Með bréfi, dags. 20. nóvember 2001, leitaði A til mín að nýju og kvartaði yfir því að ráðuneytið hefði ekki svarað erindi hans. Af því tilefni sendi ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 28. nóvember 2001, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvað liði afgreiðslu ráðuneytisins á erindi A. Í svari ráðuneytisins, dags. 3. desember 2001, segir meðal annars svo:

„Með bréfi, dags. 17. september sl., móttæknu 25. s.m., var óskað eftir því að ráðuneytið taki mál [A] til endurskoðunar með vísan til álits yðar [...] Í kjölfar álits yðar sendi ráðuneytið þann 24. september sl., ríkissaksóknara til athugunar álit yðar og barst ráðuneytinu [...] bréf ríkissaksóknara, dags. 27. september sl. Ráðuneytið hefur ekki lokið skoðun sinni á málinu en niðurstöðu er að vænta mjög fljótlega.“

Í framhaldinu barst mér bréf ráðuneytisins, dags. 14. desember 2001. Í því segir meðal annars svo:

„Ráðuneytið hefur í meðfylgjandi bréfi, dags. í dag, svarað ofangreindu erindi. Jafnframt hefur ráðuneytið ritað sýslumanninum á Akureyri bréf, dags. í dag, þar sem tilkynnt er að sýslumanni sé heimilt að láta [A] í té ökuskírteini, þegar hann hefur staðist próf í umferðarlöggjöf, akstri og meðferð ökutækis. Þá hefur ríkissaksóknara verið ritað bréf, dags. í dag, þar sem gerð er grein fyrir afgreiðslu ráðuneytisins á erindinu.“

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1998, bls. 131.

Lögreglusamþykktir. Veðiréttindi. Meðalhófsreglan. (Mál nr. 2091/1997)

Í framhaldi af álitinu mínu og bréfaskiptum við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, þar sem meðal annars kom fram að ráðuneytið hefði beint því til bæjarstjórnar Garðabæjar að endurskoða lögreglusamþykkt kaupstaðarins, leitaði A til mín á ný og kvartaði yfir því að erindi hans hefði ekki verið afgreitt. Ég svaraði A með bréfi, dags. 18. apríl 2001. Í því segir meðal annars svo:

„Ég vísa til kvörtunar yðar sem barst mér 9. febrúar 2000, bréfaskipta í tilefni af henni og fundar sem ég átti með yður og [...] á skrifstofu minni 3. þ.m.

Á fundi bæjarstjórnar Garðabæjar 5. þ.m. var samþykkt við síðari umræðu, sbr. c-liður 21. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, tillaga um breytingu á 7. gr. lögreglusamþykktar nr. 171/1988 fyrir Garðakaupstað. Með þeirri breytingu [...] tel ég að komið sé til móts við þau sjónarmið, sem umboðsmaður Alþingis setti fram í álitinu 17. febrúar 1998 í tilefni af kvörtun yðar til hans 15. apríl 1997, með þeim hætti að ekki sé tilefni til þess að málið sæti frekari umfjöllun af minni hálfu. Skal sérstaklega áréttað hér að eins og ákvæði 4. mgr. 21. gr. vopnalaga nr. 16/1998 er orðað tel ég að ekki sé í lögreglusamþykkt heimilt að kveða á um rýmri rétt til notkunar á skotvopni en í ákvæðinu felst.“

Ársskýrsla 1999, bls. 26.

Dvalarkostnaður á hjúkrunarheimili. Greiðslupátttaka. Tekjuviðmiðun. Stjórnarskrá. Jafnræðisregla. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 2125/1997)

Í ofangreindu álitinu mínu taldi ég að meinbugir væru á ákvæði 27. gr. laga nr. 82/1989 og 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 47/1990. Lutu þeir að afmörkun á þeim tekjum aldraðra vistmanna sem taka þátt í greiðslu vistunarkostnaðar sem til skoðunar koma við ákvörðun greiðsluhlutdeildar. Vakti ég athygli Alþingis á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og beindi þeim tilmælum til þess og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að fram færi hið fyrsta endurskoðun á ofangreindu. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 21. desember 2001, sendi ráðuneytið mér meðal annars frumvarp sem þá hafði verið lagt fram á 127. löggjafarþingi 2001-2002 um breytingu meðal annars á lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 og lögum um málefni fatlaðra nr. 82/1989. Tók ráðuneytið fram að í þessu frumvarpi væri meðal annars tekið tillit til athugasemda minna í ofangreindu álitinu (mál nr. 2125/1997) varðandi skilgreiningu á tekjum. Umrætt frumvarp varð síðar að lögum nr. 74 frá 8. maí 2002.

Þá barst mér svohljóðandi bréf frá ráðuneytinu, dags. 5. mars 2002:

„Hjálagt sendast til fróðleiks ljósrit af bréfum Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 22. febrúar 2002, þar sem fram kemur að stofnunin hefur endurreiknað greiðslu-

hlutdeild [A] í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimilinu [Z], í samræmi við álit umboðsmanns Alþingis nr. 2125/1997 frá 30. desember 1999.“

Ársskýrsla 1999, bls. 167.

**Tryggingarfé ferðaskrifstofu. Jafnræðisregla.
Neytendamál. EES-samningurinn.
(Mál nr. 2292/1997)**

Hinn 6. júní 2002 féll í Hæstarétti dómur í máli íslenska ríkisins gegn A en A hafði í héraði höfðað málið í framhaldi af áliti umboðsmanns Alþingis. Í niðurstöðu Hæstaréttar segir meðal annars:

„[...] Verður fallist á með stefnda að vanræksla ráðuneytisins á að krefja [Z ehf.] um lögákveðna tryggingu hafi valdið honum tjóni, sem nemur stefnuþjárhæðinni í málinu. Verður krafa hans samkvæmt því tekin til greina og reynir þá ekki sérstaklega á aðrar ástæður, sem hann hefur teft fram í málinu. Skal áfrýjandi greiða stefnda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti [...]“

Ársskýrsla 2000, bls. 26.

**Umönnunargreiðslur. Samtímis greiðslur bóta.
Stjórnsýsluframkvæmd. Lögmatísreglan. Rökstuðningur
(Mál nr. 2416/1998)**

Hinn 13. maí 2002 féll í Héraðsdómi Reykjavíkur dómur í máli A gegn Tryggingastofnun ríkisins en A hafði höfðað málið í framhaldi af áliti mínu. Í niðurstöðu héraðsdóms segir meðal annars:

„Samkvæmt framansögðu var stefnda rétt að úrskurða stefnendum umönnunargreiðslur á grundvelli 1. gr. reglugerðar nr. 150/1992, sem koma áttu til greiðslu í fyrsta sinn 1. september 1997. Með hliðsjón af framangreindu bráðabirgðaákvæði í reglugerð nr. 504/1997 átti gildistaka reglugerðarinnar 1. september 1997 ekki að hafa áhrif á rétt þeirra til að njóta greiðsla samkvæmt eldri reglugerð. Þó bar að miða fjárhæð umönnunarbóta við ákvæði reglugerð nr. 504/1997.“

Samkvæmt framansögðu hefur verið fallist á með stefnendum að stefndi, tryggingaráð og úrskurðarnefnd almannatrygginga hafi ekki farið að réttum lögum í ákvörðunum sínum og úrskurðum. Enda þótt ákvæði 4. gr. laga nr. 118/1993 og 1. gr. reglugerðar nr. 150/1992 um greiðslu umönnunarbóta séu orðuð sem heimildarákvæði verður að líta svo á að þau skapi einstaklingum, sem fullnægja öllum skilyrðum ákvæðanna, rétt til slíkra bóta.

Með því að fallist hefur verið á sjónarmið að baki varakröfu stefnenda og fjárhæð kröfunnar byggist alfarið á reglugerðarákvæðum þykir rétt að dæma stefnda til greiðslu kröfunnar. Í ljósi niðurstöðu málsins þykir ekki vera ástæða til annars en að fallast á dráttarvaxtakröfu stefnenda.“

Þessum dómi var ekki áfrýjað.

Ársskýrsla 2000, bls. 50.

**Ættleiðing. Sáttmáli Evrópuráðsins um ættleiðingu barna.
Skyldubundið mat. Leiðbeiningarreglur. Rökstuðningur. Jafnræðisregla.
(Mál nr. 2435/1998)**

Í framhaldi af álitinu mínu og bréfaskiptum við dóms- og kirkjumálaráðuneytið barst mér afrit af bréfi ráðuneytisins til lögmanns A, dags. 20. mars 2001. Þar segir meðal annars svo:

„Hjálagt sendist yður f.h. [A] forsamþykki til að ættleiða barn frá [...], dags. í dag. Í því er m.a. yfirlýsing ráðuneytisins um að félagið [...], sem er löggilt ættleiðingarfélag, annist milligöngu í máli umbjóðanda yðar.

Umbjóðanda yðar er bent á að snúa sér til félagsins sem veitir leiðbeiningar um framhald málsins.“

Ársskýrsla 2000, bls. 69.

**Félagslegar íbúðir. Útreikningur á greiðslu til seljanda.
Rökstuðningur. Birting stjórnvaldsfyrirmæla.
(Mál nr. 2484/1998)**

Í framhaldi af álitinu mínu barst mér með bréfi kærunefndar húsnæðismála, dags. 18. júní 2001, afrit af úrskurði hennar, dags. sama dag. Í úrskurðarorði segir svo:

„Kærunefnd húsnæðismála leggur fyrir félagsmálaráð Reykjavíkurborgar að láta meta hver er líklegur kostnaður við að koma upp skilrúmi svipaðrar gerðar og um er deilt í málinu. Í kjölfarið verði dánarbúinu greidd sú upphæð sem metin er til kostnaðar við að reisa skilrúmið, þar sem litið er svo á að í byggingu skilrúmsins hafi falist heimilar endurbætur á húsnæðinu.

Jafnframt er því beint til félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar að falla frá kröfu um að fá inneign í framkvæmdasjóði að upphæð kr. 5.000 kr. og endurgreiða dánarbúinu þá upphæð.“

Ársskýrsla 2000, bls. 29.

**Endurupptaka. Hugtakið slys. Stjórnslukæra.
(Mál nr. 2485/1998)**

Í framhaldi af álitinu mínu barst mér afrit af úrskurði úrskurðarnefndar almanna-trygginga, dags. 25. apríl 2001. Í niðurlagi úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Nefndin hefur kannað forsögu 22. gr. laga nr. 117/1993 og telur að megin-tilgangur lagasetningarinnar sé að tryggja starfsmenn fyrir tjóni sem þeir verða fyrir við vinnu sína. Nefndin lítur til þess að almannatryggingalöggjöfin hefur í sér fólgin sérstakan félagslegan tilgang sem mælir gegn þröngri túlkun á slyshugtakinu.

Að framansögðu er það niðurstaða nefndarinnar að um bótaskyldan atburð sé að tefla, enda hann utanaðkomandi í þeim skilningi að líkamstjón hlaust af ytra álagi. Um óhapp var að ræða sem rót á að rekja til óvenjulegs álags við framkvæmd verksins.

ÚRSKURÐARORÐ:

Beiðni um að falla frá fyrningu vegna slyss er [A] varð fyrir 18. júlí 1992 er hafnað. Slyss það er [A] varð fyrir 7. febrúar 1996 telst bótaskyلت.

Ársskýrsla 2000, bls. 30.

Slysatrygging. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur.
(Mál nr. 2516/1998)

Í framhaldi af álitinu mínu barst mér afrit af úrskurði úrskurðarnefndar almanna-trygginga, dags. 11. apríl 2001. Í niðurlagi úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Nefndin hefur kannað forsögu [22. gr. laga nr. 117/1993] og telur að megin-tilgangur lagasetningarinnar sé að tryggja starfsmenn fyrir tjóni sem þeir verða fyrir við vinnu sína. Nefndin lítur til þess að almannatryggingalöggjöfin hefur í sér fölginn sérstakan félagslegan tilgang sem mælir gegn þröngri túlkun á slyshugtakinu.

Ekki verður af gögnum málsins ráðið annað en að kærandi hafi staðið eðlilega að framkvæmd starfans þegar slysið átti sér stað. Ekkert óeðlilegt átti sér stað sem skýrir orsök slyssins. Starf kæranda felur hins vegar í sér ákveðna áhættu og ytra álag og áreynsla var mikil þegar kærandi var að vinna þetta tiltekna verk. Eðli málsins skv. er hætta á meiðslum við þann starfa að lyfta þungum sjúklingi upp úr hjólastól. Þegar þannig háttar telur nefndin að auka þurfi réttarvernd starfsmanna og túlka slyshugtakið rýmra en ella til að tilgangi löggjafans um tryggingavernd sé náð. Lítið þarf til þess að meiðsl hljótist við þær aðstæður. Að jafnaði eiga meiðsl ekki að hljótast af, ef rétt er að verki staðið. Það er hins vegar staðreynd að kærandi fann fyrir skyndilegum sting í baki við framkvæmd verksins. Ekki verður vefengt nú að kærandi hafi verið með heilt bak fyrir atburðinn og ekki verður fullyrt að kærandi hefði getað fengið einkenni um brjós-klos þó svo tjónsatburðurinn hefði ekki átt sér stað. Að mati nefndarinnar verður því að líta svo á að skyndilegur óvæntur atburður hafi valdið líkamlegu tjóni sem ekki sé með vissu hægt að rekja til undanfarandi sjúkdóms.

Að framansögðu er það niðurstaða nefndarinnar að um bótaskyldan atburð sé að ræða, utanaðkomandi atburð sem rekja má til óvenjulegs álags við vinnu.

ÚRSKURÐARORÐ:

Slyss það er [A] varð fyrir 4. október 1997 telst bótaskyلت.

Ársskýrsla 2000, bls. 138.

Lækkun tekjuskattsstofns. Ívilnun. Rökstuðningur.
Form og efni úrskurða. Verklagsreglur. Efni stjórnvaldsfyrirmæla.
(Mál nr. 2532/1998)

Í framhaldi af álitinu mínu og bréfaskiptum við ríkisskattstjóra barst mér bréf embættisins, dags. 10. apríl 2002. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Varðandi fyrirspurnir þær er tengjast máli nr. 2532/1998 skal það tekið fram að vinnu við endurskoðun og tillögur að breyttum reglum, eyðublöðum og verklagsreglum er ekki lokið, en allt regluverkið er í sífelldri endurnýjun og verður að skoða í heild eða eftir því sem ástæða þykir til.

Ársskýrsla 2000, bls. 173.

**Stjórnsýslukæra. Eftirlitshlutverk ráðuneytis.
Lögmatísreglan. Málshraði. Birting ákvörðunar.
(Mál nr. 2675/1999)**

Í framhaldi af álitu mínu og bréfaskiptum við menntamálaráðuneytið barst mér bréf ráðuneytisins, dags. 8. mars 2002. Þar segir meðal annars svo:

„Menntamálaráðuneytinu hefur borist meðfylgjandi bréf, dags. 22. janúar sl., frá skólameistara Framhaldsskólans [X], þar sem greint er frá afgreiðslu á máli [A] í framhaldi af álitu umboðsmanns Alþingis [...]. Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við afgreiðslu skólans á málinu.“

Í bréfi skólameistara Framhaldsskólans X til ráðuneytisins, dags. 22. janúar 2002, segir meðal annars svo:

„Í framhaldi af bréfi, sem [A] var sent 21. febrúar 2001 [...] efndi skólameistari til fundar þann 23. febrúar [2001]. Auk hans sátu þann fund fyrrnefnd [A], eiginmaður hennar [B] og [C] sem hefur verið þeim innan handar í þessu máli. Á fundinum var [A] boðið að taka upp þráðinn á ný og freista þess að ljúka námi með því að byrja á því að endurtaka hið verklega nám á [Y].

[A] og talsmenn hennar töldu að aðstæður hennar hefðu breyst svo mjög að ekki væri hægt að nýta sér þetta tilboð skólans. Hún væri orðin tveggja barna móðir og fjölskyldan væri búin að kaupa hús og setjast að á [...].

[C] gerði grein fyrir óskum [A] og þeirra aðstandenda hennar að úr því sem komið væri yrði hlutur hennar ekki réttur nema fébætur kæmu til. Skólameistari benti á bréf ráðuneytisins, dags. 8. febrúar 2001, til [C] þar sem fram kemur að ráðuneytið telji engar lagalegar forsendur til þess að hægt sé að fallast á greiðslur fébóta vegna þessa máls.

Hann tók þó að sér að kanna það óformlega í ráðuneytinu hvort einhverjir möguleikar á fébótum væru fyrir hendi í ljósi þeirra aðstæðna sem hér hefur verið lýst og gera [C] svo grein fyrir því. Engin breyting varð á afstöðu ráðuneytisins og tilkynnti skólameistari [C] það símleiðis í áliðnum marsmánuði 2001.“

Ársskýrsla 2000, bls. 68.

**Lagaskilyrði fyrir gjafsókn.
Skyldubundið mat. Rökstuðningur.
(Mál nr. 2717/1999)**

Í framhaldi af álitu mínu og bréfaskiptum við dóms- og kirkjumálaráðuneytið barst mér afrit af bréfi ráðuneytisins til lögmanns A, dags. 15. mars 2001. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Ráðuneytinu hefur borist umsögn gjafsóknarnefndar, dags. 13. þ.m., þar sem segir:

„[...]“

Í héraðsdómi var dæmt í málinu hinn [...]. Niðurstaða var á þá lund að ógildingar-

krafa umsækjanda náði fram að ganga. Málskostnaður var felldur niður. Gagnaðili áfrýjaði málinu til Hæstaréttar. Umsækjandi fór fram á gjafsókn fyrir Hæstarétti og hefur hann fengið gjafsókn, sbr. umsögn nr. [...] og [...].

Eins og fyrr greinir hefur umsækjandi farið fram á að gjafsóknarnefndin taki fyrri ákvörðun, um að mæla ekki með gjafsókn fyrir héraðsdómi, til endurskoðunar á grundvelli 24. gr. stjórnáskilulaga, sbr. álit umboðsmanns. Lögmaður umsækjanda hyggst óska eftir endurupptöku málsins fyrir héraðsdómi að því er varðar ákvörðun um málskostnað og byggja þá beiðni á ákvæðum 1. mgr. 167. gr. og 1. mgr. 169. gr. laga nr. 91/1991 með lögjöfnun.

Hlutverk gjafsóknarnefndar er að veita umsagnir í málum sem rekin eru fyrir dómstólum. Eftir að mál hefur verið dæmt verður ekki veitt gjafsókn í því og því ekki heimild fyrir gjafsóknarnefnd að fjalla um slíkar gjafsóknarbeiðni. Tilvitnaðar laga-greinar heimila endurupptöku máls í heild að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Endurupptaka máls er háð leyfi Hæstaréttar. Slíkt leyfi hefur ekki verið lagt fram.

Að því virtu eru eigi lagaskilyrði fyrir gjafsóknarnefnd til að mæla með gjafsókn fyrir héraðsdómi.“

Það tilkynnist yður hér með, að með vísan til 4. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, er eigi heimilt að verða við beiðni yðar.“

Ársskýrsla 2000, bls. 151.

Lækkun tekjuskattstofns. Ívilnun. Lögætisreglan. Jafnræðisregla. Verklagsreglur. Skyldubundið mat. (Mál nr. 2723/1999)

Í framhaldi af áliti mínu og bréfaskiptum við ríkisskattstjóra barst mér bréf frá embættinu, dags. 10. apríl 2002. Í bréfinu segir meðal annars svo:

„Varðandi mál 2723/1999, þá lauk því með úrskurði ríkisskattstjóra dags. 10. apríl 2002 sem hjálagt fylgir í ljósríti. Jafnframt voru fyrir mæli ríkisskattstjóra dags. 27. apríl 1999 afturkölluð með bréfi til skattstjóra dags. 4. apríl 2002 sem einnig fylgir hjálagt.“

Í niðurlagi úrskurðarins segir svo:

„Svo sem fram kemur í áðurgreindu niðurlagi í álitsgerð umboðsmanns Alþingis verður að telja að umsækjandi um ívilnun vegna framfærslu foreldris eða vandamanna verði að gefa upplýsingar sem uppfylli vissar lágmarkskröfur um þau atriði sem tiltekin eru í reglum ríkisskattstjóra nr. 212/1996, þannig að skattyfirvöld hafi raunhæfa möguleika á því að sannreyna með einhverjum hætti að um framfærslu hafi verið að ræða sem veiti rétt til ívilnunar. Verður ekki talið að svo sé í tilviki gjaldandans enda liggja hvorki fyrir upplýsingar um mat á hæfilegu eða lágmarks-framfærslufé í heimalandi föður hans né framfærslufé hans sjálfs.

Með tilvísun til þess sem að framan greinir er því hafnað að lækka tekjur á skattframtölum gjaldandans 1997 og 1998. Gildir það einnig um skattframtal hans 1999.“

Ársskýrsla 2000, bls. 88.

**Innlausn á jarðarhluta. Eignarnám. Sérstakt hæfi.
Stjórnvaldsákvörðun. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan.
(Mál nr. 2807/1999)**

Í framhaldi af álit setts umboðsmanns og bréfaskiptum við landbúnaðarráðuneytið barst skrifstofu minni afrit af úrskurði ráðuneytisins, dags. 10. júlí 2001. Í úrskurðarorði segir svo:

„Hafnað er innlausn á hinu úrskipta landi sem fjallað er um í lands- og eignaskiptasamningi frá 18.12.1982. Nánar er fjallað um afmörkun landsins [í úrskurðinum]. [...] verður áfram í sameign aðila, sbr. lands- og eignaskiptasamning frá 18.12.1982. Hins vegar er heimiluð innlausn á sameignarhluta í íbúðarhúsi og útihúsum. Eins er heimiluð innlausn á sameignarlandi sem fellur utan hins úrskipta hluta. Náist ekki samkomulag um verð á hinum innlestu hlutum, skal fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms.“

Ársskýrsla 2000, bls. 119.

**Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda.
Rökstuðningur. Stjórnvaldsákvörðun.
(Mál nr. 2815/1999)**

Með bréfi til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 26. nóvember 2001, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari nefndarinnar, dags. 6. desember 2001, segir meðal annars svo:

„[...] upplýsist hér með að þann 12. september sl. var mál [A] endurupptekið hjá nefndinni. Gagnaöflun fer nú fram, en nokkuð hefur skort á að kærandi svari bréfum nefndarinnar og er það skýringin á því að úrskurður liggur ekki enn fyrir.“

Með símbréfi málskotsnefndarinnar, dags. 27. mars 2002, barst mér afrit af úrskurði nefndarinnar sem kveðinn var upp 14. febrúar s.á. Í úrskurðinum segir meðal annars svo:

„Málskotsnefnd hefur aflað gagna sem lágu ekki fyrir þegar stjórn LÍN komst að niðurstöðu í máli kæranda 25. nóvember 1999. Með vísan til framangreinds álits Umboðsmanns Alþingis verður að telja að til þess að framkvæma skyldubundið mat sitt á aðstæðum kæranda hefði þurft að afla þeirra við meðferð málsins. Ekki er útilokað að framkomin gögn gætu haft áhrif á niðurstöðu stjórnarinnar í málinu. Niðurstæða málskotsnefndar er því sú að fella verði hinn kærða úrskurð úr gildi og leggja fyrir stjórn LÍN að meta beiðni kæranda að nýju með hliðsjón af aðstæðum hans og í ljósi fram kominna gagna.“

ÚRSKURÐARORÐ:

Úrskurður stjórnar LÍN frá 25. nóvember 1999 í málinu [...] er felldur úr gildi.“

Ársskýrsla 2000, bls. 66.

**Endurskoðun meðlagsfjárhæðar.
Rökstuðningur. Málshraði.
(Mál nr. 2886/1999)**

Í framhaldi af álitinu mínu og bréfaskiptum við dóms- og kirkjumálaráðuneytið barst mér afrit af úrskurði ráðuneytisins í máli A, dags. 14. mars 2002. Í niðurlagi úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim tölulegu forsendum sem niðurstaða ráðuneytisins í málinu byggðist á og jafnframt leitast við að gera grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við mat ráðuneytisins í málinu, að því leyti sem niðurstaða þess byggðist á mati. Þá hefur einnig verið gerð grein fyrir ástæðum þess að ekki þótti unnt að byggja á þeim gögnum sem maðurinn lagði fram í málinu um tölulegar upplýsingar um tekjur hans árið sem kærumálið var til meðferðar í ráðuneytinu. Þykir þar með eftir því sem unnt er hafa verið bætt úr þeim annmörkum sem voru á þeirri úrlausn ráðuneytisins sem maðurinn kvartaði yfir við umboðsmann Alþingis.
[...]

ÚRSKURÐARORÐ:

Úrskurður ráðuneytisins frá 17. september 1999 skal standa óhaggaður.“

Ársskýrsla 2000, bls. 94.

**Rannsóknarreglan. Rökstuðningur.
(Mál nr. 2891/1999)**

Í framhaldi af álitinu mínu og bréfaskiptum við málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna barst mér afrit af úrskurði nefndarinnar, dags. 8. nóvember 2001. Í niðurlagi úrskurðarins segir meðal annars svo:

„Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 21/1992 er það hlutverk stjórnar LÍN að annast gagnasöfnun varðandi þörf námsmanna á námslánnum. Af útreikningum hennar og skýringum verður þó ekki séð að gerð hafi verið sjálfstæð könnun á raunverulegri framfærsluþörf námsmanna sérstaklega heldur hafa sumar fjárhæðir, sem miðað er við, verið áætlaðar út frá könnun Hagstofu á neyslu fjölskyldna við ákveðnar aðstæður. Með vísan til þessa og alls framanritaðs verður ekki talið að stjórn LÍN hafi með fullnægjandi hætti annast gagnasöfnun varðandi þörf námsmanna á námslánnum eins og kveðið er á um í framangreindu lagaákvæði. Þykir því verða að fella framangreindan úrskurð stjórnar LÍN úr gildi.“

ÚRSKURÐARORÐ:

Úrskurður stjórnar LÍN frá 30. nóvember í máli [A] er felldur úr gildi.“

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. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189, 1997:30, 1997:41	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415, 1997:29	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328, 1997:38	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90, 1997:36	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32, 1997:27	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416, 1997:37, 1997:468	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24, 1997:27	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170, 1997:37, 1997:467, 1998:192
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129, 1997:37, 1997:468
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648, 1997:36	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326, 1997:36	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171, 1997:38
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164, 1997:34	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21, 1997:466
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164, 1997:27	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12, 1997:466
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137, 1997:35	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117, 1997:30	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 224/1989 SUA 1989:7, 1997:35
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416, 1997:34
	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34

Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
 Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
 Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
 Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
 Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
 Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
 Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
 Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
 Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
 Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97,
 1997:469
 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,
 199:169
 Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
 Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116,
 1997:39
 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,
 1995:544, 1996:649, 1997:38
 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, 1997:40, 1997:207
 Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
 Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
 1992:327, 1997:38
 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,
 1996:649, 1997:39, 1997:469

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,
 1994:416
 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,
 1994:417, 1997:42
 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,
 1997:39
 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. 545/1991 SUA 1994:128,
 1996:651
 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. 598/1992 SUA 1994:387
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,
1995:544, 1997:43
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,
1997:42
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. 665/1992 SUA 1994:196
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312,
1994:418, 1997:28
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. 694/1992 SUA 1994:332
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. 702/1992 SUA 1994:276,
1995:546
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239,
1997:41
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 746/1993 SUA 1996:34,
1997:474
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83,
1994:418, 1997:43
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295,
1995:547, 1997:46
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104,
1995:544, 1997:45
Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249,
1997:44
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114,
1996:651
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254,
1997:41
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305
Mál nr. 836/1993 SUA 1995:379
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244,
1997:41, 1997:471
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34
Mál nr. 856/1993 SUA 1996:311,
1997:481
Mál nr. 858/1993 SUA 1995:332
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261,
1995:545, 1997:45
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364,
1997:49
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172,
1997:45
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49

- Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 965/1993 SUA 1996:340
Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66
Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 982/1994 SUA 1996:324,
1997.:482
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102
Mál nr. 993/1994 SUA 1996:206
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497
Mál nr. 1000/1994 SUA
1994:200, 1995:545
Mál nr. 1001/1994 SUA
1994:121, 1996:650
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1022/1994 SUA
1994:224, 1997:471
Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1046/1994 SUA
1995:251, 1996:652
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24
Mál nr. 1063/1994 SUA
1995:394, 1997:50
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41,
1997:44
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307
Mál nr. 1084/1994 SUA
1995:360, 1997:49
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372
Mál nr. 1097/1994 SUA
1995:313, 1997:48
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44,
1997:475
Mál nr. 1132/1994 SUA
1996:601, 1997:51
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306
- Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146
Mál nr. 1147/1994 SUA
1996:401, 1997:484
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161
Mál nr. 1163/1994 SUA
1996:237, 1997:480
Mál nr. 1166/1994 SUA
1994:307, 1995:547
Mál nr. 1169/1994 SUA
1995:260, 1996:652, 1997:48
Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496
Mál nr. 1185/1994 SUA
1995:451, 1996:653
Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97,
1997:46, 1997:472, 1999:266
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270
Mál nr. 1194/1994 SUA
1995:402, 1996:652
Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309
Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464
Mál nr. 1204/1994 SUA
1995:214, 1997:32
Mál nr. 1215/1994 SUA 1996:431
Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170
Mál nr. 1226/1994 SUA 1996:331
Mál nr. 1232/1994 SUA 1996:95
Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288
Mál nr. 1241/1994 SUA 1996:297
Mál nr. 1246/1994 SUA 1996:69
Mál nr. 1249/1994 SUA
1996:474, 1997:51
Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305
Mál nr. 1261/1994 SUA 1996:181
Mál nr. 1262/1994 SUA 1996:143
Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346
Mál nr. 1265/1994 SUA
1996:468, 1997:50
Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121
Mál nr. 1268/1994 SUA 1996:107
Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357
Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183
Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304
Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381
Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77
Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536
Mál nr. 1296/1994 SUA 1996:384
Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479
Mál nr. 1302/1994 SUA
1995:151, 1997:47, 1997:473
Mál nr. 1303/1994 SUA 1997:270
Mál nr. 1305/1994 SUA 1996:292
Mál nr. 1310/1994 SUA 1996:409
Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286
Mál nr. 1313/1994 SUA
1995:203, 1997:474
Mál nr. 1317/1994 SUA 1996:494
Mál nr. 1319/1994 SUA 1996:303
Mál nr. 1320/1994 SUA 1996:344
Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81,
1997:472
- Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176
Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342
Mál nr. 1355/1995 SUA
1996:371, 1997:484
Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280
Mál nr. 1360/1995 SUA 1996:151
Mál nr. 1364/1995 SUA 1996:273
Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295
Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1380/1995 SUA 1997:125
Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351
Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136
Mál nr. 1385/1995 SUA 1996:246
Mál nr. 1391/1995 SUA 1996:451
Mál nr. 1392/1995 SUA 1997:50
Mál nr. 1394/1995 SUA
1996:617, 1997:51, 1997:485
Mál nr. 1395/1995 SUA 1996:133,
1997:480, 1998:192
Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492
Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55
Mál nr. 1427/1995 SUA 1996:485
Mál nr. 1435/1995 SUA
1996:512, 1997:485
Mál nr. 1437/1995 SUA 1996:540
Mál nr. 1440/1995 SUA 1996:524
Mál nr. 1442/1995 SUA 1996:197
Mál nr. 1448/1995 SUA
1996:357, 1997:483
Mál nr. 1450/1995 SUA 1996:99,
1997:476, 1998:192,
2000:195
Mál nr. 1453/1995 SUA 1996:110
Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495
Mál nr. 1465/1995 SUA 1997:53
Mál nr. 1468/1995 SUA 1996:554
Mál nr. 1483/1995 SUA 1997:204
Mál nr. 1487/1995 SUA 1996:250
Mál nr. 1506/1995 SUA
1996:120, 1997:477
Mál nr. 1508/1995 SUA 1996:185
Mál nr. 1517/1995 SUA 1997:285
Mál nr. 1520/1995 SUA 1996:443
Mál nr. 1522/1995 SUA 1996:57,
1997:475
Mál nr. 1524/1995 SUA 1996:594
Mál nr. 1532/1995 SUA 1996:283
Mál nr. 1538/1995 SUA 1996:543
Mál nr. 1539/1995 SUA
1996:115, 1997:476
Mál nr. 1541/1995 SUA 1996:63,
1999:266
Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109
Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531
Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472
Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493
Mál nr. 1571/1995 SUA
1996:414, 1997:484
Mál nr. 1572/1995 SUA 1998:125

- Mál nr. 1578/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473
Mál nr. 1597/1995 SUA 1996:82
Mál nr. 1602/1995 SUA 1996:67
Mál nr. 1609/1995 SUA 1996:86,
1997:475
Mál nr. 1611/1995 SUA 1996:352
Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420
Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582
Mál nr. 1659/1996 SUA 1997:340
Mál nr. 1666/1996 SUA 1997:279
Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576
Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160
Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336
Mál nr. 1693/1996 SUA 1997:364
Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76
Mál nr. 1706/1996 SUA 1997:64
Mál nr. 1710/1996 SUA 1997:73,
1999:266
Mál nr. 1714/1996 SUA 1997:446
Mál nr. 1718/1996 SUA 1997:177
Mál nr. 1724/1996 SUA 1997:111
Mál nr. 1725/1996 SUA
1997:235, 1999:266
Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564
Mál nr. 1729/1996 SUA 1998:115
Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168
Mál nr. 1747/1996 SUA 1997:246
Mál nr. 1748/1996 SUA 1997:94
Mál nr. 1754/1996 SUA 1997:32,
1998:127
Mál nr. 1756/1996 SUA 1998:45
Mál nr. 1757/1996 SUA 1998:150
Mál nr. 1767/1996 SUA
1999:133, 2000:195
Mál nr. 1771/1996 SUA 1997:143
Mál nr. 1776/1996 SUA 1997:83
Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1796/1996 SUA
1997:263, 1998:193
Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177
Mál nr. 1805/1996 SUA 1997:208
Mál nr. 1807/1996 SUA 1997:105
Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1815/1996 SUA 1997:52,
1998:24
Mál nr. 1816/1996 SUA 1998:98
Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278
Mál nr. 1820/1996 SUA 1997:51,
1998:101
Mál nr. 1822/1996 SUA 1997:413
Mál nr. 1824/1996 SUA 1998:136
Mál nr. 1825/1996 SUA 1997:164
Mál nr. 1830/1996 SUA 1997:218
Mál nr. 1832/1996 SUA 1997:134
Mál nr. 1833/1996 SUA 1998:158
Mál nr. 1838/1996 SUA 1997:457
Mál nr. 1842/1996 SUA 1998:92
Mál nr. 1845/1996 SUA 1997:59
Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1850/1996 SUA 1997:119
Mál nr. 1852/1996 SUA 1997:428
Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593
Mál nr. 1858/1996 SUA 1997:388
Mál nr. 1859/1996 SUA 1997:319
Mál nr. 1860/1996 SUA 1998:149
Mál nr. 1881/1996 SUA 1997:150
Mál nr. 1885/1996 SUA 1998:53
Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589
Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568
Mál nr. 1894/1996 SUA 1998:125
Mál nr. 1896/1996 SUA 1997:462
Mál nr. 1897/1996 SUA
1997:190, 1998:192
Mál nr. 1899/1996 SUA 1997:79
Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1919/1996 SUA 1997:443
Mál nr. 1923/1996 SUA 1998:147
Mál nr. 1924/1996 SUA 1999:190
Mál nr. 1926/1996 SUA 1998:155
Mál nr. 1927/1996 SUA 1998:51
Mál nr. 1931/1996 SUA 1998:157
Mál nr. 1934/1996 SUA 1997:406
Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63
Mál nr. 1964/1996 SUA 1997:158
Mál nr. 1965/1996 SUA 1998:90
Mál nr. 1968/1996 SUA 1998:100
Mál nr. 1969/1996 SUA 1997:420
Mál nr. 1970/1996 SUA 1998:160
Mál nr. 1986/1996 SUA 1998:151
Mál nr. 1995/1997 SUA 1998:45
Mál nr. 1999/1997 SUA 1998:97
Mál nr. 2009/1997 SUA 1998:129
Mál nr. 2011/1997 SUA 1997:435
Mál nr. 2025/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2026/1997 SUA 1997:154
Mál nr. 2035/1997 SUA 1998:52
Mál nr. 2036/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 2037/1997 SUA 2000:25
Mál nr. 2038/1997 SUA 1997:163
Mál nr. 2041/1997 SUA 1997:142
Mál nr. 2044/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2051/1997 SUA 1999:95
Mál nr. 2058/1997 SUA 1997:170
Mál nr. 2063/1997 SUA 1998:153
Mál nr. 2074/1997 SUA 1997:99
Mál nr. 2078/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 2079/1997 SUA 1998:46
Mál nr. 2080/1997 SUA 1998:170
Mál nr. 2087/1997 SUA 1998:133
Mál nr. 2091/1997 SUA 1998:131,
2001:248
Mál nr. 2098/1997 SUA 1998:162,
2000:195
Mál nr. 2110/1997 SUA 1998:101
Mál nr. 2119/1997 SUA 1998:134
Mál nr. 2123/1997 SUA 1999:247
Mál nr. 2125/1997 SUA 1999:26,
2001:248
Mál nr. 2127/1997 SUA 1998:145
Mál nr. 2131/1997 SUA 1998:161
Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229
Mál nr. 2135/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 2140/1997 SUA 1998:173
Mál nr. 2143/1997 SUA 1998:163
Mál nr. 2144/1997 SUA 1998:89
Mál nr. 2146/1997 SUA 1998:44
Mál nr. 2147/1997 SUA 1998:159
Mál nr. 2151/1997 SUA 1998:64
Mál nr. 2154/1997 SUA 1998:184
Mál nr. 2156/1997 SUA 1998:95
Mál nr. 2165/1997 SUA 1998:98
Mál nr. 2168/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2196/1997 SUA 1998:148
Mál nr. 2202/1997 SUA 1999:134
Mál nr. 2210/1997 SUA 1999:248
Mál nr. 2211/1997 SUA 1998:183
Mál nr. 2214/1997 SUA 1999:100
Mál nr. 2215/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 2217/1997 SUA 1998:140
Mál nr. 2219/1997 SUA 1999:191
Mál nr. 2222/1997 SUA 1998:94
Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2235/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 2236/1997 SUA 1999:167
Mál nr. 2241/1997 SUA 1999:70
Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2253/1997 SUA 1999:48
Mál nr. 2256/1997 SUA 1999:79
Mál nr. 2259/1997 SUA 1998:42
Mál nr. 2261/1997 SUA 1998:92
Mál nr. 2264/1997 SUA 1998:189
Mál nr. 2271/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 2272/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 2275/1997 SUA 1999:135
Mál nr. 2285/1997 SUA 1998:90
Mál nr. 2289/1997 SUA 1998:191
Mál nr. 2292/1997 SUA 1999:167,
2001:249
Mál nr. 2299/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 2301/1997 SUA 1998:88
Mál nr. 2304/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 2305/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 2308/1997 SUA 1998:99
Mál nr. 2309/1997 SUA 1999:196
Mál nr. 2320/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 2322/1997 SUA 1998:166
Mál nr. 2324/1997 SUA 1999:197
Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2339/1997 SUA 1998:158
Mál nr. 2342/1997 SUA 1999:204
Mál nr. 2343/1997 SUA 1999:57
Mál nr. 2348/1998 SUA 1999:249
Mál nr. 2352/1998 SUA 2000:87
Mál nr. 2355/1998 SUA 1998:181
Mál nr. 2358/1998 SUA 1998:113
Mál nr. 2370/1998 SUA 2000:122

- Mál nr. 2379/1998 SUA 1999:205
Mál nr. 2386/1998 SUA 1998:172
Mál nr. 2390/1998 SUA 1999:250
Mál nr. 2397/1998 SUA 1999:179
Mál nr. 2406/1998 SUA 1999:121, 2000:196
Mál nr. 2408/1998 SUA 1999:137
Mál nr. 2411/1998 SUA 1999:116
Mál nr. 2416/1998 SUA 2000:26, 2001:249
Mál nr. 2417/1998 SUA 2000:27
Mál nr. 2418/1998 SUA 1998:171
Mál nr. 2421/1998 SUA 1998:169
Mál nr. 2422/1998 SUA 1999:137
Mál nr. 2424/1998 SUA 1998:87
Mál nr. 2426/1998 SUA 2000:35
Mál nr. 2431/1998 SUA 1999:251
Mál nr. 2435/1998 SUA 2000:50, 2001:250
Mál nr. 2440/1998 SUA 2001:196
Mál nr. 2442/1998 SUA 1999:123
Mál nr. 2449/1998 SUA 1998:135
Mál nr. 2450/1998 SUA 1998:167
Mál nr. 2458/1998 SUA 1999:113
Mál nr. 2465/1998 SUA 1998:171
Mál nr. 2466/1998 SUA 1999:58
Mál nr. 2469/1999 SUA 1999:60
Mál nr. 2471/1998 SUA 1998:145
Mál nr. 2473/1998 SUA 1999:206
Mál nr. 2475/1998 SUA 1999:138
Mál nr. 2476/1998 SUA 1999:117
Mál nr. 2479/1998 SUA 1999:256
Mál nr. 2480/1998 SUA 1999:124
Mál nr. 2481/1998 SUA 1999:124
Mál nr. 2484/1998 SUA 2000:69, 2001:250
Mál nr. 2485/1998 SUA 2000:29, 2001:250
Mál nr. 2487/1998 SUA 1999:259
Mál nr. 2496/1998 SUA 2000:95
Mál nr. 2497/1998 SUA 1999:207
Mál nr. 2498/1998 SUA 1999:81
Mál nr. 2509/1998 SUA 1998:165
Mál nr. 2510/1998 SUA 1999:212
Mál nr. 2511/1998 SUA 1999:61
Mál nr. 2512/1998 SUA 2000:46
Mál nr. 2516/1998 SUA 2000:30, 2001:251
Mál nr. 2517/1998 SUA 1999:118
Mál nr. 2518/1998 SUA 1999:61
Mál nr. 2519/1998 SUA 2000:177
Mál nr. 2521/1998 SUA 1999:213
Mál nr. 2525/1998 SUA 1999:252
Mál nr. 2530/1998 SUA 2000:171
Mál nr. 2532/1998 SUA 2000:138, 2001:251
Mál nr. 2534/1998 SUA 2001:172
Mál nr. 2542/1998 SUA 2000:140
Mál nr. 2545/1998 SUA 1999:214
Mál nr. 2548/1998 SUA 1999:260
Mál nr. 2549/1998 SUA 1999:58
Mál nr. 2556/1998 SUA 1999:254
Mál nr. 2564/1998 SUA 1999:93
Mál nr. 2569/1998 SUA 2000:96
Mál nr. 2574/1998 SUA 2000:92
Mál nr. 2580/1998 SUA 1999:62
Mál nr. 2584/1998 SUA 1999:232, 2000:197
Mál nr. 2591/1998 SUA 1999:155
Mál nr. 2594/1998 SUA 1999:115
Mál nr. 2595/1998 SUA 2000:47
Mál nr. 2596/1998 SUA 1999:155
Mál nr. 2604/1998 SUA 1999:96
Mál nr. 2606/1998 SUA 2000:98
Mál nr. 2607/1998 SUA 2001:169
Mál nr. 2608/1998 SUA 2000:100
Mál nr. 2610/1998 SUA 2000:185
Mál nr. 2614/1998 SUA 2000:71
Mál nr. 2618/1998 SUA 2000:48
Mál nr. 2624/1998 SUA 1999:98
Mál nr. 2630/1998 SUA 2000:101
Mál nr. 2634/1998 SUA 2000:179
Mál nr. 2635/1998 SUA 1999:97
Mál nr. 2637/1999 SUA 2000:148
Mál nr. 2638/1999 SUA 2000:149
Mál nr. 2639/1999 SUA 2000:179
Mál nr. 2641/1999 SUA 2000:103
Mál nr. 2643/1999 SUA 2000:72
Mál nr. 2648/1999 SUA 2000:31
Mál nr. 2652/1999 SUA 2000:85
Mál nr. 2654/1999 SUA 2001:174
Mál nr. 2666/1999 SUA 1999:156
Mál nr. 2675/1999 SUA 2000:173, 2001:252
Mál nr. 2676/1999 SUA 1999:157
Mál nr. 2679/1999 SUA 1999:83
Mál nr. 2680/1999 SUA 1999:157
Mál nr. 2681/1999 SUA 1999:125
Mál nr. 2685/1999 SUA 1999:159
Mál nr. 2696/1999 SUA 2000:104
Mál nr. 2699/1999 SUA 1999:165
Mál nr. 2701/1999 SUA 2001:138
Mál nr. 2706/1999 SUA 1999:130
Mál nr. 2710/1999 SUA 2000:179
Mál nr. 2717/1999 SUA 2000:68, 2001:252
Mál nr. 2723/1999 SUA 2000:151, 2001:253
Mál nr. 2735/1999 SUA 2000:48
Mál nr. 2740/1999 SUA 1999:131
Mál nr. 2760/1999 SUA 2001:187
Mál nr. 2763/1999 SUA 2001:122
Mál nr. 2770/1999 SUA 2000:121
Mál nr. 2771/1999 SUA 1999:63
Mál nr. 2777/1999 SUA 2000:162
Mál nr. 2778/1999 SUA 2000:177
Mál nr. 2784/1999 SUA 2000:105
Mál nr. 2785/1999 SUA 2000:162
Mál nr. 2787/1999 SUA 2000:106
Mál nr. 2793/1999 SUA 2000:108
Mál nr. 2795/1999 SUA 2000:109
Mál nr. 2796/1999 SUA 2000:32
Mál nr. 2799/1999 SUA 2000:110
Mál nr. 2805/1999 SUA 2001:46
Mál nr. 2807/1999 SUA 2000:88, 2001:254
Mál nr. 2812/1999 SUA 2000:169
Mál nr. 2813/1999 SUA 2001:120
Mál nr. 2814/1999 SUA 1999:132
Mál nr. 2815/1999 SUA 2000:119, 2001:254
Mál nr. 2824/1999 SUA 2001:129
Mál nr. 2826/1999 SUA 2000:111
Mál nr. 2828/1999 SUA 1999:258
Mál nr. 2830/1999 SUA 2000:175
Mál nr. 2836/1999 SUA 2001:129
Mál nr. 2848/1999 SUA 2000:193
Mál nr. 2850/1999 SUA 2000:117
Mál nr. 2855/1999 SUA 2000:33
Mál nr. 2858/1999 SUA 2000:34
Mál nr. 2862/1999 SUA 2001:139
Mál nr. 2868/1999 SUA 2001:40
Mál nr. 2877/1999 SUA 2001:141
Mál nr. 2878/1999 SUA 2001:177
Mál nr. 2879/1999 SUA 2001:143
Mál nr. 2885/1999 SUA 2000:91
Mál nr. 2886/1999 SUA 2000:66, 2001:255
Mál nr. 2887/1999 SUA 2001:178
Mál nr. 2891/1999 SUA 2000:94, 2001:255
Mál nr. 2896/1999 SUA 2001:144
Mál nr. 2900/1999 SUA 2001:191
Mál nr. 2901/1999 SUA 2001:190
Mál nr. 2903/1999 SUA 2001:145
Mál nr. 2906/1999 SUA 2001:182
Mál nr. 2907/1999 SUA 2001:185
Mál nr. 2916/2000 SUA 2001:188
Mál nr. 2917/2000 SUA 2001:134
Mál nr. 2927/2000 SUA 2001:180
Mál nr. 2929/2000 SUA 2001:135
Mál nr. 2938/2000 SUA 2001:125
Mál nr. 2940/2000 SUA 2001:102
Mál nr. 2953/2000 SUA 2001:147
Mál nr. 2954/2000 SUA 2001:178
Mál nr. 2970/2000 SUA 2001:148
Mál nr. 2973/2000 SUA 2001:151
Mál nr. 2992/2000 SUA 2001:153
Mál nr. 2996/2000 SUA 2001:43
Mál nr. 2999/2000 SUA 2001:154
Mál nr. 3020/2000 SUA 2001:126
Mál nr. 3028/2000 SUA 2001:103
Mál nr. 3034/2000 SUA 2001:105
Mál nr. 3042/2000 SUA 2001:136
Mál nr. 3055/2000 SUA 2001:192
Mál nr. 3064/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3066/2000 SUA 2001:155
Mál nr. 3070/2000 SUA 2001:109
Mál nr. 3077/2000 SUA 2001:156
Mál nr. 3087/2000 SUA 2001:108
Mál nr. 3091/2000 SUA 2001:157
Mál nr. 3099/2000 SUA 2001:127
Mál nr. 3101/2000 SUA 2000:176

Mál nr. 3107/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3108/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3115/2000 SUA 2001:41
Mál nr. 3123/2000 SUA 2001:106
Mál nr. 3137/2000 SUA 2001:225
Mál nr. 3152/2001 SUA 2001:235

Mál nr. 3169/2001 SUA 2001:193
Mál nr. 3179/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3208/2001 SUA 2001:37
Mál nr. 3212/2001 SUA 2001:111
Mál nr. 3215/2001 SUA 2001:157
Mál nr. 3219/2001 SUA 2001:38

Mál nr. 3223/2001 SUA 2001:132
Mál nr. 3241/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3298/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3299/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3340/2001 SUA 2001:133
Mál nr. 3391/2001 SUA 2001:189

2. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er vísað til málnúmers og í sviga til ártals skýrslu og blaðsíðutals við upphaf þess máls þar sem það á við.

Aðflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Aðgangur að dómstólum

2497/1998, 3070/2000, 3298/2001, 3299/2001, 3212/2001

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að gögnum hjá kjaranefnd 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998, 2903/1999

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Aðgangur að gögnum máls hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2907/1999

Aðgangur að skjölum um sölu ríkisjarða 2058/1997 (SUA 1997:170)

Aðgangur að skýrslum um starfsmann 53/1988 (SUA 1989:104), 707/1992 (SUA 1993:159)

Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins 191/1989 (SUA 1989:23) (SUA 1989:23)

Aðgangur að upplýsingum um aðila sjálfan og nánin skyldmenni 1359/1995 (SUA 1995:280)

Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja 481/1991 (SUA 1992:304), 481/1991 (SUA 1994:417)

Aðgangur að upplýsingum um kostnað við gerð bundins slitlags 840/1993 (SUA 1994:244)

Aðgangur að upplýsingum um réttindi sjúklunga 1776/1996 (SUA 1997:83)

Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)

Aðgangur að upplýsingum um þá sem synjað var um þátttöku í lokuðu útbóði 136/1989 (SUA 1990:148)

Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði 107/1989 (SUA 1989:35)

Aðgangur aðila að gögnum hjá skattfyrirvöldum 1693/1996 (SUA 1997:364), 2896/1999, 2954/2000

Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf 2685/1999, 2787/1999, 2999/2000, 3091/2000, 3215/2001

Aðgangur aðila að læknisvottorðum 640/1992 (SUA 1993:69)

Aðgangur aðila að skriflegum greinargerðum umsagnaradila um verkefni sem umsókn hans um styrk tók til 2901/1999

Aðgangur aðila að upplýsingum um hvaða sérfræðingar komu að mati á umsókn hans 2548/1998

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum 388/1991 (SUA 1991:42), 1383/1995 (SUA 1995:136), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1218/1994 (SUA 1995:170), 1360/1995 (SUA 1996:151)

Aðgangur foreldra að umsögnum barnaverndarnefnda 3/1988 (SUA 1989:14)

Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58)

Aðgangur skattfyrivalda að gögnum hjá bankastofnunum 2509/1998

Afhending sjúkraskýrslna 79/1989 (SUA 1989:19), 78/1989 (SUA 1994:415)

Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns 25/1988 (SUA 1988:21, SUA 1989:17 og SUA 1991:166)

Einstaklingar geta krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem eru í vörslum stjórnvalda og varða þá sérstaklega 25/1988 (SUA 1989:17)

Frumkvæði stjórnvalda að kynna aðila gögn máls 17/1988 (SUA 1989:58), 1383/1995 (SUA 1995:136), 1693/1996 (SUA 1997:364)

Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar 25/1988 (SUA 1989:17)

Gögn í vörslum skatransóknastjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)

Hluti myndbandsspólu talinn til gagna máls 1383/1995 (SUA 1995:136)

Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls 3/1988 (SUA 1989:14)

Not upplýsinga í stjórnslu 135/1989 (SUA 1989:23)

Nöfn umsækjenda um opinberar stöður 1097/1994

(SUA 1995:313)

Umsækjanda um opinbert starf heitið trúnaði 2793/1999

Umsögn fullnustumatsnefndar 77/1989 (SUA 1989:48)

Undir hvern heyrir ákvörðun um afhendingu afrita af gögnum máls? 3/1988 (SUA 1989:14)

Yfirlit yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Það ræður ekki úrslitum um aðgang að upplýsingum, hvort þær hafa verið grundvöllur ákvæðana 53/1988 (SUA 1989:104)

Öflun gagna í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA 1989:116)

Sjá einnig Skráning upplýsinga um einkamálefni, Þagnarskylda

Aðili máls

Hver talist getur aðili máls 656/1992 (SUA 1993:135)

Ráðuneyti aðili stjórnslumáls 585/1992 (SUA 1992:31)

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsluslukæra

Aflaheimildir sjá Stjórnun fiskveiða

Aflahlutdeild sjá Stjórnun fiskveiða

Afnota- og þjónustugjöld sjá Skattar, þjónustugjöld

Afnotaréttur

Uppsögn 1894/1996

Afplánun refsingar sjá Fangelsismál

Afturköllun

Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslugirðingar 545/1991 (SUA 1994:128)

Ákvörðunar um virðisaukaskattskyldu 1197/1994 (SUA 1995:464)

- Áminning 1263/1994 (SUA 1995:346)
 Einkunnagjöf við Háskólann á Akureyri 1852/1996 (SUA 1997:428)
 Leyfis sem er forsenda atvinnurekstrar 436/1991 (SUA 1992:111)
 Leyfis til aksturs leigubíreiða 22/1988 (SUA 1988/24), 20/1988 (SUA 1988:32), 256/1990 (SUA 1990:26), 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29), 959/1993 (SUA 1994:37)
 Leyfis til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)
 Lögildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)
 Málsmeðferð til undirbúnings afturköllunar 436/1991 (SUA 1992:111)
 Ódagsett 22/1988 (SUA 1988:24)
 Skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
 Staðfesting Fiskistofu á flutningi aflamarks 1714/1996 (SUA 1997:446)
 Upprunalegar afturköllunarástæður 545/1991 (SUA 1994:128 og SUA 1996:651)
 Vinveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
 Sjá hins vegar Breyting á óbirtri ákvörðun
Afturvirkni
 Breyting á lagareglum um greiðsluþjónun 687/1992 (SUA 1993:92)
 Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)
 Samtímis greiðsla bóta 2320/1997, 2340/1997
 Skattalaga 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)
 Úthlutunarreglna LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)
 Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 1468/1995 (SUA 1996:554)
Agaviðurlög í fangelsum sjá Fangelsismál
Almannafriður á helgidögum Þjóðkirkjunnar
 1046/1994 (SUA 1995:251), 1169/1994 (SUA 1995:260 og SUA 1996:652)
Almannatryggingar
 Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann 532/1991 (SUA 1992:22)
 Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 872/1993 (SUA 1994:27)
 Bensinstyrkur 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998
 Ekkjúlífeyrir 1058/1994 (SUA 1994:24)
 Endurkröfuréttur skv. almannatryggingalögum 2146/1997, 2858/1999
 Fæðingarorlof 185/1989 (SUA 1989:38), 564/1992 (SUA 1993:16), 1602/1995 (SUA 1996:67), 2196/1997, 2037/1997
 Glasafriðvgun 1899/1996 (SUA 1997:79)
 Hjálpartæki 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99), 2855/1999
 Hugtakið slys 2485/1998, 2516/1998
 Hjónalífeyrir 1815/1996
 Kostnaður vegna lækni meðferðar erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79), 1776/1996 (SUA 1997:83), 1748/1996 (SUA 1997:94)
 Lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998
 Loftslagsmeðferð psoriasisjúklinga 1776/1996 (SUA 1997:83)
 Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris 1049/1994 (SUA 1995:46)
 Mæðralaun 191/1989 (SUA 1989:23), 59/1988 (SUA 1989:33 og SUA 1990:228)
 Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 532/1991 (SUA 1992:22)
 Sambúð 2259/1997
 Samtímis greiðsla bóta 2320/1997, 2340/1997, 2416/1998
 Sjúklingatrygging 1541/1995 (SUA 1996:63), 1710/1996 (SUA 1997:73), 2320/1997, 2340/1997
 Sjúkradagpeningar 564/1992 (SUA 1993:16)
 Sjúkratryggingar 107/1989 (SUA 1989:35)
 Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 26/1988 (SUA 1988:33, SUA 1989:137, SUA 1990:230 og SUA 1991:165), 1815/1996
 Slysabætur 2305/1997
 Slysatryggingar 107/1989 (SUA 1989:35), 2135/1997, 2304/1997, 2580/1998, 2516/1998, 3208/2001
 Styrkur til kaupa á bifreið 1845/1996 (SUA 1997:59), 2511/1998, 2796/1999
 Tannlækningar 3219/2001
 Tannréttingakostnaður 849/1993 (SUA 1994:34), 819/1993 (SUA 1995:39), 1116/1994 (SUA 1996:24), 1995/1997
 Tekjutrygging 1815/1996, 2259/1997
 Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins 1058/1994 (SUA 1994:24)
 Umsókn um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999
 Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996 (SUA 1997:64), 2417/1998, 2416/1998
 Valbrármeðferð 1748/1996 (SUA 1997:94)
 Þátttaka almannatrygginga í tannréttingum barna 849/1993 (SUA 1994:34)
 Örorkubætur 689/1992 (SUA 1993:26), 787/1993 (SUA 1994:31), 1541/1995 (SUA 1996:63), 1710/1996 (SUA 1997:73), 2253/1997, 2320/1997, 2340/1997
 Örorkulífeyrir 1127/1994 (SUA 1996:44)
 Örorkumat 561/1992 (SUA 1993:21), 1127/1994 (SUA 1996:44), 2079/1997, 2253/1997, 2343/1997, 2469/1998, 2518/1998, 2648/1999
 Örorkustyrkur 787/1993 (SUA 1994:31)
 Sjá einnig Barnsmeðlög, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Valdmörk stjórnvalda
Alþingi sjá Starfsvið umboðsmanns Alþingis
Andmælaréttur
 Afturköllun vinveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
 Á ólögfestum grundvelli 1395/1995 (SUA 1996:133)
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði 1336/1995 (SUA 1995:176)
 Ákvörðun um veitingu á opinberu starfi 2569/1998
 Ákvörðun um vistun fanga í einangrum 3123/2000
 Áminning 1263/1994 (SUA 1995:346), 2475/1998, 2680/1999

- Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)
- Breyting á viðmiðunum greiðslna í og úr lífeyrissjóði 2938/2000
- Eftirlit bankaefirlits Seðlabanka Íslands 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega umsögn 318/1990 (SUA 1990:148)
- Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með barni var tekin 208/1989 (SUA 1990:12)
- Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá 823/1993 (SUA 1995:114 og SUA 1996:651)
- Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA 1996:237)
- Foreldrar í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 640/1992 (SUA 1993:69)
- Frávíking ríkisstarfsmanns 927/1993 (SUA 1994:193)
- Hin óskráða grundvallarregla 656/1992 (SUA 1993:135)
- Hjá barnaverndarnefnd við undirbúning umsagnar í forsjármáli 1218/1994 (SUA 1995:170)
- Meðferð máls hjá tölvunefnd 1299/1994 (SUA 1995:479)
- Niðurfelling á heimild til undanþágu frá greiðslu útvarpsgjalds 1986/1996
- Niðurlagning stöðu 828/1993 (SUA 1993:174)
- Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 3/1988 (SUA 1989:14), 17/1988 (SUA 1989:58)
- Sakarkostnaður 2815/1999
- Skipulag 727/1992 (SUA 1993:60), 1453/1995 (SUA 1996:110)
- Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávirðinga starfsmanns 707/1992 (SUA 1993:159)
- Um gögn sem aflað er frá lægra stjórnvaldi við kærumeðferð máls 1364/1995 (SUA 1996:273), 2487/1998
- Uppfyllti ekki lengur skilyrði til undanþágu frá útlutningsskyldu sauðfjárafurða 2352/1998
- Uppsögn ráðningarsamnings 1767/1996
- Við ákvörðun ráðuneytis í ættleiðingarmáli 2051/1997
- Við álitsumleitan 1328/1995 (SUA 1995:81), 2679/1999
- Við lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)
- Við meðferð byggingarmála 613/1992 (SUA 1993:54), 2348/1998, 2390/1998, 2431/1998
- Við meðferð kærumála 1969/1996 (SUA 1997:420), 2039/1997, 2487/1998, 2584/1998, 2585/1998, 2740/1999, 2970/2000
- Við meðferð mála hjá Atvinnuleysisstryggingasjóði 960/1993 (SUA 1995:49)
- Við meðferð mála hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2679/1999, 2512/1998
- Við meðferð mála hjá kjaranefnd 2953/2000
- Við meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála 2214/1997, 2458/1998
- Við meðferð mála hjá nefnd um ágreiningsmál skv. lögum um heilbrigðisþjónustu 2165/1997
- Við meðferð mála hjá yfirskattanefnd 1858/1997 (SUA 1997:388)
- Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35)
- Við ráðningu í starf 2862/1999
- Við starfsveitingu 2696/1999
- Við sölu ríkisjarða 2058/1997 (SUA 1997:170)
- Við umsögn álitsgjafa 2498/1998
- Við uppsögn ríkisstarfsmanns 2877/1999
- Við upplýsingaöflun hjá bankastofnunum 2509/1998
- Við veitingu starfa 2795/1999, 2787/1999, 2784/1999, 2999/2000, 3066/2000
- Arðskrá Sjá Lax- og silungsveiði**
- Atvinnufrelsi**
- 1268/1994 (SUA 1996:107), 2996/2000, 3064/2000, 3108/2000
- Leyfi til vísindarannsóka 2607/1998
- Atvinnuleysisráðning sjá Sveitarfélög**
- Atvinnuleysisstryggingar**
- Barnadagpeningar 1425/1995 (SUA 1995:55)
- Mat á námi við erlendan skóla 1832/1996 (SUA 1997:134)
- Málsmeðferð úrskurðarnefndar 2868/1999, 3115/2000.
- Málsmeðferð úthlutunarnefnda 960/1993 (SUA 1995:49), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1597/1995 (SUA 1996:82)
- Niðurfelling bóta þar sem vinnutilboði var ekki sinnt 960/1993 (SUA 1995:49)
- Niðurfelling bóta sé vinnu sagt upp 1850/1996 (SUA 1997:119)
- Refsikennend viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76), 2036/1997
- Réttur sjálfstætt starfandi einstaklinga 1927/1996, 2035/1997, 2868/1999.
- Réttur til atvinnuleysisbóta við atvinnuleit í EES-ríki 1724/1996 (SUA 1997:111), 2235/1997
- Skilyrði þess að bótalest tímabil falli niður 1246/1994 (SUA 1996:69)
- Skráning hjá vinnumiðlun 1597/1995 (SUA 1996:82)
- Stjórn atvinnuleysisstryggingasjóds 1807/1996 (SUA 1997:105)
- Atvinnuréttindi**
- Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26 og SUA 1992:327)
- Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 80/1989 (SUA 1991:17 og SUA 1992:328), 652/1992 (SUA 1993:29)
- Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs*
- Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)
- Aldurskilyrði 1071/1994 (SUA 1994:41)
- Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39)
- Framkvæmd og eftirlit með undanþágum 1609/1995 (SUA 1996:86)
- Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29 og SUA 1991:169)

- Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur 22/1988 (SUA 1988:24), 20/1988 (SUA 1988:32), 256/1990 (SUA 1990:26), 43/1988 (SUA 1991:164)
- Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um óflekkað mannorð 2256/1997
- Undanþága frá akstri bifreiðar 701/1992 (SUA 1993:51), 1609/1995 (SUA 1996:86)
- Útgerðarleyfi 1071/1994 (SUA 1994:41)
- Úthlutun atvinnuleyfa 686/1992 (SUA 1993:48)
- Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000
- Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)
- Löggilding skjalbýðenda 2498/1998
- Lögverndun starfsheitisins sálfræðingur 1268/1994 (SUA 1996:107), 2241/1997
- Lögverndun starfsheita kennara 1380/1995 (SUA 1997:125)
- Nýjar reglur hagga ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna 384/1991 (SUA 1991:26)
- Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara 285/1990 (SUA 1990:36)
- Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 132/1989 (SUA 1990:17)
- Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari 202/1989 (SUA 1990:20)
- Réttur til að nota starfsheitið tækniþræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)
- Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi 438/1991 (SUA 1991:29)
- Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000
- Sérfræðiviðurkenning í taugasálfræði 1232/1994 (SUA 1996:95)
- Sérfræðiviðurkenning tannlæknis 183/1989 (SUA 1990:21)
- Skerðing á atvinnufrelsi 1714/1996 (SUA 1997:446)
- Skilyrði fyrir veitingu meistaráréttinda í netagerð 459/1991 (SUA 1991:29)
- Skilyrði fyrir veitingu meistaráréttinda í snyrtifræðum 974/1993 (SUA 1995:66)
- Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis 1714/1996 (SUA 1997:446)
- Skilyrði rafverktakaleyfis 239/1990 (SUA 1990:37), 562/1992 (SUA 1992:30)
- Starfsreglur flugmálastjórnar um hámarksaldur til starfsþjálfunar 1885/1996
- Takmörkun á fjölda sendibifreiða 270/1990 (SUA 1990:35)
- Tannsmiðir 1919/1996 (SUA 1997:443)
- Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)
- Viðurkenning á menntun og prófskírteinum 1268/1994 (SUA 1996:107)
- Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum 496/1991 (SUA 1992:16), 935/1993 (SUA 1995:65)
- Auglýsing**
- Á lausum stöðum sjá Opinberir starfsmenn
- Á fyrirhuguðum styrkveitingum 1820/1996
- Á ríkisjörðum sem lausar eru til ábúðar 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225)
- Á styrkjum til rekstrar afurðastöðva í mjólkuriðnaði 1718/1996 (SUA 1997:177)
- Eftir umsöknum til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)
- Kynning á starfsreglum 406/1991 (SUA 1992:177)
- Sjá einnig Birting, Stjórnun fiskveiða
- Lyfsöluleyfi 1816/1996
- Ábúð**
- 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 1572/1995, 1894/1996
- Ábyrgðartrygging bifreiða**
- Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum 49/1988 (SUA 1988:22)
- Áfengismál**
- Áfengisauglýsingar 896/1993 (SUA 1993:53)
- Synjun um leyfi til áfengisveitinga 1292/1994 (SUA 1995:77), 1328/1995 (SUA 1995:81)
- Áfryjunarleyfi**
- 28/1988 (SUA 1989:28)
- Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins**
- 293/1990 (SUA 1991:116)
- Ákvörðun stjórnvalds um að stöðva meðferð kærumáls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla**
- 1311/1994 (SUA 1995:286)
- Ákærvald** sjá Meðferð ákærvalds
- Álitsumleitan**
- Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum
- Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 652/1992 (SUA 1993:29)
- Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 612/1992 (SUA 1993:37)
- Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 1292/1994 (SUA 1995:77)
- Endurveiting ökuréttinda 807/1993 (SUA 1994:410)
- Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)
- Friðs álitsumleitan 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 596/1992 (SUA 1992:50), 1747/1996 (SUA 1997:246), 2487/1998, 3066/2000
- Lögboðin umsögn berst ekki 613/1992 (SUA 1993:54)
- Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)
- Rökstuðningur umsagnar 17/1988 (SUA 1989:58), 753/1993 (SUA 1993:83), 707/1992 (SUA 1993:159), 1328/1995 (SUA 1995:81), 1623/1995 (SUA 1996:420), 2202/1997
- Setning reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)
- Skipulagsstjórn ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)
- Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998
- Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli 241/1990 (SUA 1990:176)
- Umsagnir við stöðuveitingu 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 2087/1997, 2641/1999

- Umsögn barnaverndarnefndar 1266/1994 (SUA 1995:121), 1218/1994 (SUA 1995:170), 2051/1997
- Umsögn gjafsóknarnefndar 753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998
- Umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa 1328/1995 (SUA 1995:81)
- Umsögn náðunarnefndar 2679/1999, 2512/1998
- Umsögn námsmatsnefndar Sálfraeðingafélags Íslands 2241/1997
- Umsögn skipulagsnefndar fólksflutninga 2397/1998
- Umsögn stjórnar hollustuverndar vegna útgáfu starfsleyfis 2215/1997, 2299/1997
- Umsögn stöðunefndar 1134/1994 (SUA 1995:300)
- Umsögn sveitarfélags í byggingar- og skipulagsmálum 2556/1998
- Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips 1034/1994 (SUA 1994:351)
- Umsögn sveitarstjórnar 735/1992 (SUA 1993:299)
- Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 887/1993 (SUA 1994:187)
- Úrskurðaraðila ber að ganga á eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn 17/1988 (SUA 1989:58)
- Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)
- Við ráðningu slökkviliðsmanna 2862/1999
- Áminning** sjá Opinberir starfsmenn
- Bankaeftirlit** sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila
- Barnabætur**
- Skuldajöfnun barnabóta 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)
- Barnavernd** sjá Foreldrar og börn
- Barnsmeðlög**
- Afturvirk breyting á framfærslusamningi 3087/2000
- Áhrif ógildingar á faðernisviðurkenningu á innheimtu meðlagsskuldar 1053/1994 (SUA 1994:87)
- Ákvörðun um endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA 1990:107), 813/1993 (SUA 1994:60), 2222/1997
- Ákvörðun um að fella niður dráttarvexti af meðlags-skuld 1842/1996
- Innheimta meðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og SUA 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12), 1053/1994 (SUA 1994:87)
- Samningar foreldra um gjalddaga 208/1989 (SUA 1990:12)
- Synjun á niðurfellingu meðlagsgreiðslna 2604/1998
- Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann 61/1988 (SUA 1989:34)
- Sjá einnig Foreldrar og börn.
- Bifreiðahlunnindi**
- 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Birting**
- Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)
- Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)
- Ákvörðun um að víkja nemanda af námsbraut 2675/1999
- Ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)
- Ákvörðun um veitingu embættis 2202/1997
- Ákvörðun varðandi lánsúmsókn hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 318/1990 (SUA 1990:148)
- Ákvörðun vasapeninga til sjúklinga utan sjúkrahúsa 872/1993 (SUA 1994:27)
- Birta ber aðila máls stjórnvaldsákvörðun án tafar 524/1991 (SUA 1993:105)
- Birta ber reglur um form og efni styrkumsókna og meðferð þeirra 2487/1998
- Birta ber reglugerðir um lífeyrissjóði í B-deild Stjórnartíðinda 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)
- Birting almennra stjórnvaldsfyrirmæla 1609/1995 (SUA 1996:86), 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998
- Birting ákvörðunar tefst 1801/1996 (SUA 1996:177)
- Birting fyrirmæla um valdframsal 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Birting laga 2140/1997
- EES-gerðir 2151/1997
- Einkunnagjöf við Háskólann á Akureyri 1852/1996 (SUA 1997:428)
- Gjaldskrá um geymslu skráningarmarkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Reglur tryggingaráðs bar að birta í B-deild Stjórnartíðinda 1776/1996 (SUA 1997:83)
- Reglur um áfangaheimili Verndar 2805/1999
- Sú skylda hvílir á því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðun að birta aðila máls hana 2352/1998, 2760/1999
- Synjun á skráningu lögheimilis til samræmis við skriflega flutningstillkynningu 2885/1999
- Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 107/1989 (SUA 1989:35)
- Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 309/1990 (SUA 1992:237)
- Úrskurðir tryggingaráðs 2079/1997
- Vanrækt að birta ákvörðun 401/1991 (SUA 1993:111), 1986/1996
- Vaxtaákvæðana 218/1989 (SUA 1992:68)
- Verklagsreglur og fyrirmæli ríkisskattstjóra 2542/1998
- Sjá einnig Stjórnun fiskveiða
- Bjargráðasjóður**
- 842/1993 (SUA 1994:140), 1039/1994 (SUA 1995:200)
- Breyting á óbirtri ákvörðun**
- Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 318/1990 (SUA 1990:148)
- Óheimilt að breyta birta stjórnvaldsákvörðun 1852/1996 (SUA 1997:428)
- Sjá hins vegar Afturköllun
- Breyting á venjubundinni stjórnsýslufrákvæmd**
- Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 28/1988 (SUA 1989:28)
- Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
- Kynningu á breyttri stjórnsýslufrákvæmd ábótavant 28/1988 (SUA 1989:28), 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 652/1992 (SUA 1993:29), 612/1992 (SUA 1993:37), 1465/1995 (SUA 1997:53)

Lán frá tryggingastofnun til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34)

Óheimil án lagaheimildar 1710/1996(SUA 73:1997)

Sala ríkisjarða 2763/1999

Veiting styrks til kaupa á hjálparkækjum 1522/1995 (SUA 1996:57)

Örorkumat 1127/1994 (SUA 1996:44)

Þrengt skilyrði laga um hreyfihömlun 1465/1995 (SUA 1997:53)

Bréflýnd

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)

Skoðun pósts til fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

Brottfelling laga

678/1992 (SUA 1993:149)

Búfé

Heimaslátrun 334/1990 (SUA 1990:124)

Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark

Búfjármark

Réttihæð búfjarmark 356/1990 (SUA 1991:51 og SUA 1992:328)

Búvörusamningur

721/1992 (SUA 1994:163)

Byggingarmál Sjá Skipulags- og byggingarmál

Bærniðreglur sjá Valdmörk stjórnvalda

Börn sjá Foreldrar og börn

Dómstólar

Skilyrði málishöfðunar að kærueimild hafi verið notuð 123/1989 (SUA 1989:101), 2497/1998

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Dýravernd

Dýrasýningar 873/1993 (SUA 1994:54)

EES-samningurinn

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Afgreiðsla lyfja 1487/1995 (SUA 1996:250)

Birting og miðlun upplýsinga um gerðir sem innleiða skal skv. 7. gr. EES-samningsins 2151/1997

Fæðingarorlof 2037/1997

Lagastoð reglugerðar um almennt útboð verðbréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)

Mat á námi við erlendan skóla 1832/1996 (SUA 1997:134)

Réttur erlends ríkisborgara til námsláns 3042/2000

Sérfræðileysi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000

Tryggingarfé ferðaskrifstofu 2292/1997

Umhverfismál 2440/1998.

Varðveisla réttar til atvinnuleysisbóta 1724/1996 (SUA 1997:134), 2235/1997

Viðurkenning starfsheitis og starfsleyfi 1268/1994 (SUA 1996:107), 1450/1995 (SUA 1996:99)

Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðal- hofsreglan, Sjónarmið sem stjórnsýsluathöfn er byggð á

Eftirlit stjórnsýsluaðila

Almenn eftirlitsskylda ráðuneytis 652/1992 (SUA 1993:29), 401/1991 (SUA 1993:111), 1483/1995 (SUA 1997:204), 2574/1998

Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að sjá til þess að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi 42/1988 (SUA 1989:104)

Eftirlit Atvinnuleysistryggingasjóðs með úthlutunarnefndum 960/1993 (SUA 1995:49), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1807/1996 (SUA 1997:105)

Eftirlit bankaeftirlits með sölu hlutabréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)

Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)

Eftirlit fjármálaráðuneytisins með Áfengis- og tobaksverslun ríkisins 2574/1998

Eftirlit fjármálaráðuneytisins með samráðsnefnd samkvæmt tollalögum 1483/1995 (SUA 1997:204)

Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnnum 735/1992 (SUA 1993:299), 94/11

Eftirlit Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)

Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)

Eftirlit ráðuneyta þegar kærueimild er ekki til staðar 2569/1998

Eftirlitshlutverk ráðuneytis 2770/1999, 2675/1999

Eftirlitsskylda landlæknis 1999/1997

Framkvæmd eftirlits með verðbréfamíðlun og verðbréfasjóðum 101/1989, 113/1989 og 152/1989 (SUA 1990:41)

Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits 101/1989, 113/1989 og 152/1989 (SUA 1990:41)

Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun 53/1988 (SUA 1989:104)

Staðfestingarhlutverk iðnaðarráðuneytisins á gjaldskrár hitaveitna 2324/1997

Tegundapröfun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87)

Eignarnám

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96 og SUA 1991:167)

Innlausn í jarðarhluta 2807/1999

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 342/1990 (SUA 1991:162)

Eignarskerðing

629/1992 (SUA 1993:120), 670/1992 (SUA 1993:312)

Einkaréttarlegir samningar

2264/1997

Ellilífeyrir sjá Lífeyrirtíttindi

Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

Endurupptaka stjórnsýslumáls

Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðsluferfiðleikalán 1801/1996 (SUA 1996:177)

Ákvörðun kjaranefndar 2953/2000

Ákvörðun úthlutunarnefndar 2868/1999

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA 1990:107)

Endurupptaka á endurákvörðun 2078/1998

Endurupptaka á grundvelli ólögfestra reglna 2591/1998

Forsjá barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Löggildingarpróf skjálþýðenda 2498/1998

Stöðuveiting 1391/1995 (SUA 1996:451)

Réttur erlends ríkisborgara til námsláns 1805/1996 (SUA 1997:208)

Réttur skattaðila til endurupptöku 2370/1998
 Staðfesting gjaldskráa 2324/1997, 2051/1997
 Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins
 2487/1998
 Úrskurður tryggingaráðs 2485/1998
 Úrskurður yfirskattanevndar 1440/1995 (SUA
 1996:524)
 Ættleiðing 2051/1997
Fangelsismál
 Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðu-
 stíg 1539/1995 (SUA 1996:115)
 Aðbúnaður í fangelsum 987/1994 (SUA 1995:102)
 Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út
 í þjóðfélagið að lokinni refsivist 1506/1995 (SUA
 1996:120)
 Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 41/1988
 (SUA 1989:43)
 Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97),
 344/1990 (SUA 1991:33), 2041/1997 (SUA
 1997:142), 2618/1998, 2426/1998, 3034/2000,
 2805/1999
 Áfangaheimili Verndar 2940/2000
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof
 1189/1994 (SUA 1995:97)
 Ákvörðun lögreglustjóra um afplánun vararefsingar
 2546/1998
 Dagpeningar til fanga sem afplána vararefsingu
 2595/1998
 Dagpeningar til gæsluvarðshaldsfanga 2301/1997
 Dagsleyfi fanga 1614/1995 og 1654/1996 (SUA
 1996:131), 1771/1996 (SUA 1997:143), 2735/1999
 Dvalarleyfi fanga 2618/1998
 Einangrun 2041/1997 (SUA 1997:142), 2426/1998,
 3123/2000
 Evrópskar fangelsisreglur 1539/1995 (SUA
 1996:115), 1506/1995 (SUA 1996:120), 2301/1997,
 2595/1998, 2735/1999, 2426/1998, 2805/1999
 Flutningur á milli fangelsa 344/1990 (SUA 1991:33)
 Flutningur fanga úr norsku fangelsi 98/1989 (SUA
 1989:50)
 Heilbrigðisþjónusta í fangelsum 2426/1998
 Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis
 471/1991 (SUA 1991:32)
 Lok afplánunar utan fangelsis 3034/2000, 2940/2000
 Reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33), 2424/1998,
 2679/1999, 2512/1998, 3028/2000
 Réttaröryggi fanga 3034/2000
 Samfélagsþjónusta 1547/1995 (SUA 1995:109),
 1578/1995 (SUA 1996:131)
 Sálfræðiaðstoð við fanga 987/1994 (SUA 1995:102),
 1506/1995 (SUA 1996:120)
 Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 170/1989
 (SUA 1990:97 og SUA 1991:170)
 Svör stjórnvalda við erindum fanga 114/1989 (SUA
 1989:51)
 Tannlæknaþjónusta við fanga 102/1989 (SUA
 1990:93), 102/1989 (SUA 1991:170), 102/1989
 (SUA 1996:648)
 Tilhögun um tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í
 fangelsi 2805/1999
 Upplýsingagjöf til fanga 2805/1999

Vararefsing 2424/1998, 2144/1997, 2595/1998
 Vinna og vinnulaun fanga 170/1989 (SUA 1990:97),
 987/1994 (SUA 1995:102)
 Þvagsýnataka 2805/1999
 Sjá einnig Náðun
Fasteignaskráning og fasteignamat
 Eigendaskráning á endurræktun 823/1993 (SUA
 1995:114 og SUA 1996:651)
 Fasteignaveðbréf
 1666/1996 (SUA 1997:279)
Fatlaðir
 Hlutverk trúnaðarmanns fatlaðra við réttindagæslu
 2877/1999
 Málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 1395/1995 (SUA
 1996:133)
 Málsmeðferð svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra
 1965/1996
 Réttur fatlaðra til almennrar þjónustu ríkis og sveitar-
 félaga 2285/1998
 Samningur um stuðningsþjónustu við fatlaða
 1965/1996
Félagslegar íbúðir sjá Húsnæðismál
Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða
Fiskveiðisjóður Íslands
 Synjun lánsúmsóknar 694/1992 (SUA 1994:332)
Fjármark sjá Búfjármark
Fjárveitingar
 Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáruka-
 lögum 368/1990 (SUA 1991:36 og SUA 1992:329)
 Flóttamenn
 2848/1999
Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanevndar
 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
Foreldrar og börn
 Afskipti barnaverndarnefndar 400/1991 (SUA
 1991:42)
 Afturvirk breyting á framfærslusamningi 3087/2000
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA
 1994:60)
 Bein afskipti ráðherra af meðferð máls um forsjá og
 umgengnisrétt 765/1993 (SUA 1994:73)
 Eftirlit barnaverndaryfirvalda 388/1991 (SUA
 1991:42)
 Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999
 Endurupptaka máls 765/1993 (SUA 1994:73),
 2261/1997
 Forsjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)
 Forsjársvipting 770/1993 (SUA 1993:76), 963/1993
 (SUA 1994:69)
 Fósturráðstöfun 2261/1997
 Fóstursamningur 1156/1994 (SUA 1995:161),
 1262/1994 (SUA 1996:143)
 Framfærsluskýlda foreldra gagnvart barni sínu
 600/1992 (SUA 1992:58), 813/1993 (SUA
 1994:60)
 Hlutverk barnaverndarnefnda 2435/1998
 Innsetning í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)
 Langtímafóstur 770/1993 (SUA 1993:76)
 Lögmæt skipan 3087/2000
 Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 182/1989
 (SUA 1990:107), 765/1993 (SUA 1994:73)

Meðferð mála út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58 og SUA 1991:168), 596/1992 (SUA 1992:50), 963/1993 (SUA 1994:69)

Meðferð ættleiðingarmála 2051/1997, 2435/1998

Réttaráhrif málskots til barnaverndarráðs 313/1989 (SUA 1990:113)

Riftun fóstursamnings 1156/1994 (SUA 1995:161), 2261/1997

Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur 66/1988 (SUA 1989:79)

Sáttmáli Evrópuráðsins um ættleiðingu barna 2435/1998

Umgengnisréttur

Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns 66/1988 (SUA 1989:79)

Beiting þvingunarúrreða 217/1989 (SUA 1990:109 og SUA 1991:170)

Frestun á ákvörðun umgengnisréttar 182/1989 (SUA 1990:107)

Tafir á afgreiðslu máls 1266/1994 (SUA 1995:121), 1107/1994 (SUA 1995:124)

Umgengni foreldra við barn í fóstur 963/1993 (SUA 1994:69), 1262/1994 (SUA 1996:143), 1360/1995 (SUA 1996:151)

Vinnuvernd barna og ungmenna 2604/1998

Sjá einnig Barnsmeðlög

Forkaupsréttur ábúanda
1825/1996 (SUA 1997:164)

Form stjórnvaldsáskvarðana sjá Stjórnvaldsáskvarðanir

Formaður nefndar sjá Stjórnvísunefndir

Forsjá sjá Foreldrar og börn

Framfærslueyri með barni sjá Barnsmeðlög

Framhaldsskólakennarar
1380/1995 (SUA 1997:125)

Framleiðslustjórnun í landbúnaði sjá Fullvirðisréttur

Framsending máls
1246/1994 (SUA 1996:69), 1427/1995 (SUA 1996:485) 2406/1998, 2473/1998, 2500/1998, 2706/1999, 2037/1997, 3340/2001, 3179/2000

Frestir

Boðnarfrestur 462/1991 (SUA 1993:138)

Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 465/1991 (SUA 1991:126), 497/1991 (SUA 1992:40), 1282/1994 (SUA 1994:381)

Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 934/1993 (SUA 1994:275)

Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskattaneft gögnum og greinargerð 1190/1994 (SUA 1994:270)

Frestur til að koma að athugasemdum 1767/1996, 2594/1998

Kærufrestur sjá Stjórnvísulækara

Of skammur frestur til umsagnar 241/1990 (SUA 1990:176)

Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 557/1992 (SUA 1992:147)

Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 282/1990 (SUA 1990:128)

Þátttaka almannatrygginga í tannrétingum barna 849/1993 (SUA 1994:34)

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

Frestun réttaráhrifa

3298/2001, 3299/2001

Áfrýjun frestar ekki efnislegum réttaráhrifum dóms nema skýrlega sé mælt fyrir um það í lögum 3087/2000

Ósk um frestun réttaráhrifa ber að taka til afgreiðslu eins fljótt og unnt er 2970/2000

Ráðuneyti ekki heimilt að hafna því að fresta réttaráhrifum úrskurða á þeim grundvelli einum að það hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðnirnar til efnislegrar meðferðar 3298/2001 og 3299/2001

Frjálst mat

2285/1998, 2214/1997

Fullvirðisréttur

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)

Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA 1996:237)

Heimaslátrun, sjá Búfé

Leiðréttingu á fullvirðisrétti hafnað 401/1991 (SUA 1993:111)

Sala fullvirðisréttar 625/1992 (SUA 1992:89)

Talinn hluti af verðmæti jarðar 625/1992 (SUA 1992:89)

Fæðingarorlof sjá Almannatryggingar

Gatnagerðargjöld sjá Skattar og gjöld

Gerðardómur

629/1992 (SUA 1993:120)

Girðingar sjá Vegamál

Gjafsókn

Ábending um breytingu á lagareglum um gjafsókn 35/1988 (SUA 1988:23, SUA 1990:230 og SUA 1991:164), 753/1993 (SUA 1993:83)

Lagaskilyrði fyrir gjafsókn 588/1992 (SUA 1993:80), 753/1993 (SUA 1993:83 og SUA 1994:418), 2026/1997 (SUA 1997:154), 2156/1997, 2717/1999, 3070/2000, 3212/2001

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43), 588/1992 (SUA 1993:80), 2572/1998

Synjun um greiðslu málflytningaskostnaðar 1881/1996 (SUA 1997:150)

Verksvið gjafsóknarnefndar 2572/1998

Gjaldeyris- og viðskiptamál

Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður 12/1988 (SUA 1988:19)

Innflutningur með greiðslufresti 213/1989 (SUA 1990:113)

Gjaldskrá dýralækna

668/1992 (SUA 1993:143)

Gjöld sjá Skattar og gjöld

Greiðslumark lögbýlis

721/1992 (SUA 1994:163), 2594/1998

Grunnskólar sjá Menntamál

Gögn máls

1383/1995 (SUA 1995:136)

sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum,

Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Háskólar

2830/1999

Háskólaráð

2685/1999

Háskólinn á Akureyri

1852/1996 (SUA 1997:428)

HeilbrigðismálInnheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysideild
1051/1994 (SUA 1994:91)Nefnd um ágreiningsmál skv. lögum um heilbrigðis-
þjónustu 1999/1997, 2165/1997**Heilsugæsla í skólum**

678/1992 (SUA 1993:149)

Heimaslátrun búfjár

334/1990 (SUA 1990:124)

Helgidagar þjóðkirkjunnar sjá Almannafríður á
helgidögum þjóðkirkjunnar**Hjónaskilnaður**

Lífeyriskrafa 399/1991 (SUA 1992:168)

Sáttaumleitanir 83/1989 (SUA 1989:90)

Hlutabréf

1394/1995 (SUA 1996:617)

HlutafélagaskráSkráningu hlutafjárhækkunar og kjöri endurskoðenda
skotið til dómstóla 18/1988 (SUA 1988:21)Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og
könnun tilkynninga um breytingar á skráðum
upplýsingum 48/1988 (SUA 1988:40 og SUA
1989:137)**Hlutafélög**

Beiting þvingunarúrræða 367/1990 (SUA 1991:46)

Efirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)

Hollustuhættir og heilbrigðisefirlitSkilyrði þess að heilbrigðisyfirvöld megi fjarlægja
númerslausar bifreiðar 1090/1994 (SUA 1994:93)**Hreindýraveiðar**

670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)

Húsbréf sjá Húsnæðismál**Húsnæðismál**Efirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-
samvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og
SUA 1995:544)Félagslegar íbúðir 1261/1994 (SUA 1996:181),
2484/1998Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum
187/1989 (SUA 1990:127)Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við
Byggingarsjóði ríkisins 346/1990 og 353/1990
(SUA 1992:74)Greiðsluferfiðleikalán 674/1992 (SUA 1993:98),
1801/1996 (SUA 1996:177)Greiðslujöfnun fasteignaveðlana 687/1992 (SUA
1993:92)**Húsbréf**Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 485/1991
(SUA 1992:83)

Markaðsverð 457/1991 (SUA 1991:47)

Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfa-
viðskiptum 455/1991 (SUA 1991:47)Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum
175/1989 (SUA 1990:125)**Kærunefnd fjöleignarhúsamála**

Frávisun á álitssbeiðni 2813/1999

Valdframsal 2813/1999

Valdsvið kærunefndar 2813/1999

Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 218/1989 (SUA
1992:68), 687/1992 (SUA 1993:92)

Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í bygg-
ingarfélagi verkamanna 234/1990 (SUA 1991:34)Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996
(SUA 1996:160)Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eign-
aríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105), 805/1993
(SUA 1994:116), 1001/1994 (SUA 1994:121 og
SUA 1996:650), 2484/1998

Vaxtaákvæðningar 218/1989 (SUA 1992:68)

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá Skattar**Hvalveiðar**Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA
1989:52 og SUA 1990:227)**Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar**Frávik frá sérstökum hæfisreglum stjórnarsýslulaga
1820/1996

Hverjir standa að afgreiðslu máls 2036/1997

Almenn hæfisskiilyrði:

Byggingarfulltrúi 1571/1995 (SUA 1996:414)

Formaður áfrýjunarnefndar um vörumerki
2308/1997Formaður kjaranefndar 1442/1995 (SUA
1996:197)

Héraðslæknar 754/1993 (SUA 1993:173)

Kennslustörf við grunnskóla 2608/1998

Kröfur til menntunar 2408/1998

Kröfur til menntunar í auglýsingu 3066/2000

Löglærðir fulltrúar sýslumanna 912/1993 (SUA
1994:209)Lögreglumenn 528/1991 (SUA 1993:155),
707/1992 (SUA 1993:159)Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu
tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)Nefndarmenn í lyfjaverðlagnsnefnd 500/1991 (SUA
1992:104), 1968/1996Nefndarmenn samkeppnisráðs 806/1993 (SUA
1993:255)Nefndarmenn umsýslunarnefndar fólksbifreiða
954/1993 (SUA 1994:311)Nefndarmenn örorkunefndar 895/1993 (SUA
1994:314)Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjár-
sjúkdóma 188/1989 (SUA 1990:178)Ríkisstarfsmenn 87/1989 (SUA 1990:158),
84/1989 (SUA 1990:162)Stjórnarmenn í atvinnuleysistryggingarsjóði
1807/1996 (SUA 1997:105)Stjórnarmenn í Brunavörnum 1964/1996 (SUA
1997:158)Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnurétt-
indiSkyldmenni vinna á sama vinnustað að undirbún-
ingi og úrlausn mála 2038/1997 (SUA
1997:163)

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsefandi nefnd 85/1989 (SUA 1990:186)

Tollverðir 382/1991 (SUA 1992:151), 1381/1995 (SUA 1995:351), 2795/1999

Sérstök hæfisskilyrði:

Aðilar sem veita faglegar umsagnir um styrkumsóknir 2548/1998

Aðstoð umfram lögskyldar leiðbeiningar 1453/1995 (SUA 1996:110)

Áður lagt úrskurð á sama atriði 865/1993 (SUA 1993:264)

Faðir aðila máls undirmaður starfsmanns 1033/1994 (SUA 1994:180)

Fulltrúi hagsmunaaðila á sæti í nefnd 842/1993 (SUA 1994:140)

Fyrirsvarsmáður fyrirtækis í eigu sveitarfélags tekur þátt í umfjöllun um erindi samkeppnisaðila fyrirtækisins 1552/1995 (SUA 1995:531)

Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 313/1990 (SUA 1990:113), 1156/1994 (SUA 1995:161), 1360/1995 (SUA 1996:151), 2458/1998, 2896/1999, 2954/2000

Fyrri afskipti starfsmanns úrskurðarnefndar af sama máli 2868/1999

Hagsmunatengsl starfsmanns ráðuneytis við lögmann aðila 2807/1999

Kunningsskapur 1310/1994 (SUA 1996:409), 1391/1995 (SUA 1996:451)

Maki aðila máls er undirmaður starfsmanns sem með mál fer 1310/1994 (SUA 1996:409)

Málsmeðferð þegar starfsmaður vikur sæti 1508/1995 (SUA 1996:185)

Mistök við meðferð máls 629/1992 (SUA 1993:120)

Nefndarmaður bróðir umboðsmanns aðila 2614/1998

Nefndarmaður kom fram sem lögmaður í tilteknu máli 2308/1997

Nefndarmaður starfaði á lögmannsstofu sem kom fram sem umboðsmaður 2308/1997

Nefndarmenn í undirbúningsnefnd 2358/1998

Nefndarmenn verkefnisstjórnar sjóðs áttu aðild að ýmsum styrkumsóknum til hans 1820/1996

Óvinátta 377/1990 (SUA 1991:101)

Starfsmaður er fyrirsvarsmáður fyrirtækis í samkeppni við aðila málsins 698/1992 (SUA 1992:236)

Starfsmaður er fyrrum eigandi að hlut í fyrirtæki sem er aðili máls 1133/1994 (SUA 1996:258)

Starfsmaður í stjórnunarstöðu hjá sveitarfélagi tekur þátt í endurskoðun ákvörðunar sveitarfélagsins á vegum stjórnvalda ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)

Starfsmaður ráðuneytis og tengsl við búfræðslunefnd og bændaskóla 2740/1999

Starfsmaður ráðuneytis sem tók þátt í meðferð kærðu bróður starfsmanns sem tók hina kærðu ákvörðun 2778/1999

Starfsmaður sem sker úr máli er undirmaður fyrirsvarsmanns annars aðila málsins 993/1994 (SUA 1996:206)

Starfsmaður sem tók þátt í meðferð kærúmáls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnáskilum 788/1993 (SUA 1995:190)

Sveitarstjórnarmaður átti fjárhagslegra hagsmuna að gæta 2110/1997

Sveitarstjórnarmaður leigir venslamanni húsnæði í eigu sveitarfélags 735/1992 (SUA 1993:299)

Stjórnarmaður í atvinnuleysistryggingasjóði situr einnig í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga 1807/1996 (SUA 1997:105)

Umsækjandi um stöðu starfsmaður veitingarvalds-hafa 1391/1995 (SUA 1996:451)

Vinátta 1453/1995 (SUA 1996:110), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2275/1997

Innflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Innflutningur kjöts
1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

Innheimta sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúrræði

Innheimtukostráð
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Innheimtutilkynning
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Innköllum máls
1185/1994 (SUA 1995:451)

Innsetning
Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Jafnréttismál
Málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála 2458/1998
Valdheimildir kærunefndar jafnréttismála 2214/1997

Jafnréttisráð
716/1992 (SUA 1992:250)

Jafnræðisreglur
Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og málefna-
legum rökum 415/1991 (SUA 1991:112)

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144)

Afgreiðslur á vilyrðum til ættleiðinga 2435/1998

Aldursskilyrði til að öðlast atvinnuleyfi til leigubifreiðaksturs 1071/1994 (SUA 1994:41)

Auglýsing ríkisjarða sem lausar eru til ábúðar 993/1994 (SUA 1996:206)

Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 879/1993 (SUA 1993:252)

Atvinnuleyfi til leigubifreiðaksturs 701/1992 (SUA 1993:51)

Áfengisauklýsingar 896/1993 (SUA 1993:53)

Ákvörðun bóta almannatrygginga 1706/1996 (SUA 1997:64)

Bifreiðagjald 2927/2000.

Bætur vegna veiðiskerðingar 629/1992 (SUA 1993:120)

Dagsleyfi fanga 1771/1996 (SUA 1997:143)

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)

Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð 187/1989 (SUA 1990:127)

Greiðslubátttaka í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
 Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 435/1991 (SUA 1992:206)
 Heimild til að ganga til samninga við varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)
 Heimild til lækkunar eða niðurfellingar fasteignaskatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyrisþegum 2812/1999
 Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133)
 Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)
 Innheimta námslána 1013/1994 (SUA 1994:183)
 Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999
 Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
 Jafnræði án lagaheimildar stenst ekki 2025/1997 (SUA 1997:436)
 Jafnræði gjaldenda 2584/1998, 2585/1998
 Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækja-kostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240)
 Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 415/1991 (SUA 1991:112), 406/1991 (SUA 1992:177 og SUA 1993:341)
 Jafnræði umsækjenda um örorkulífeyri sem stunda nám 2343/1997
 Jafnræði skattgreiðenda við endurgreiðslu oftekinnna skatta 2545/1998
 Jafnræði við greiðslu á tryggingarfé ferðaskrifstofa 2292/1997
 Kjaranefnd 2606/1998, 2973/2000
 Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000
 Lokun verslana um páska 1046/1994 (SUA 1995:251 og SUA 1996:652)
 Lækkun eignarskattsstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)
 Læknismeðferð erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79)
 Málsmeðferð við stöðuveitingu 87/1989 (SUA 1990:158)
 Mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjald 1517/1995 (SUA 1997:285)
 Nafnleynd umsækjenda um opinberar stöður 1097/1994 (SUA 1995:313)
 Námslán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 1241/1994 (SUA 1996:297)
 Námslán vegna framhaldsnáms lækna 856/1993 (SUA 1996:311)
 Námslán erlends ríkisborgara 1805/1996 (SUA 1997:208)
 Námslán vegna náms í hjúkrunarfræði 1830/1996 (SUA 1997:218)
 Niðurfelling tolla 112/1989 (SUA 1990:186)
 Ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362)
 Reynslulausn 2512/1998
 Réttur fanga á símtölum við aðila utan fangelsis 1539/1995 (SUA 1996:115)
 Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)
 Réttur til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
 Röðun í launaflokka 742/1993 (SUA 1993:170)

Sala ríkisjarða 2763/1999
 Skerðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga 1313/1994 (SUA 1995:203)
 Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrtifræðum 974/1993 (SUA 1995:66)
 Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)
 Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)
 Starfsviðtöl 2793/1999
 Synjun á niðurfellingu aðfarargjalda 2777/1999
 Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997
 Synjun á umsóknum 1754/1996
 Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
 Tegundaprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
 Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs 911/1993 (SUA 1995:506)
 Tollflokkun sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)
 Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
 Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
 Undanþágur 557/1992 (SUA 1992:147), 379/1991 (SUA 1992:329)
 Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskirteini 622/1992 (SUA 1993:275)
 Útboð í smíði skips 598/1992 (SUA 1994:387)
 Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52)
 Úthlutun veiðileyfa 712/1992 (SUA 1994:336), 955/1993 (SUA 1994:346)
 Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 842/1993 (SUA 1994:140)
 Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
 Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)
 Veiting styrkja til kaupa á hjálpartækjum 2074/1997 (SUA 1997:99)
 Veiting styrkja til útgerða smábáta 1838/1996 (SUA 1997:457)
 Verklagsreglur um veitingu námslána vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)
 Við breytingu á störfum ríkisstarfsmanna 2591/1998
 Við opinber innkaup 136/1989 (SUA 1990:148)
 Við ráðningu í starf 2862/1999
 Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)
 Við val á styrkþegum 1718/1996 (SUA 1997:177)
 Við viðurkenningu iðnmenntunar 1832/1996 (SUA 1997:134)
 Örorkulífeyrir 1127/1994 (SUA 1996:44)
Kafarar sjá Atvinnuréttindi
Kaupskrárnefnd
 293/1990 (SUA 1991:116)
Kennarar sjá Atvinnuréttindi
Kirkjumál
 Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar 42/1988 (SUA 1989:104)
 Kirkjugarðsgjöld, sjá Skattar og gjöld
 Kosning sóknarnefnda 1278/1994 (SUA 1995:183)
 Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 76/1989 (SUA 1990:131)

Kjarasamningar

742/1993 (SUA 1993:170)

Kæruheimild sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra**Lagaheimild***Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórnsýslunnar*

Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 986/1994 (SUA 1994:356)

Samninga

Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi 245/1990 (SUA 1991:93)

Heimild til að krefja um nýjan ábyrgðarmann að lánun hjá LÍN 1319/1994 (SUA 1996:303)

Stjórnvaldsákvæðana

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180)

Afdráttur barnsmeðlags af kaupum 110/1989 (SUA 1989:133), 208/1989 (SUA 1990:12)

Agaviðurlög vegna brots á reglum um afplánun utan fangelsis 3034/2000

Ákvörðun lögreglustjóra um afplánun vararefingar 2546/1998

Ákvörðun ríkiskattstjóra um synjun á ívilnun 2723/1999

Ákvörðun samgönguráðuneytisins um framlengingu sérleyfa 2397/1998

Ákvörðun um að miða gjaldskyldu seljanda við skráningu eigandaskipta í bifreiðaskrá 2131/1997

Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild 112/1989 (SUA 1990:186), 1885/1996

Ákvörðun þess hvar í útlöndum aðgerð skuli fara fram 1899/1996 (SUA 1997:79)

Áætlun skattstofna við tilteknar aðstæður 2309/1997

Boðun til yfirheyrslu 2639/1999 og 2710/1999

Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúðum 187/1989

(SUA 1990:127)

Fyrirmæli um að vextir skuli ekki reiknaðir á inn eignir 2545/1998

Gjald vegna lagningar hitaveitu 2379/1998

Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla 32/1988 (SUA 1990:134)

Gjaldtaka vegna umbúðapoka 121/1989 (SUA 1990:216)

Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 35/1988 (SUA 1988:23), 256/1990 (SUA 1990:26)

Innheimta stimpilgjalds 1796/1996 (SUA 1997:263)

Krafa siglinganefndar við meðferð umsókna um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999

Mat skólameistara á getu nemanda 2675/1999

Námshæðingur og efniskostnaður í grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)

Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA 1990:186)

Réttindanám kennara 84/1989 (SUA 1990:162)

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 22/1988 (SUA 1988:24)

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 1328/1995 (SUA 1995:81)

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 40/1988 (SUA 1988:22)

Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997

Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997, 1754/1996

Synjun um endurupptöku máls 2370/1998

Táling búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)

Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)

Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarf stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða 135/1989 (SUA 1989:23)

Þörf fyrir skýra lagaheimild 22/1988 (SUA 1988:24), 135/1989 (SUA 1989:23), 32/1988 (SUA 1990:134), 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144)

Stjórnvaldsfyrirmæla

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39), 2256/1997

Birthing EES-gerða 2151/1997

Ákvæði reglugerðar um gjaldtöku vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997

Ákvæði reglugerðar um holræsagjald 2584/1998, 2585/1998

Ákvæði reglugerðar um dagpeninga fanga 2595/1998

Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 1185/1994 (SUA 1995:451), 1185/1994 (SUA 1996:653)

Ákvæði reglugerðar um upphafstíma umönnunargreiðslna 2416/1998

Ákvæði reglugerðar um veitingu dagsleyfa fanga 2735/1999

Búnaður og rekstur lyfjabúða 470/1991 (SUA 1992:96)

Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)

Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1992:189), 714/1992 (SUA 1994:239)

Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Gjaldskrá fyrir sorphirðu 2473/1998, 2500/1998

Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)

Gjaldskrá um geymslu skráningarmarkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)

Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)

Gjaldstofn vatnsgjalds 795/1993 (SUA 1994:233)

Gjaldtaka fyrir málflyttingsleyfi 435/1991 (SUA 1992:206)

Haldlagning gagna 1317/1994 (SUA 1996:494)

Hámarksaldur leigubifreiðastjóra 22/1988 (SUA 1988:24)

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104 og SUA 1995:544)

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að

undanþiggja sig ábyrgð á mistökum vegna lokun síma 710/1992 (SUA 1994:217)

Heimildir framleiðsluráðs til að áætla neytenda- og jöfnunargjald 1729/1996

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120), 91/1989 (SUA 1989:124)

Innflutningsgjöld af vélsleðum 120/1989 (SUA 1990:193)

Innflutningur með greiðslufresti 213/1989 (SUA 1990:113)

Kennsluáætlun 2770/1999

Lágmarksfjárhæð almenns útboðs hlutabréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)

Lokun síma 68/1988 (SUA 1989:129 og SUA 1990:227)

Menningasjóður útvarpsstöðva 562/1992 (SUA 1992:183)

Reglugerð um gæsluvarðhaldsvist 2301/1997

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Reynslulausn 3028/2000

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 22/1988 (SUA 1988:24)

Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 26/1988 (SUA 1988:33, SUA 1989:137 og SUA 1990:230)

Skilyrði fjármálaráðuneytisins fyrir staðfestingu reglugerðar fyrir lífeyrissjóði 1204/1994 (SUA 1995:214)

Skilyrði rafverktakaleyfis 239/1990 (SUA 1990:37), 569/1992 (SUA 1992:30)

Skilyrði reglugerðar um þátttöku almennatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra 1845/1996 (SUA 1997:59)

Skilyrði þess að sjálfstætt starfandi einstaklingur fái atvinnuleysisbætur 2035/1997

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti 1538/1995 (SUA 1996:543)

Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ 402/1991 (SUA 1991:146)

Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Synjun um leyfi til rekturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000

Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)

Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29)

Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 2417/1998

Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

Vaxtaálag á fasteignaveðbréf 1303/1994 (SUA 1997:270)

Þörf fyrir skýra lagaheimild 22/1988 (SUA 1988:24), 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29), 123/1989 (SUA 1991:165), 3028/2000

Til að koma á fót nýju stjórnvaldi
Hreindýraráð 670/1992 (SUA 1993:312)

Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingunar-
úræði

Landgræðsla
545/1991 (SUA 1994:128 og SUA 1996:651)

Landskipti
462/1991 (SUA 1993:138)

Lax- og silungsveiði
Arðskrá 1065/1994 (SUA 1994:180)
Bætur vegna veiðiskerðingar 629/1992 (SUA 1993:120)

Hæfi nefndarmanna í yfirmatsnefnd 865/1993 (SUA 1993:264)

Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128

Skipun jarða í deildir í veiðifélagi 774/1993 (SUA 1993:122)

Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá Námslán og námsstyrkir

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda
Almennar leiðbeiningar 656/1992 (SUA 1993:135)
Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um 82/1989 (SUA 1991:56), 3179/2000
Kvartanir og kærur yfir þvingaðri lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)

Leiðbeiningar ríkisskattstjóra 1468/1995 (SUA 1996:554)

Leiðbeiningar sem fylgja umsóknareyðubliðum um skólavist í framhaldsskólum 1532/1995 (SUA 1996:283)

Leiðbeiningar um frekari frest vegna andmælaréttar 1767/1996

Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 1310/1994 (SUA 1996:409), 2271/1997 og 2272/1997, 2475/1998, 2525/1998, 2699/1999, 2496/1998, 2606/1998, 2696/1999, 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2885/1999, 2352/1998, 2992/2000, 3066/2000

Leiðbeiningar um kærheimild 2525/1998

Leiðbeiningar um kærheimild skortir 621/1992 (SUA 1992:312), 524/1991 (SUA 1993:105), 1090/1994 (SUA 1994:93), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1336/1995 (SUA 1995:176), 1262/1994 (SUA 1996:143), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2480/1998 og 2481/1998, 2525/1998, 2352/1998, 3055/2000

Leiðbeiningar um nánari framsetningu kröfugerðar í stjórnarsýslukæru 2815/1999

Leiðbeiningar um rétt til að bera umsókn um ríkisborgararétt undir Alþingi 2848/1999

Leiðbeiningarskylda bílastæðasjóðs 2510/1998

Leiðbeiningarskylda félagsþjónustu sveitarfélaga um málskot 2154/1997

Leiðbeiningarskylda skattafirvalda 86/1989 (SUA 1990:197), 2521/1998

Leiðbeiningarskylda tolyfirvalda 621/1992 (SUA 1992:312)

Leiðbeiningarskylda tryggingaráðs 2466/1998 og 2549/1998

Leiðbeiningarskylda um form umsókna 2608/1998

Leiðbeiningarskylda um ekkjulfeyri 1058/1994 (SUA 1994:24)

Rangar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest 1818/1996 (SUA 1996:278)

Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meist-arabréfs 974/1993 (SUA 1995:66)

Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 82/1989 (SUA 1991:56), 974/1993 (SUA 1995:66)

Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 464/1991 (SUA 1992:217), 2406/1998, 2473/1998, 2500/1998, 2706/1999, 3179/2000

Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnýslukæra 1771/1996 (SUA 1997:143), 2480/1998 og 2481/1998, 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001

Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80)

Um rétt til aðgangs að gögnum sem skattrannsóknar-stjóri hefur lagt hald á 1317/1994 (SUA 1996:494)

Upplýsingar um framsal veiðiheimilda 317/1990 (SUA 1990:185)

Upplýsingar um sóknarkvóta 398/1991 (SUA 1991:145)

Útlendingaefirlitinu bar að gera aðila viðvart og veita leiðbeiningar um nauðsynleg gögn 2610/1998

Leiðrétting

Á staðfestu endurríti 399/1991 (SUA 1992:168)

Gölluð eintök send fyrir mistök 2458/1998

Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi

Leigubifreiðastjórar Sjá Atvinnuréttindi

Lífeyrismál

Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins

Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris 46/1988 (SUA 1989:55), 82/1989 (SUA 1991:56), 389/1991 (SUA 1992:94)

Eftirlunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi 1448/1995 (SUA 1996:357)

Eftirmannsregla 3099/2000, 3020/2000

Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna 348/1990 (SUA 1991:65), 1897/1996 (SUA 1997:190), 2938/2000

Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns 115/1989 (SUA 1989:57), 2411/1998, 2517/1998

Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins 432/1991 (SUA 1992:91), 800/1993 (SUA 1993:125)

Réttur til örorkulífeyris 408/1991 (SUA 1991:133)

Skerðing lífeyrisgreiðslna til félagsmanna 800/1993 (SUA 1993:125)

Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður 231/1990 (SUA 1991:63)

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans 2476/1998

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands först fyrir 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)

Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs sjómanna 1313/1994 (SUA 1995:203)

Synjun á staðfestingu reglugerðar 1204/1994 (SUA 1995:214), 2009/1997, 1754/1996

Lokun síma sjá Póst- og símamál

Lyfjamál

Afgreiðsla lyfja 1487/1995 (SUA 1996:250)

Ávísun lyfja á samheitalyf 870/1993 og 978/1993 (SUA 1995:238)

Hvertjir geta fengið lyfsöluleyfi? 470/1991 (SUA 1992:96 og SUA 1994:416)

Málsmeðferð við setningu reglugerðar um gerð lyf-seðla ofl. 470/1991 (SUA 1992:96)

Læknar

Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna 79/1989 (SUA 1989:19)

Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna 171/1989 (SUA 1990:129)

Störf fangelsislækna 41/1988 (SUA 1989:43)

Lögbýli

334/1990 (SUA 1990:124), 2594/1998

Lögeyrir

457/1991 (SUA 1991:47)

Löggilding sjá Atvinnuréttindi

Lögheimili

890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304), 2848/1999, 2643/1999, 2885/1999

Lögmætisreglan

1241/1994 (SUA 1996:297)

sjá Lagaheimild

Lögregla

Allsherjarumboð lögreglu 2824/1999 og 2836/1999

Almannafriður og allsherjarregla 2824/1999 og 2836/1999

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)

Bókhaldsrannsókn 848/1993 (SUA 1993:126)

Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign 2824/1999 og 2836/1999

Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 308/1990 (SUA 1991:82)

Samskipti lögreglu og annarra stjórnvalda 2824/1999 og 2836/1999

Starfsnám lögreglumanna 707/1992 (SUA 1993:159)

Þátttaka lögreglu í búfjártalningu 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákærvalds

Lögreglusamþykktir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Löggræðismál sjá Persónuréttindi

Lögtaka reglugerða EBE

1724/1996 (SUA 1997:111), 2037/1997

Makaskiptasamningar

1825/1996 (SUA 1997:164)

Mannanöfn

Breyting á eigin nafni 675/1992 (SUA 1993:131)

Breyting á kenninafni 675/1992 (SUA 1993:131), 860/1993 (SUA 1994:171)

Breyting nafnrítnar í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)

Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu 458/1991 (SUA 1991:84)

Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi 595/1992 (SUA 1992:132)

- Setning reglana um nafnbreytingar 931/1993 (SUA 1994:172)
- Skráning mannanafna í Þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)
- Skylda til töku íslensks eiginnafrags við veitingu ríkisfrags 236/1990 (SUA 1991:84), 675/1992 (SUA 1993:131)
- Mannréttindi**
- Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum
- í íslenskum lögum 70/1988 (SUA 1988:45 og SUA 1989:137)
- Mannréttindasáttmáli Evrópu*
- Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97), 2426/1998, 2805/1999
- Aldursskilyrði varðandi atvinnuleysi til leigubíreiðaaaksturs 1071/1994 (SUA 1994:41)
- Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 1189/1994 (SUA 1995:97)
- Birting EES-gerða 2151/1997
- Félagafrelsi 270/1990 (SUA 1990:35)
- Friðhelgi fjölskyldunnar 3137/2000
- Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna 17/1988 (SUA 1989:58), 66/1988 (SUA 1989:79), 217/1989 (SUA 1990:109), 1266/1994 (SUA 1995:121), 1262/1994 (SUA 1996:143)
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Réttur manns til aðgangs að dómstólum 3070/2000
- Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 223/1989 (SUA 1991:75)
- Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, skal talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð 3028/2000
- Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 1133/1994 (SUA 1996:258)
- Svipting veiðileyfis 2519/1998
- Synjun á gjafsókn í dómsmáli 3212/2001
- Tjáningarfrelsi 2475/1998, 2607/1998
- Útgáfa ríkissaksóknara á áfrýjunarstefnu 1818/1996 (SUA 1996:278)
- Ráðstöfun sóknargjalda 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)
- Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43)
- Trúfrelsi 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132), 715/1992 (SUA 1993:235)
- Viðurkenning trúfrelsis 76/1989 (SUA 1990:131)
- Málshraði**
- Afgreiðsla á beiðni um að ákvörðun um launakjör verði vísað til kjaranefndar 2217/1997
- Afgreiðsla á umsókn um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar tók 5 ár og 8 mánuði 576/1992 (SUA 1993:195)
- Afgreiðsla á umsókn um undanþágu frá útflutningskyldu sauðfjárafurða 2352/1998
- Afgreiðsla greiðsluerfiðleikálana 674/1992 (SUA 1993:98)
- Afgreiðsla sýslumanns á leyfisumsókn 2289/1997
- Afgreiðsla umsóknar um starfsleyfi sálfræðings 2241/1997
- Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
- Almennt um málshraða (SUA 1996:11)
- Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)
- Ákvörðun um lækkun eignarskattsstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)
- Ákvörðun um stöðvun framkvæmda í byggingarmálum 2450/1998
- Áminning 1263/1994 (SUA 1995:346)
- Byggingarmál 613/1992 (SUA 1993:54), 2390/1998
- Endurákvörðun virðisaukaskatts 1643/1996 (SUA 1996:582), 1693/1996 (SUA 1997:364)
- Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999
- Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 465/1991 (SUA 1991:126), 497/1991 (SUA 1992:40), 1859/1996 (SUA 1997:319), 1693/1996 (SUA 1997:364), 2564/1998
- Frávísunarúrskurður heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 2970/2000
- Innheimta sýslumanns á skattskuld 2654/1999
- Í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992 (SUA 1992:50)
- Meðferð félagsmálaráðuneytisins á kosningakæru 2652/1999
- Meðferð mála hjá fjármálaráðuneytinu 2545/1998
- Meðferð mála hjá kjaranefnd 2471/1998
- Meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála 2458/1998
- Meðferð mála hjá samgönguráðuneytinu 1885/1996
- Meðferð mála hjá yfirfasteignamatnefnd 2564/1998
- Meðferð mála hjá yfirskattanefnd 1190/1994 (SUA 1994:270), 1440/1995 (SUA 1996:524), 1859/1996 (SUA 1997:319)
- Ósk um aðgang að gögnum um látinn föður 1359/1995 (SUA 1995:280)
- Rannsókn á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns 927/1993 (SUA 1994:193)
- Ríkisstyrkir í skipasmíðum 1483/1995 (SUA 1997:204)
- Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000
- Skylda æðra stjórnvalds til efnislegs úrskurðar um hvort óhæfileg töf hefði orðið á afgreiðslu máls 2289/1997
- Seinagangur við lögreglurannsókn 287/1990 (SUA 1991:68), 298/1990 (SUA 1991:71), 223/1989 (SUA 1991:75)
- Sérfræðiviðurkenning í sálarfræði 1232/1994 (SUA 1996:95)
- Skattyfirvöld 1859/1996 (SUA 1997:319), 1693/1996 (SUA 1997:364), 1924/1996
- Skilnaðarmál 399/1991 (SUA 1992:168)
- Skylda æðra stjórnvalds til efnislegs úrskurðar um hvort óhæfileg töf hefði orðið á afgreiðslu máls 2289/1997
- Svar ráðuneytis vegna athugasemda umsækjanda um starf 3066/2000
- Svara ber erindum svo fljótt sem verða má 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237), 2009/1997, 1754/1996, 2635/1998, 2770/1999

- Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2735/1999
- Úrskurðir menntamálaráðuneytisins 2449/1998, 2675/1999
- Úrskurðir menntamálaráðuneytisins um skólaakstur 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237)
- Útgáfa á starfsleyfi til reksturs álvers 2215/1997, 2299/1997
- Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105)
- Veiting á embætti 2850/1999
- Veiting stöðu við Háskóla Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431), 2087/1997
- Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 1266/1994 (SUA 1995:121)
- Yfirskattanefnd ber að ganga á eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lögmæltis frests 1190/1994 (SUA 1994:270), 97/219
- 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 stjórnsýsluadila, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Máls hraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnsýslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda
- Meðalhófsreglan**
- Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)
- Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 1185/1994 (SUA 1995:451), 1391/1995 (SUA 1996:451)
- Bannað að hafa með höndum aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)
- Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 1364/1995 (SUA 1996:273)
- Brottvísun nemandar úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)
- Haldlagning gagna 1317/1994 (SUA 1996:494)
- Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
- Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysaðeild 1051/1994 (SUA 1994:91)
- Innheimta sýslumanns á skattskuld 2654/1999
- Innheimta söluskatts 161/1989 (SUA 1990:218)
- Innlausn í jarðarhluta 2807/1999
- Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988 (SUA 1989:129)
- Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 1328/1995 (SUA 1995:81)
- Skotveiðibann 2091/1997
- Slit á skemmtanahaldi 436/1991 (SUA 1992:111)
- Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)
- Synjun á leyfi til vísindarannsókna 2607/1998
- Taka bókhalds og bókhaldsgagna vegna skattrannsóknar 1693/1996 (SUA 1997:364)
- Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
- Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA 1996:384)
- Val lögreglunnar á aðgerðum 2824/1999 og 2836/1999
- Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
- Vistun sakbornings í fangageymslu 2406/1998
- Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
- Meðferð ákærvalds**
- Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)
- Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls 171/1989 (SUA 1990:129), 298/1990 (SUA 1991:71), 223/1989 (SUA 1991:75), 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323), 765/1993 (SUA 1994:73)
- Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 436/1991 (SUA 1992:111)
- Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 308/1990 (SUA 1991:82)
- Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma 223/1989 (SUA 1991:75)
- Seinagangur við rannsókn máls 287/1990 (SUA 1991:68), 298/1990 (SUA 1991:71)
- Synjun á töku lögregluskýrslu 436/1991 (SUA 1992:111)
- Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls 223/1989 (SUA 1991:75)
- Meðlög sjá Barnsmeðlög**
- „Meinbugir“ á almennum stjórnvaldsfyrirmælum**
- Almannafriður á helgidögum þjóðkirkjunnar 1169/1994 (SUA 1995:260)
- Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti lagastoð 761/1993 (SUA 1994:295, SUA 1995:35 og SUA 1995:547)
- Ákvæði reglugerðar um málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 1395/1995 (SUA 1996:133)
- Ákvæði reglugerðar um reynslulausn 3028/2000
- Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla 2151/1997
- Reglugerð um innheimtu gjalda til framleiðsluráðs og stofnlánadeildar skorti lagastoð þegar ákvæði í lögum voru felld brott fyrir mistök 1729/1996
- Reglur um skráningu færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202, SUA 1991:171 og SUA 1995:27)
- Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaupskrárnefndar 293/1990 (SUA 1991:116 og SUA 1995:28)
- „Meinbugir“ á lögum**
- Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97 og 1995:27)
- Atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra 1071/1994 (SUA 1994:41 og SUA 1995:33)
- Ábending um lagareglur um gjafsókn 35/1988 (SUA 1988:23, SUA 1990:230 og SUA 1995:25), 753/1993 (SUA 1993:83 og SUA 1995:32)
- Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 436/1991 (SUA 1992:111, 1995:29 og SUA 1996:649)

- Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 436/1991 (SUA 1992:111, SUA 1995:29 og SUA 1996:649)
- Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-samvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og SUA 1995:34), 365/1990 (SUA 1995:544)
- Endurgreiðsla oftekens fjár 820/1993 (SUA 1993:249 og SUA 1995:33)
- Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla 2151/1997
- Frávik frá hæfisreglum stjórnýslulaga í lögskýringa-gögnum en ekki lagatextum 1820/1996
- Gatnagerðargjöld 826/1993 (SUA 1994:254 og SUA 1995:30)
- Gjaldtaka skv. framhaldsskólalögum 1063/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:394)
- Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunn-skólum 32/1988 (SUA 1990:134)
- Greiðsluþátttaka aldraðs vístmans í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:28 og SUA 1995:544)
- Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 497/1991 (SUA 1992:40)
- Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312, SUA 1995:32 og SUA 1995:544)
- Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamála-ráðs 80/1989 (SUA 1991:17, SUA 1992:328 og SUA 1995:28)
- Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 102/1989 (SUA 1990:93), SUA 1991:170 og SUA 1995:26)
- Kæruheimild út af álagi á vanskilafé 877/1993 (SUA 1994:261, SUA 1995:34 og SUA 1995:545)
- Lagaákvæði um refsíðabyrgð sjálfstætt starfandi lækna 171/1989 (SUA 1990:129 og SUA 1995:27)
- Löggilding vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26, SUA 1992:327 og SUA 1995:28)
- Mannréttindaákvæði í íslenskum lögum (SUA 1995:25)
- Málskot til barnaverndarráðs 1302/1994 (SUA 1995:37 og SUA 1995:151)
- Nafnleynd þeirra er sækja um opinberar stöður 1097/1994 (SUA 1995:37 og SUA 1995:313)
- Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 928/1993 (SUA 1995:364)
- Réttur skattaðila til endurþptöku 2370/1998
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Réttur til miskabóta 382/1991 (SUA 1992:151 og SUA 1995:30)
- Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar 83/1989 (SUA 1989:90 og SUA 1995:26)
- Skipan löggráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:35 og SUA 1995:360)
- Skortur á fyrirmælum í lögum um veiðar af hálfu Hafrannsóknastofnunarinnar 2607/1998
- Skráning mannanafna í þjóðskrá Hagstofu Íslands 931/1993 (SUA 1994:172 og SUA 1995:34)
- Stjórnýslusamband bankaefirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Tegundarprófunar simtækja 104/1989 (SUA 1990:87, SUA 1992:326 og SUA 1995:26)
- Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1995:31)
- Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)
- Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar 1189/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:97)
- Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Vandaðir löggjafarhættir (SUA 1995:12)
- Vextir og verðbætur af ofgreiddum skattfé 86/1989 (SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)
- Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggilding endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
- Sjá einnig Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna og brúttórúmlesta 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)
- „Meinbugi“ á starfsháttum í stjórnýslu**
- Afgreiðslutími mála er snertu útreikning á greiðslu til seljenda félagslegra íbúða 524/1991 (SUA 1993:105 og SUA 1995:33)
- Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)
- Menntamáli**
- Beiting agavíðurlaga í framhaldsskólum 1364/1995 (SUA 1996:273)
- Breyting á einkunnagjöf 1852/1996 (SUA 1997:428)
- Brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295 og SUA 1995:547), 2916/2000
- Einkaskólar 2011/1997 (SUA 1997:435)
- Innheimta efnisgjalds 32/1988 (SUA 1990:134)
- Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi 32/1988 (SUA 1990:134)
- Nemanda vikið af námsbraut í framhaldsskóla 2675/1999
- Skilyrði þess að þreyta sveinspróf 2119/1997
- Stjórnunarheimildir skólustjóra 2916/2000
- Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
- Synjun um próftöku 2770/1999
- Tilgreining fullrúa í starfsgreinaráð 2479/1998
- Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
- Veiting iðnréttinda 2814/1999
- Sjá einnig Námslán og námsstyrkir
- Milliríkjasamningar sjá Norðurlandasamningar**
- sjá samningar við önnur ríki
- Mæðralaun** sjá Almennatryggingar
- Nauðungarvistun** sjá Persónuréttindi
- Náðun**
- 77/1989 (SUA 1989:48), 480/1991 (SUA 1991:32), 2144/1997
- Námsgögn** sjá Menntamáli
- Námslán og námsstyrkir**
- Aðilaskipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum 1319/1994 (SUA 1996:303)
- Birting á reglum um úthlutun námslána 1679/1996 (SUA 1996:336)
- Endurgreiðsla námslána 1013/1994 (SUA 1994:183), 965/1993 (SUA 1996:340), 2134/1997 (SUA 1997:229), 2929/2000, 2917/2000

Fjöldatakmörkanir 1830/1996 (SUA 1997:218)
 Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram
 1319/1994 (SUA 1996:303)
 Hámarkstími námsaðstoðar 547/1992 (SUA 1992:142)
 Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni
 381/1991 (SUA 1991:87) *
 Hlé á námi 1679/1996 (SUA 1996:336)
 Hlutfall við námsrángur 1830/1996 (SUA 1997:218)
 Innheimta námsláns hjá sjálfskuldarábyrgðarmanni
 1052/1994 (SUA 1994:184)
 Jöfnun á námskostnaði 1236/1994 (SUA 1995:288),
 1370/1995 (SUA 1995:295)
 Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 1241/1994 (SUA
 1996:297)
 Lán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324),
 1679/1996 (SUA 1996:336)
 Lánshæfi náms við tæknibraut fjölbrautarskóla
 1226/1994 (SUA 1996:331)
 Mat á námsframvindu 1305/1994 (SUA 1996:292),
 1824/1996
 Meðferð lánsúmsóknar 318/1990 (SUA 1990:148)
 Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu
 stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum
 1679/1996 (SUA 1996:336)
 Nám í hjúkrunarfræði 1830/1996 (SUA 1997:218)
 Reglur um úthlutun námslána 318/1990 (SUA
 1990:148), 574/1992 (SUA 1992:149)
 Réttur lækna í framhaldsnámi til lána 574/1992 (SUA
 1992:149), 856/1993 (SUA 1996:311)
 Réttur erlends ríkisborgara til námsláns 1805/1996
 (SUA 1997:208), 3042/2000
 Skilyrði fyrir veitingu viðbótarframfærsluláns
 1319/1994 (SUA 1996:303)
 Synjun á ferðastyrk til dansk ríkisborgara 163/1989
 (SUA 1989:92 og SUA 1990:228)
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknar-
 fresti 557/1992 (SUA 1992:147)
 Undirbúningur ákvörðunar um fjárhæð námslána
 2891/1999
 Verklagsreglur 547/1992 (SUA 1992:142)
Nefndir, ráð og stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir
Nemendur sjá Menntamál
Neytendamál
 2236/1997, 2292/1997
Niðurlagning stofnunar
 Menningarsjóður 561/1992 (SUA 1992:137)
Niðurlagning stöðu sjá Opinberir starfsmenn
Norðurlandasamningar
 Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 59/1988
 (SUA 1989:33)
 Samstarfssamningur Norðurlandanna 163/1989 (SUA
 1989:92 og SUA 1990:228), 1805/1996 (SUA
 1997:208), 3042/2000
 Samræmdar norrænar reglur um stuðning við norræna
 námsmenn 1805/1996 (SUA 1997:208)
Opinber innkaup
 Framkvæmd útboðs í skólaakstur 695/1992 (SUA
 1993:179)
 Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 136/1989 (SUA
 1990:148)
 Útboð í smíði skips 598/1992 (SUA 1994:387)

Opinberir starfsmenn

Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf
 2685/1999, 2787/1999, 2793/1999, 2999/2000,
 3091/2000, 3215/2001
 Auglýsing á lausum stöðum 65/1988 (SUA
 1989:111), 382/1991 (SUA 1992:151), 1196/1994
 (SUA 1995:309), 1320/1994 (SUA 1996:344),
 1611/1995 (SUA 1996:352), 2202/1997,
 2408/1998, 2630/1998, 2850/1999, 2793/1999,
 2826/1999, 2992/2000, 3091/2000, 3215/2001
 Aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)
 Ákvörðun kjaranefndar um upphafstíma launabreyt-
 inga 3099/2000
 Áminning 53/1988 (SUA 1989:104), 1263/1994 (SUA
 1995:346), 2475/1998, 2680/1999
 Ávirðingar í starfi 927/1993 (SUA 1994:193)
 Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 776/1993
 (SUA 1995:322), 2591/1998, 2680/1999
 Breytingar á störfum og verksviði starfsmanna
 2666/1999
 Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi
 1448/1995 (SUA 1996:357)
 Einhliða skerðing á föstum launum skipaðs kennara
 259/1990 (SUA 1991:97)
 Embættismenn 2202/1997
 Erindisbréf 53/1988 (SUA 1989:104), 2680/1999
 Flutningur úr einni stöðu í aðra 776/1993 (SUA
 1995:322), 1611/1995 (SUA 1996:352), 1448/1995
 (SUA 1996:357)
 Frádráttur frá biðlaunum 2799/1999
 Fyrirframgreiðsla launa 245/1990 (SUA 1991:93)
 Fyrirmæli um klæðaburð 2887/1999
 Fyrirmæli um störf og starfsskyldur 53/1988 (SUA
 1989:104), 2680/1999
 Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust
 106/1989 (SUA 1989:22)
 Hver talinn verður ríkisstarfsmaður 1296/1994 (SUA
 1996:384)
 Kjaranefnd 2271/1997 og 2272/1997, 2422/1998,
 2496/1998, 2606/1998, 3099/2000, 2903/1999,
 2973/2000, 2953/2000
 Kjör sóknarpresta 178/1989 og 297/1990 (SUA
 1992:158)
 Launagreiðslur 2422/1998, 2496/1998
 Launagreiðslur til maka látins starfsmanns 169/1989
 (SUA 1990:171)
 Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA
 1991:88)
 Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunn-
 skólakennara 132/1989 (SUA 1990:17), 202/1989
 (SUA 1990:20)
 Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn
 164/1989 (SUA 1989:115), 2970/2000
 Ráðningarsamningur 259/1990 (SUA 1991:97),
 2608/1998
 Réttur starfsmanns til greiðslna í fæðingarorlofi
 2196/1997
 Réttur til þess að launaákvörðun verði vísað til kjara-
 nefndar 2217/1997
 Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra
 starfa 259/1990 (SUA 1991:57)

Riftun starfssamnings 858/1993 (SUA 1995:332),
2970/2000

Röðun í launaflokka 262/1990 (SUA 1991:95),
742/1993 (SUA 1993:170)

Sá er veitir starf veitir jafnframt lausn frá því
1355/1995 (SUA 1996:371)

Setning í stöðu tollvarða 2795/1999

Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 665/1992 (SUA
1994:196)

Staða lögð niður

776/1993 (SUA 1995:322), 858/1993 (SUA
1995:332), 1355/1995 (SUA 1996:371)

Biðlaun 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA
1995:545)

Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns
2591/1998

Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 65/1988
(SUA 1989:111), 828/1993 (SUA 1993:174)

Málsmeðferð (SUA 1994:10)

Ólögmat sjónarmið 227/1990 (SUA 1990:172,
SUA 1992:326 og SUA 1994:416)

Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 95/1989
(SUA 1989:112), 244/1990 (SUA 1990:177)

Sambærilegri stöðu hafnað? 1000/1994 (SUA
1994:200 og SUA 1995:545)

Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu
1355/1995 (SUA 1996:371)

Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra
1355/1995 (SUA 1996:371)

Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi
262/1990 (SUA 1991:95)

Staðfesting ráðningarsamnings 2569/1998

Starfslókasamningar 858/1993 (SUA 1995:332)

Stjórnunarréttur 2887/1999

Stöðuveitingar

Almenn hæfisskilyrði slökkviliðsmanna 2862/1999

Forgangur í lausa stöðu 65/1988 (SUA 1989:111),
244/1990 (SUA 1990:177), 1134/1994 (SUA
1995:300), 1520/1995 (SUA 1996:443),
2676/1999, 2701/1999

Könnun á afstöðu starfsmanna til umsækjanda
2701/1999

Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning
1310/1994 (SUA 1996:409), 2787/1999,
2793/1999, 2784/1999, 2992/2000, 3066/2000,
3077/2000

Mat á hæfni umsækjenda 87/1989 (SUA 1990:158),
377/1990 (SUA 1991:101), 382/1991 (SUA
1992:151), 382/1991 (SUA 1993:341), 968/1993
(SUA 1994:186), 887/1993 (SUA 1994:187),
2793/1999, 2701/1999, 2862/1999

Málshraði 1215/1994 (SUA 1996:431)

Málsmeðferð við ráðningu í starf framkvæmdastjóra
hjá Landspítala-háskólasjúkrahúsi 3066/2000

Nafnleyni umsækjenda 1097/1994 (SUA
1995:313)

Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi
84/1989 (SUA 1990:162 og SUA 1991:171)

Setning í stöðu lögreglufulltrúa 2699/1999

Setning í stöðu skólastjóra 1196/1994 (SUA
1995:309), 2641/1999

Setning til reynslu í embætti 2850/1999

Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á
1134/1994 (SUA 1995:300), 1310/1994 (SUA
1996:409), 1623/1995 (SUA 1996:420),
1520/1995 (SUA 1996:443), 1391/1995 (SUA
1996:451), 2202/1997, 2787/1999, 2793/1999,
2784/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3077/2000

Skipun í stöðu lögreglufulltrúa 2696/1999

Skipun og störf dómnefnda um stöður við Háskóla
Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431)

Sumarafleysingar 1344/1995 (SUA 1995:342),
2569/1998

Svör við umsóknum um auglýsta stöðu 42/1988
(SUA 1989:104), 382/1991 (SUA 1992:151),
2879/1999, 3066/2000

Umsagnir við stöðuveitingu sjá Álitsumleitan
Umsókn berst að liðnum umsóknarfresti 2826/1999

Umsókn bundin því skilyrði að umsækjandi fái að
gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á sama tíma
1623/1995 (SUA 1996:420)

Umsókn um laust starf 2608/1998

Undirbúningur og rannsókn máls 382/1991 (SUA
1992:151 og SUA 1993:341), 2699/1999,
2787/1999, 2793/1999, 2701/1999, 2879/1999

Veiting kennarastarfa við Háskóla Íslands
1725/1996 (SUA 1997:235), 2087/1997

Veiting kennarastarfa við Kennaraháskóla Íslands
2596/1998

Veiting kennarastarfa við menntaskóla 1923/1996

Veiting stöðu tryggingayfirlæknis 1134/1994 (SUA
1995:300)

Tilflutningur milli deilda 2666/1999

Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi 53/1988
(SUA 1989:104), 927/1993 (SUA 1994:193)

Tjáningarfrelsi ríkisstarfsmanna 2475/1998

Uppsögn ríkisstarfsmanns

Byggð á málefnalegum sjónarmiðum 881/1993
(SUA 1994:207)

Frávikning að fullu 2127/1997

Játning starfsmanns um refsivert brot lá ekki fyrir
við frávikningu úr starfi 2127/1997

Meðferð kærumáls 2877/1999

Ráðningarsamningur kveður ekki með skýlausum
hætti á um heimild til uppsagnar 1767/1996

Skilyrði uppsagnar 1147/1994 (SUA 1996:401)

Vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA
1996:384), 1147/1994 (SUA 1996:401)

Vegna misfellna í starfi 2877/1999

Uppsögn lektors við Háskóla Íslands 1725/1996
(SUA 1997:235)

Valdsvið nefndar skv. 27. gr. laga nr. 70/1996
2127/1997

Vammleysi ríkisstarfsmanns 912/1993 (SUA
1994:209), 2475/1998

Verkfallsheimild 241/1990 (SUA 1990:176)

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum,
Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar,
Lífeyrisréttindi, Orlof, Þagnarskylda

Orlof

Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnuðar of-
greiddum launum 665/1992 (SUA 1994:196)

Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 74/1989 (SUA 1989:93)

Ógildar stjórnvaldsákvæðanir sjá Stjórnvaldsákvæðanir

Ólögmat sjónarmið sjá Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn er byggð á

Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu

Óréttmætir viðskiptahættir

Tegundaprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87)

Persónuafsláttur sjá Skattar og gjöld

Persónuréttindi

Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 627/1992 (SUA 1992:125), 928/1993 (SUA 1995:364)

Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)

Skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)

Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðissviptingu 928/1993 (SUA 1995:364)

Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)

Póst- og símamál

Bætur vegna tapaðrar ábyrgðarsendingar 1860/1996

Frágangur sáminntaks og símalagna 133/1989 (SUA 1990:118)

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)

Hækkun póstburðargjalda á vörstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)

Lokun síma vegna mistaka 710/1992 (SUA 1994:217)

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988 (SUA 1989:129)

Samningsskilmálar Póst- og símamálastofnunar 710/1992 (SUA 1994:217)

Sundurliðun símareikninga 133/1989 (SUA 1990:118)

Tegundaprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87 og SUA 1992:326)

Prentfrelsi

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 471/1991 (SUA 1991:32)

Prestssetursjarðir 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158)

Rafverktakar sjá Atvinnuréttindi

Rangar forsendur

Örorka umsækjanda 672/1992 (SUA 1993:242)

Rannsóknarreglan

Atvinnuleysisstryggingar 1850/1996 (SUA 1997:119), 2036/1997, 1927/1996, 2868/1999

Afla bar staðfestingar sérfræðinga á munnlegum frásögnum þeirra 95/162

Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál 107/1989 (SUA 1989:35), 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992 (SUA 1992:50), 668/1992 (SUA 1993:143), 1169/1994 (SUA 1995:260), 1747/1996 (SUA 1997:246), 2119/1997, 1729/1996, 2390/1998, 2411/1998, 2517/1998, 2545/1998, 2699/1999, 2771/1999, 2512/1998, 2795/1999

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000

Ákvörðun matsnefnda um starfsheiti kennara 1380/1995 (SUA 1997:125)

Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 298/1990 (SUA 1991:71)

Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við stjórnsýslukæru 2450/1998

Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 993/1994 (SUA 1996:206)

Ákvörðun um hvort skilyrði sveinsprófs um skólagöngu sé fullnægt 2119/1997

Ákvörðun um innlausn á jarðarluta 2807/1999

Ákvörðun um veitingu á opinberu starfi 2569/1998

Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 1197/1994 (SUA 1995:464)

Ákvörðun um vistun fanga í einangrun 3123/2000 Áminning 2475/1998

Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)

Ekki forsenda til að leggja álit umsagnaraðila til grundvallar 2696/1999

Endurveiting ökuréttar 790/1993 (SUA 1993:337)

Fóstursamningur 1262/1994 (SUA 1996:143)

Gagnaöflun í forsjármáli 182/1989 (SUA 1990:107), 640/1992 (SUA 1993:69)

Gjafsóknarmál 588/1992 (SUA 1993:80), 2026/1997 (SUA 1997:154)

Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram 1319/1994 (SUA 1996:303)

Haldlagning gagna 1317/1994 (SUA 1996:494)

Heimild opinberra starfsmanna til að afla sér trúnaðarupplýsinga 2334/1997 (SUA 1997:436)

Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? 596/1992 (SUA 1992:50)

Kvaðning sérfróðra ráðunauta við rannsókn máls 561/1992 (SUA 1993:21), 819/1993 (SUA 1995:39), 1116/1994 (SUA 1996:24)

Kvörtun til svæðisráðs fatlaðra 1395/1995

Lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34)

Meðferð félagsmálaráðuneytisins á kosningakæru 2652/1999

Meðferð kæru vegna uppsagnar úr opinberu starfi 2877/1999

Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum 17/1988 (SUA 1989:58)

Meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála 2214/1997

Meðferð mála hjá málskotsnefnd LÍN 2891/1999

Meðferð mála hjá siglinganefnd 2771/1999

Meðferð mála hjá svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra 1965/1996

Meðferð mála hjá tryggingaráði 107/1989 (SUA 1989:35), 561/1992 (SUA 1993:21), 2259/1997, 1995/1997, 2135/1997, 2253/1997, 2343/1997, 2466/1998 og 2549/1998, 2469/1998, 2518/1998, 2580/1998, 2648/1999, 2516/1998, 2855/1999

Meðferð mála hjá tölvunefnd 2080/1997

Meðferð mála hjá undanþágunefnd 2608/1998

Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga 2796/1999, 3208/2001

Meðferð mála hjá yfirséttarnefnd 2521/1998

Námsstyrkir 1236/1994 (SUA 1995:288), 1370/1995 (SUA 1995:295)

Niðurfelling á heimild til undanþágu frá greiðslu útvarpsgjalds 1986/1996
 Niðurlagning stöðu 828/1993 (SUA 1993:174)
 Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks 356/1990 (SUA 1991:51)
 Rannsóknarskylda kjaranefndar 2271/1997 og 2272/1997, 2903/1999
 Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76)
 Réttmæti einangrunar með tilliti til andlegs ástands fanga 2426/1998
 Skilyrði heimildar til að bera mál undir æðra stjórnvald 3055/2000
 Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)
 Skilyrði um veitingu sérleyfis til fólksflutninga 2397/1998
 Skrá yfir opinbera starfsmenn sem ekki njóta verkfallsréttar 1747/1996 (SUA 1997:246)
 Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 1133/1994 (SUA 1996:258)
 Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnýslukæra 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001
 Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997
 Starfsviðtöl 2787/1999, 2793/1999
 Stjórnvaldi ekki skylt að rannsaka mál áður en það er framsent þar til bæru stjórnvaldi 3340/2001
 Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)
 Svipting veiðileyfis 2778/1999
 Synjun um reynslulausn 2512/1998
 Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 1355/1995 (SUA 1996:371)
 Taka bar innihald stöðuprófa til sjálfstæðs mats 2442/1998
 Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998
 Umsagnir við stöðuveitingu 56/1988 (SUA 1990:154)
 Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
 Undirbúningur að veitingu opinberra stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2879/1999
 Val á nefndarmönnum í prófnefnd 2498/1998
 Veiting leyfis til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)
 Veiting lyfsödluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)
 Veiting stöðu 1923/1996, 2701/1999
 Veiting stöðu þegar einn umsækjandi á forgang til starfs 1520/1995 (SUA 1996:443)
 Veiting undanþágu frá banni 121/1989 (SUA 1990:216)
 Veitingarvaldshafa bar að leita eftir viðbótarupplýsingum 2699/1999, 2696/1999
 Vekja bar athygli aðila á því að vottorð vinnumiðlunar skorti 960/1993 (SUA 1995:49)
 Við meðferð byggingarmála 2431/1998
 Viðtaka gagna 596/1992 (SUA 1992:50)
 Ættleiðing 2051/1997
 Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeðferð
Ráð sjá Stjórnýslunefndir

Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli
Rekstrarstyrkir í landbúnaði
 1718/1996 (SUA 1997:177)
Reynslulausn sjá Fangelsismál
Réttarvenja
 715/1992 (SUA 1993:235)
Réttindi og skyldur hjóna
 399/1991 (SUA 1992:168)
Ríkisábyrgð á launum
 Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 276/1990 (SUA 1991:108)
 Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra 1022/1994 (SUA 1994:224)
Ríkisborgaréttur
 2848/1999
Ríkisjarðir
 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2058/1997 (SUA 1997:170), 1572/1995, 2763/1999
Ríkissaksóknari sjá Meðferð ákærvalds
Ríkisstjórn
 Málsmeðferð 120/1989 (SUA 1990:193)
 Vaxtaákvörðun 218/1989 (SUA 1992:68)
 Ríkisstyrkir með skipasmíðum 1483/1995 (SUA 1997:204)
Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni
 104/1989 (SUA 1990:87)
Ríkisútvarpið sjá Sjónvarps- og útvarpsmálefni
Rjúpnaveiðar
 913/1993 (SUA 1994:371)
Rökstuðningur
 Afgreiðsla tölvunefndar 2080/1997
 Afturköllun skemmtanaleyfis og vinveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
 Arðskrármál 1065/1994 (SUA 1994:180)
 Ákvarðanir skipulags- og byggingarnefnda 2525/1998
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja númerslausa bifreið 1090/1994 (SUA 1994:93)
 Ákvörðun í máli byggir á umdeilanlegri lögskýringu 2569/1998
 Ákvörðun kjaranefndar 2271/1997 og 2272/1997, 2496/1998, 2606/1998, 2973/2000, 2953/2000
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)
 Ákvörðun stjórnýslunefndar um ráðningu í starf 2701/1999
 Ákvörðun um námsstyrk 1370/1995 (SUA 1995:295)
 Ákvörðun um ráðningu í starf 2992/2000
 Ákvörðun um stöðuveitingu 1391/1995 (SUA 1996:451), 2630/1998, 2696/1999, 2787/1999, 3077/2000
 Ákvörðun um synjun stöðvunarkröfu 2450/1998
 Ákvörðun úthlutunarnefndar 1425/1995 (SUA 1995:55)
 Áminning 2475/1998
 Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999
 Innflutningur matvöru óheimill 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
 Launaákvörðun kjaranefndar 1442/1995 (SUA 1996:197)
 Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76)

Rökstutt álit ekki gefið þar sem erindið var talið byggt á röngum forsendum 2165/1997

Röng lagatilvísun í úrskurði skattstjóra 877/1993 (SUA 1994:261)

Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)

Synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á vilyrði til ættleiðingar 2435/1998

Synjun beiðnar um náðun 77/1989 (SUA 1989:48)

Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80), 753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998, 2717/1999

Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði 28/1988 (SUA 1989:28)

Synjun leyfis til að nota starfsheitið kennari 1380/1995 (SUA 1997:125)

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 276/1990 (SUA 1991:108)

Synjun tryggingastofnunar á að veita lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53)

Synjun um lækkun eignarskattstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)

Synjun um reynslulausn 2512/1998

Synjun um veitingu ívilnunar 1970/1996

Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998

Tryggingastofnunar ríkisins 887/1993 (SUA 1994:187)

Umsögn barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)

Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra

Úrskurðir atvinnuleysistryggingasjóðs 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119)

Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar 661/1992 (SUA 1992:59)

Úrskurðir í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992 (SUA 1992:50)

Úrskurðir í skipulags- og byggingarmálum 2210/1997, 2907/1999

Úrskurðir mannanafnanefndar 595/1992 (SUA 1992:132)

Úrskurðir málskotsnefndar LÍN 2891/1999, 3042/2000

Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35), 2146/1997, 1995/1997, 2135/1997, 2253/1997, 2469/1998, 2511/1998, 2518/1998, 2648/1999, 2416/1998, 2516/1998, 2855/1999

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins 2431/1998

Úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga 2858/1999, 3219/2001

Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 2868/1999, 3115/2000

Úrskurðir yfirséttarnefndar 1076/1994 (SUA 1995:434), 1048/1994 (SUA 1995:443), 1435/1995 (SUA 1996:512), 1726/1996 (SUA 1996:564), 1931/1996, 2309/1997, 2342/1997, 2521/1998

Úrskurður húsnæðismálastjórnar um útreikning á greiðslu til seljanda 2484/1998

Úrskurður ríkisskattanefndar 582/1992 (SUA 1992:219), 570/1992 (SUA 1992:220)

Úrskurður ríkisskattstjóra 86/1989 (SUA 1990:197), 2532/1998

Úrskurður um forsjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)

Úrskurður um greiðslu sakarkostnaðar 2063/1997, 2815/1999

Úrskurður yfirfasteignamatnefndar 2564/1998

Veiting lyfsösluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Veiting styrks til kaupa á hjálparkækjum 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99)

Sjá einnig stjórnisýslukæra/Form og efni úrskurða í kærumáli.

Sakarkostnaður

2063/1997, 2815/1999

Samfélagsþjónusta sjá Fangelismál.

Samkeppnismál

Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 879/1993 (SUA 1993:252)

Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Sjá einnig Opinber innkaup, Verðlags- og neytendamál

Samningar við önnur ríki

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins 293/1990 (SUA 1991:116)

GATT - samkomulagið 85/1989 (SUA 1990:186), 481/1991 (SUA 1992:304)

Lögfesting þjóðréttarsamninga (SUA 1988:fskj. I)

Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna 630/1992 (SUA 1993:187)

Sjá einnig Norðurlandasamningar

Samþykki

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagahheimilda 227/1988 (SUA 1988:24)

Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Samþykktir um lokunartíma sölubúða

1046/1994 (SUA 1995:251)

Sauðfé sjá Búfé

Sauðfjárveikivarnir

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96)

Ákvörðun um niðurskurð sauðfjár 188/1989 (SUA 1990:178)

Ákvörðunum Sauðfjárveikivarna verður skotið til landbúnaðarráðherra 307/1990 (SUA 1990:209)

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar sjá Hjónaskilnaður

Sendiráð sjá Utanríkisþjónusta

Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnisýslunnar

Sími sjá Póst- og símamál

Sjávarútvegur

Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998

sjá Stjórnun fiskveiða

Sjónarmið, sem stjórnisýsluathöfn er byggð á

Lögmaet sjónarmið

Ákvörðun um forsjá barns 182/1989 (SUA 1990:107), 596/1992 (SUA 1992:50)

Ákvörðun um föstur 2261/1997

Ákvörðun um greiðslu kostnaðar af valbrámeðferð erlendis 1748/1996 (SUA 1997:94)

Ákvörðun kjaranefndar 2496/1998

- Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA 1990:186)
- Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)
- Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA 1990:107)
- Framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva 562/1992 (SUA 1992:183)
- Sjónarmið sem val á umsækjanda í stöðu byggist á 1134/1994 (SUA 1995:300), 1923/1996, 2202/1997, 2596/1998, 2676/1999, 2699/1999, 2641/1999, 2630/1998, 2795/1999, 2696/1999, 2793/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3077/2000
- Synjun leyfis um að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 1380/1995 (SUA 1997:125)
- Synjun um reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33)
- Uppsögn úr starfi við leikskóla 2264/1997
- Val á umsækjendum í starfsþjálfun 1885/1996
- Veiting veiðileyfa 166/1989 (SUA 1989:52)
- Venjubundinni framkvæmd breytt 28/1988 (SUA 1989:28)
- Ölögmet sjónarmið*
- Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 66/1988 (SUA 1989:79), 661/1992 (SUA 1992:59)
- Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 458/1991 (SUA 1991:84)
- Ákvörðun samgönguráðuneytisins um að sveitarfélag skyldi hafa forræði á akstri 2397/1998
- Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 993/1994 (SUA 1996:206)
- Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)
- Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 672/1992 (SUA 1993:242)
- Mat á umsóknum um greiðslu lífeyris eftir lát sambúðarmanns 2418/1998, 2517/1998
- Niðurlagning stöðu 227/1990 (SUA 1990:172)
- Setning reglugerðar 562/1992 (SUA 1992:183)
- Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 136/1989 (SUA 1990:148)
- Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 435/1991 (SUA 1992:206)
- Við veitingu opinberrar stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2787/1999
- Sjá einnig Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan, Opinberir starfsmenn/stöðuveitingar
- Sjónvarps- og útvarpsmálefni**
- Innheimta útvarpsgjalds 1986/1996
- Jafnræði stjórnsmálaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 415/1991 (SUA 1991:112)
- Verklag stjórnvalda við innheimtu og rannsókn mála 1757/1996
- Sjúkraskrá** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
- Sjúkratryggingar** sjá Almannatryggingar
- Skattar og gjöld**
- Aðfarargjald 2777/1999
- Aðgangur að gögnum hjá skattstjóra 2896/1999, 2954/2000
- Aðgangur að gögnum hjá skattransóknarstjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)
- Aðgangur skattyfirvalda að gögnum bankastofnnum 2509/1998
- Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
- Afturvirkni skattalaga 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)
- Ákvörðun á eftirstöðvum námsfrádráttar 576/1992 (SUA 1993:195)
- Ákvörðun um virðisaukaskattskyldu 1197/1994 (SUA 1995:464)
- Álag 2309/1997
- Álag á vangreiddan virðisaukaskatt 775/1993 (SUA 1993:213)
- Álag á vanskilafé 877/1993 (SUA 1994:261 og SUA 1995:545)
- Álagning aukastöðugjalds 2510/1998
- Álagning og innheimta fasteignagjalda 2878/1999
- Álagning og innheimta sjóðagjalda af kartöfluuppskeru 1729/1996
- Álagning og ráðstöfun tryggingaefirlitsgjalds 617/1992 (SUA 1993:197)
- Áætlun 2309/1997
- Barnabætur 2785/1999
- Barnabótum skuldajafnað 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)
- Bifreiðagjald 2131/1997, 2927/2000
- Bifreiðahlunnindi 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Dagpeningar 1435/1995 (SUA 1996:512)
- Dráttarvextir af vangreiddum virðisaukaskatti 1643/1996 (SUA 1996:582), 1924/1996
- Dráttur af afgreiðslu leiðréttingarskýrslu virðisaukaskatts 1924/1996
- Dvalarkostnaður á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Endurákvörðun 2309/1997
- Endurgreiðsla aðflutningsgjalds og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)
- Endurgreiðsla oftetkis fjár 820/1993 (SUA 1993:249), 2545/1998
- Endurgreiðsla tryggingagjalds 1185/1994 (SUA 1995:451 og SUA 1996:653)
- Endurupptaka á endurákvörðun 2078/1998
- Endurupptaka máls 2370/1998
- Fordæmisgildi úrskurða yfirkattanefndar 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
- Framsetning tölulegra upplýsinga af hálfu opinberra innheimtumanna 2143/1997
- Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekjum hans 1668/1996 (SUA 1996:576)
- Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námsstyrk 1048/1994 (SUA 1995:443)
- Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 1593/1995 (SUA 1995:473)
- Frádráttur ökutækjakostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240), 1890/1996 (SUA 1996:568)
- Gatnagerðargjöld sjá Þjónustugjöld

- Geymsla skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Gjaldskylda vegna færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202 og SUA 1991:171)
- Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
- Heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattaneftdar 123/1989 (SUA 1989:101)
- Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar 1435/1995 (SUA 1996:512)
- Heimild til lækkunar eða niðurfellingar fasteignaskatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyrisþegum 672/1992 (SUA 1993:242), 2812/1999
- Holræsagjald 2584/1998, 2585/1998
- Hugtakið „þinggjöld“ 1437/1995 (SUA 1996:540)
- Hækkun bensingjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Innflutningsgjald af vélsleðum 120/1989 (SUA 1990:193)
- Innheimta skattskuldar 2654/1999
- Innheimta útvarpsgjalds 1757/1996, 1986/1996
- Ívilnanir vegna veikinda 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997, 2532/1998
- Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999
- Ívilnun vegna tapaðrar hlutafjáreignar 1970/1996
- Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
- Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA 1990:186)
- Lagning hitaveitu 2379/1998
- Lækkun eignarskattsstofns 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997
- Lækkun tekjuskattsstofns 2147/1997, 1970/1996, 2532/1998, 2723/1999
- Markaður tekjustofn 562/1992 (SUA 1992:183)
- Matsreglur ríkisskattstjóra 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240), 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Mengunareftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Mörk atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi samkvæmt skattalögum 1858/1997 (SUA 1997:388)
- Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA 1990:186)
- Norðulandasamningur um aðstoð í skattamálum 2654/1999
- Persónuafsláttur 185/1989 (SUA 1989:38)
- Ráðstofnun kirkjugarðsgjalds 715/1992 (SUA 1993:235)
- Reiknað endurgjald bænda í staðgreiðslu 967/1993 (SUA 1995:423)
- Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum 8/1988 (SUA 1989:98)
- Sérstök tollmeðferð vöru 2219/1997
- Sjómannaafsláttur 2342/1997, 2521/1998
- Skattaframkvæmd 2542/1998
- Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 488/1991 (SUA 1991:130)
- Skattasniðganga 1931/1996
- Skatteftirlit 2896/1999, 2954/2000
- Skattlagningarheimild (SUA 1992:9), 435/1991 (SUA 1992:206), 610/1992 (SUA 1992:220)
- Skattmat ríkisskattstjóra 1435/1995 (SUA 1996:512), 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Skattskyldar tekjur 1931/1996
- Skráning og mat fasteigna 2878/1999
- Sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998
- Sóknargjöld 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)
- Staðgreiðsla skatta 877/1993 (SUA 1994:261 og SUA 1995:545)
- Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna 610/1992 (SUA 1992:220)
- Söluskattur**
- Af afnotagjöldum kapalkerfis 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)
- Af ólögðum starfsemi 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)
- Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 49/1988 (SUA 1988:22)
- Innheimtuáðgerðir vegna vanskila 161/1989 (SUA 1990:218)
- Tekjuviðmiðun 2125/1997
- Tollflokkun sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)
- Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
- Tollívilnanir öryrkja vegna bifreiðakaupa 1845/1996 (SUA 1997:59)
- Tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)
- Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1994:417)
- Tryggingagjald 1726/1996 (SUA 1996:564)
- Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)
- Undanþága frá greiðslu 2927/2000
- Upplýsingar um tilefni skýrslutöku 2896/1999, 2954/2000
- Upplýsingaskylda tollyfirvalda 481/1991 (SUA 1992:304)
- Vaxtaálag á húsbref 1303/1994 (SUA 1997:270)
- Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)
- Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)
- Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 1468/1995 (SUA 1996:554)
- Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 86/1989 (SUA 1990:197 og SUA 1994:416), 174/1989 (SUA 1992:196), 2545/1998
- sjá á hinn bóginn *þjónustugjöld*
- Virðisaukaskattur 2777/1999
- Skemmtanaleyfi**
- 436/1991 (SUA 1992:111), 882/1993 (SUA 1994:167), 1169/1994 (SUA 1995:260)
- Skilyrði fyrir leyfisveitingu** sjá Atvinnuréttindi
- Skipasmíðar**
- 1483/1995 (SUA 1997:204)
- Skipulags- og byggingarmál**
- Breyting á nýtingu húsnæðis 585/1992 (SUA 1992:31)
- Framkvæmd án byggingarleyfis 2348/1998
- Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við stjórnsýslukæru 497/1991 (SUA 1992:40), 2450/1998

Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sam-
eignar 314/1990 (SUA 1991:31)

Gildissvið byggingarlaga 1969/1996 (SUA 1997:420),
2390/1998

Hótelbygging 1822/1996 (SUA 1997:413)

Hvenær telst skipulagsbreyting óveruleg? 727/1992
(SUA 1993:60), 2556/1998, 2907/1999

Kynning aðalskipulags 1453/1995 (SUA 1996:110)

Kærufrestir 2322/1997

Lágmarksákvaði reglugerðar 1822/1996 (SUA
1997:413)

Meiriháttar breyting á byggingu 1822/1996 (SUA
1997:413)

Ógilding byggingarleyfis 446/1991 (SUA 1991:31),
585/1992 (SUA 1992:31), 613/1992 (SUA
1993:54), 2123/1997, 2210/1997, 2431/1998

Sérstakt hæfi stjórnarmanna skipulagsstjórnar ríkisins
900/1993 (SUA 1994:49)

Skipulag 2421/1998

Skipulagsbreytingar 727/1992 (SUA 1993:60),
2556/1998, 2907/1999

Úrskurðarvald úrskurðarnefndar skipulags- og bygg-
ingarmála 2906/1999

Veiting byggingarleyfis 149/1989 (SUA 1990:204)

Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags 585/1992 (SUA
1992:31)

Skólaakstur
363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237)

Skólar sjá Menntamál

Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá Varð-
veisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

Skráning og meðferð persónuupplýsinga
Viðvera fulltrúa stjórnmalaflokks á kjörfundi
2828/1999

Skráning og meðferð upplýsinga um einkamálefni
Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstakl-
inga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álagning-
arskrám 1299/1994 (SUA 1995:479)

Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)

Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í
þjóðskrá 76/1989 (SUA 1990:131)

Skráningarskylda stjórnvalda
Á munnlegum upplýsingum 2680/1999, 2787/1999,
2701/1999, 2999/2000

Á upplýsingum um málsatvik frá umsagnaraðilum
2639/1999 og 2710/1999

Hvaða aðilar tóku þátt í meðferð máls 2548/1998

Skuldajöfnuður
Skuldajöfnuður barnabóta 40/1988 (SUA 1988:22),
1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA
1996:543)

Skyldubundið mat stjórnvalda
Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA
1994:60), 2222/1997

Ákvörðun um reynslulausn 3028/2000

Beiðni um undanþágu frá endurgreiðslu námslána
2929/2000

Brottvikning löglærðs fulltrúa sýslumanns í tilefni af
ökuleyfissviptingu 912/1993 (SUA 1994:209)

Frestun á endurgreiðslu námslána vegna fjárhags-
örðugleika 2134/1997 (SUA 1997:229)

Greiðsla bensinstyrks 2466/1998 og 2549/1998

Leiðbeiningareglur í ættleiðingarmálum 2435/1998

Lækkun á örorkumati 2343/1997

Námslán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA
1996:324)

Reglur kjaranefndar til að meta hæfi prófessora
2973/2000

Reglur kjaranefndar um ákvörðun greiðslna vegna
aukatarfa 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998

Starfsreglur flugmálastjórnar um nám í flugumferðar-
stjórn 1885/1996

Undanþága frá búsetuskilyrði í húsi á snjóflóðahættu-
svæði 2639/1999 og 2710/1999

Veiting afleysingastarfs í lögreglunni 2569/1998

Veiting gjafsóknarleyfis 753/1993 (SUA 1993:83),
2572/1998, 2717/1999

Verklagsreglur um fyrningarfrest í slysamálum
2305/1997

Verklagsreglur um mat á nauðsyn hjálpartækja
2074/1997 (SUA 1997:99), 2855/1999

Verklagsreglur um skilyrði fyrir ívilnun 1833/1996 og
2339/1997, 2723/1999

Verklagsreglur um styrkveitingar 2487/1998

Verklagsreglur um umönnunargreiðslur vegna sjúkra
barna 1706/1996 (SUA 1997:64)

Verklagsreglur varðandi endurveitingu ökuréttar
790/1993 (SUA)

Viðmiðunarreglur um úthlutun bifreiðakaupastyrkja
2511/1998, 2796/1999

Skýrleiki laga
1710/1996 (SUA 1997:73), 1815/1996

Skýrslur sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Slysatryggingar sjá Almannatryggingar

Smábátar
1714/1996 (SUA 1997:446), sjá Stjórnun fiskveiða

Starfsheiti sjá Atvinnuréttindi

Starfssvið umbodsmanns Alþingis
Alþingi
Atvinnuleysisstryggingar 2233/1997 (SUA
1997:442), 2248/1997 (SUA 1997:442)

Ákvörðun bifreiðagjalds 463/1991 (SUA 1991:130)

Ákvörðun fjárlaganefndar og valdsvið hennar gagn-
vart menntamálaráðherra 1004/1994 (SUA
1994:303)

Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts
352/1990 (SUA 1990:206)

Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölburafæðingu
653/1992 (SUA 1992:245)

Lagasetning Alþingis 64/1988 (SUA 1989:113),
187/1989 (SUA 1990:127), 242/1990 (SUA
1990:205), 323/1990 (SUA 1990:206), 394/1991
(SUA 1991:130)

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið 737/1992
(SUA 1992:245)

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa er-
lendis 90/130

Ársfrestur til kvörtunar liðinn
3/1988 (SUA 1989:14), 53/1988 (SUA 1989:104),
76/1989 (SUA 1990:131), 149/1989 (SUA
1990:204), 829/1993 (SUA 1993:253),
1855/1996 (SUA 1996:593)

Dómstólar

- Ágreiningur um framkvæmd aðfarar 1377/1995 (SUA 1995:492)
- Ákvörðun dóms um upphafstíma og tímalengd öku-réttindasviptingar 1896/1996 (SUA 1997:462)
- Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 18/1988 (SUA 1988:21), 51/1988 (SUA 1988:22), 288/1990 (SUA 1990:207), 673/1992 (SUA 1992:245), 560/1992 (SUA 1992:246), 1052/1994 (SUA 1994:184), 1747/1996 (SUA 1997:246), 1919/1996 (SUA 1997:443)
- Félagsdómur 1747/1996 (SUA 1997:246)
- Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 184/1989 (SUA 1989:115)
- Mál er snerta samningsbundin réttindi ríkisstarfsmanna 1409/1995 (SUA 1995:492)
- Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 7/1988 (SUA 1988:19)
- Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 4/1988 (SUA 1988:19)
- Nauðungaruppboð 427/1991 (SUA 1991:132), 492/1991 (SUA 1991:132)
- Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla 98/1989 (SUA 1989:50), 159/1989 (SUA 1989:115), 175/1989 (SUA 1990:125), 440/1991 (SUA 1991:131), 408/1991 (SUA 1991:133), 330/1990 (SUA 1991:134), 901/1993 (SUA 1993:251), 890/1993 (SUA 1993:252), 1151/1994 (SUA 1994:303), 97/191, 1757/1996, 2556/1998, 2608/1998, 2215/1997, 2299/1997, 3137/2000
- Skráning lögheimilis 890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304)
- Störf dómkvaddra matsmanna 372/1990 (SUA 1990:208)
- Störf skiptastjóra í þrotabúi 1254/1994 (SUA 1994:305)
- Þingfesting dómsmáls 134/1989 (SUA 1989:113)
- Þinglýsing veðréttinda 237/1990 (SUA 1990:207)
- Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA 1989:116)
- Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis* (SUA 1988:7)
- Kirkjumálefni*
1278/1994 (SUA 1995:183)
- Kvörtunarefni*
Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnisýslugerningi 360/1990 (SUA 1990:212), 490/1991 (SUA 1991:130)
- Varðaði kvartanda ekki sérstaklega 136/1989 (SUA 1990:148), 291/1990 (SUA 1990:213)
- Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi 190/1989 (SUA 1989:116)
- Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns*
Aðild að stéttarfélagi 493/1991 (SUA 1991:142)
- Ágreiningur um fasteign 469/1991 (SUA 1991:142)
- Ágreiningur á milli einstaklinga 175/1989 (SUA 1990:125)
- Ágreiningur á milli einstaklinga og samtaka þeirra 2044/1997 (SUA 1997:442)
- Ákvarðanir stjórnmalasamtaka 1416/1995 (SUA 1995:495)

- Bankaviðskipti 12/1988 (SUA 1988:19)
- Einkaréttarleg samningsatriði 508/1991 (SUA 1992:255)
- Fjárhæðanefnd fiskiskipa 587/1992 (SUA 1992:256)
- Listaháskóli Íslands 2830/1999
- Norræni kvikmynda- og sjónvarpssjóðurinn 1172/1994 (SUA 1995:496)
- Sameining lífeyrissjóða 358/1990 (SUA 1990:212)
- Starfshættir nefndar starfsmannafélags 1460/1995 (SUA 1995:495)
- Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli 1913/1996 (SUA 1996:592)
- Störf lögmannna 310/1990 (SUA 1990:212)
- Uppgjör bótamála milli einstaklinga 787/1993 (SUA 1994:31)
- Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum 3107/2000
- Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 82/1989 (SUA 1991:56)
- Sjá hér einnig Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög
- Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun*
Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 833/1993 (SUA 1994:305)
- Óréttmætir viðskiptahættir 994/1994 (SUA 1994:306)
- Mál verður borið undir sérstaka úrskurðarnefnd*
Ágreiningur um sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998
- Málsaðild*
Álagning og innheimta skemmtanaskatts 364/1990 (SUA 1990:213)
- Hagsmunir af ákvörðun kjaranefndar 2471/1998
- Minnihluti nefndar á vegum ríkisins 2249/1997 (SUA 1997:442)
- Sala tilraunastöðvar 291/1990 (SUA 1990:213)
- Sjálfsseignarstofnun 143/1989 (SUA 1989:113)
- Starfsdeild í ríkisstofnun 299/1990 (SUA 1990:213)
- Starfssvið tollgæslumanna 1083/1994 (SUA 1994:307)
- Starfsveiting sem sætt hefur gagnrýni kærunefndar jafnréttismála 2214/1997
- Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 242/1990 (SUA 1990:205)
- Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til umboðsmanns 580/1992 (SUA 1992:39), 796/1993 (SUA 1993:253), 764/1993 (SUA 1993:254), 1849/1996 (SUA 1996:592)
- Sveitarfélag 190/1989 (SUA 1989:116)
- Málskot til æðra stjórnvalds*
Afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra 552/1992 (SUA 1992:253)
- Almenn kæruleið skattamála 1811/1996 (SUA 1996:586)
- Ágreiningu um efndir samnings um ráðstöfum fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 572/1992 (SUA 1992:253)
- Ágreiningu um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra 558/1992 (SUA 1992:249)

Ágreiningi um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 556/1992 (SUA 1992:249)

Ágreiningi út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra 525/1992 (SUA 1992:250)

Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra 307/1990 (SUA 1990:209)

Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgönguráðherra 359/1990 (SUA 1990:210)

Ákvörðun framhaldsskóla um brottvísun fanga úr námi verður borin undir menntamálaráðherra 3101/2000

Ákvörðun fyrrsvarsmanna kirkjugarða þjóðkirkjunnar verður skotið til biskups Íslands 742/1993 (SUA 1993:170)

Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 362/1990 (SUA 1990:211)

Ákvörðun lækni um að afhenda ekki sjúkraskrá lýtur eftirliti landlæknis 2418/1998

Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra 455/1991 (SUA 1991:136)

Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra 144/1989 (SUA 1989:114), 343/1990 (SUA 1990:210)

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra 615/1992 (SUA 1992:249)

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra 489/1991 (SUA 1991:135), 431/1991 (SUA 1991:137)

Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til tryggingaráðs 1341/1995 (SUA 1995:493)

Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður skotið til félagsmálaráðuneytis 1779/1996 (SUA 1996:586)

Ákvörðun um gjald fyrir endurpöntukupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra 731/1992 (SUA 1992:246)

Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra 475/1991 (SUA 1991:137)

Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 576/1992 (SUA 1993:195)

Ákvörðun valnefndar Lögregluskóla ríkisins verður borin undir dómsmálaráðherra 2465/1998

Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgöngumálaráðherra 160/1989 (SUA 1990:209), 538/1991 (SUA 1991:135)

Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið 527/1991 (SUA 1991:136)

Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður borin undir utanríkisráðuneytið 1627/1995 (SUA 1995:494)

Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra 527/1991 (SUA 1991:136)

Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalistum verður borin undir tölvunefnd 1622/1995 (SUA 1995:494)

Formleg krafa um vaxtagreiðslu vegna ofgreidds skattfjár skal beint að embætti tollstjórans í Reykjavík 2386/1998

Gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 696/1992 (SUA 1992:247)

Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskirteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 690/1992 (SUA 1992:252)

Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna umsóknar eiginkonu um fóstureyðingu verður skotið til landlæknis til úrlausnar 1141/1994 (SUA 1994:306)

Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavarðar um aðgang að gögnum 688/1992 (SUA 1992:247)

Mál borið undir tölvunefnd 341/1990 (SUA 1990:209)

Málsmeðferð Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins á framkvæmd könnunarprófa í símsmiði verður borin undir menntamálaráðuneytið 2814/1999

Málskot til fræðslustjóra 411/1991 (SUA 1991:140)

Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana 451/1991 (SUA 1991:139)

Málskot til Hollustuverndar ríkisins 426/1991 (SUA 1991:141), 555/1992 (SUA 1992:254)

Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks föðurgjalds 700/1992 (SUA 1992:251)

Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 711/1992 (SUA 1992:246)

Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu 150/1989 (SUA 1989:114)

Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða 138/1989 (SUA 1989:113)

Málskot til skattstjóra og ríkisskattanefndar 383/1991 (SUA 1991:138), 379/1991 (SUA 1991:140)

Málskot til stjórnar atvinnuleysistryggingasjóðs 662/1992 (SUA 1992:253)

Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 355/1990 (SUA 1990:210)

Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 325/1990 (SUA 1990:209)

Málskot til tryggingaráðs 357/1990 (SUA 1990:210)

Málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 401/1991 (SUA 1993:111)

Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga 273/1990 (SUA 1990:208), 312/1990 (SUA 1991:139)

Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegsráðherra 697/1992 (SUA 1992:251)

Synjun innlánsstofnunar um ljósrit gagna verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands 1558/1995 (SUA 1995:493)

Synjun Póst- og símamálastofnunar um fébætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra 592/1992 (SUA 1992:254)

Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara 437/1991 (SUA 1991:138)

Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 685/1992 (SUA 1992:252)

Túlkun lyfjaskrár verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 251/1990 (SUA 1990:208)

Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 164/1989 (SUA 1989:115)

Úrlausn Fiskistofu verður skotið til sjávarútvegsráðuneytis 955/1993 (SUA 1994:346)

Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn 21/1988 (SUA 1988:21), 465/1991 (SUA 1991:126)

Sveitarfélög

Framfærslustyrkur 21/1988 (SUA 1988:21)

Kæruheimild ekki fyrir hendi 222/1989 (SUA 1990:211), 563/1991 (SUA 1992:255), (SUA 1994:11)

Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga 2190/1997 (SUA 1997:461)

Störf starfsmanns byggingarfulltrúa 288/1990 (SUA 1990:207)

Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins 3241/2001
Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 322/1990 (SUA 1990:211), 426/1991 (SUA 1991:141), 78/1989 (SUA 1992:189), 2168/1997, 2608/1998

Sjá einnig „Meinbugir á lögum“

Stimpilgjöld

1796/1996 (SUA 1997:263)

Stjórn fiskveiða

Auglýsingar og almennar tilkynningar

Á leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)

Um fresti til að ljúka smíði báts 529/1991 (SUA 1992:290)

Um heimild til að breyta veiðitilhögun 495/1991 (SUA 1992:277)

Um skilyrði fyrir veiðileyfi 505/1991 (SUA 1992:270)

Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 398/1991 (SUA 1991:145)

Brúttótonn eða brúttórúmllestir 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)

Flutningur aflamarks smábáta milli ára 172/1989 (SUA 1990:180)

Flutningur og framsal eigin veiðireynslu 444/1991 (SUA 1991:143), 449/1991 (SUA 1991:150), 452/1991 (SUA 1991:151)

Sérveiðar

Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liðnu tímabili 418/1991 (SUA 1992:300)

Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)

Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ við úthlutun aflahlutdeildar í skarkola 90/146

Úthlutun leyfa til rækjuveiða 274/1990 (SUA 1990:185)

Úthlutun leyfa til tilraunaveiða á rækju 955/1993 (SUA 1994:346)

Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði 894/1993 (SUA 1994:327)

Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips 1034/1994 (SUA 1994:351)

Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeildar/aflamarks)

Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 521/1991 (SUA 1992:262)

Ákvörðun meðal aflahlutdeildar báts eftir stækkun hans 677/1992 (SUA 1993:268)

Aflaheimildir til að standa undir kostnaði við rannsókn á lífríki sjávar 2607/1998

Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 486/1991 (SUA 1992:257), 521/1991 (SUA 1992:262)

Flutningur aflamarks 1714/1996 (SUA 1997:446)

Heimild til að breyta veiðitilhögun innan fiskveiðiárs 495/1991 (SUA 1992:277), 504/1991 og 523/1991 (SUA 1992:281), 554/1992 (SUA 1992:300)

Heimild til að nýta eigin veiðireynslu 444/1991 (SUA 1991:143), 449/1991 (SUA 1991:150), 452/1991 (SUA 1991:151), 504/1991 og 523/1991 (SUA 1992:281), 554/1992 (SUA 1992:300)

Hvenær telst bátur hafa komið til veiða 526/1991 (SUA 1992:283)

Sameining aflamarks bundin skilyrðum 317/1990 (SUA 1990:185)

Sóknarmark fellt niður með nýjum lögum 398/1991 (SUA 1991:145)

Synjun um eigin veiðireynslu reist á röngum laga-grunni 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144), 495/1991 (SUA 1992:277)

Verkefni samstarfsnefndar 526/1991 (SUA 1992:283)

Veiðileyfi

Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæra-veiða 370/1990 (SUA 1991:149)

Dráttur á skoðun báts 704/1992 (SUA 1993:290)

Leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)
Mæling báta 526/1991 (SUA 1992:283), 712/1992 (SUA 1994:336)

Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri 118/1989 (SUA 1990:179)

Skilyrði í reglugerð um haffærisskirteini 505/1991 (SUA 1992:270), 622/1992 (SUA 1993:275)

Skilyrði um skráningu á skipaskrá 704/1992 (SUA 1993:290)

Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 444/1991 (SUA 1991:143), 529/1991 (SUA 1992:290)

Skilyrði um vinnslu hjá tiltekinni vinnslustöð 1714/1996 (SUA 1997:446)

Smíðaleyfi 494/1991 (SUA 1992:299), 529/1991 (SUA 1992:290)

Smíðalok nýrra báta 529/1991 (SUA 1992:290), 494/1991 (SUA 1992:299)

Svipting veiðileyfis 2355/1998, 2778/1999, 2519/1998

Stjórn hreindýraveiða

670/1992 (SUA 1993:312)

Stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir

Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluáðila

Stjórnsýslukæra

Aðild að kærumáli

Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum 123/1989 (SUA 1989:101)

Nágranni aðili máls 2039/1997

Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 585/1992 (SUA 1992:31)

Form og efni úrskurða í kærumáli

Afgreiðsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2681/1999, 2618/1998

Afgreiðsla fjármálaráðuneytisins 2545/1998, 2777/1999

Afgreiðsla samgönguráðuneytisins 2442/1998, 1885/1996

Afgreiðsla sjávarútvegsráðuneytisins 2778/1999

Ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins 2740/1999

Úrskurðir Atvinnuleysisstryggingasjóðs 1425/1995

(SUA 1995:55), 1702/1996 (SUA 1996:76),

1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA

1997:119), 2036/1997, 1927/1996

Úrskurðir barnaverndarráðs 2261/1997

Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins

1046/1994 (SUA 1995:251), 2025/1997 (SUA

1997:436), 2063/1997

Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins 1336/1995

(SUA 1995:176)

Úrskurðir ríkisskattstjóra 2532/1998

Úrskurðir samgönguráðuneytisins 1860/1996,

2256/1997

Úrskurðir tryggingaráðs 61/1988 (SUA 1989:34),

2146/1997, 2135/1997, 2469/1998, 2855/1999

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins 2322/1997

Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta

2868/1999

Sjá einnig Rökstuðningur

Kærufræstur

Áhrif vanrækslu á að leiðbeina um rétt til að kæra ákvörðun 3055/2000

Kæra berst þegar meira en ár er liðið frá því að ákvörðun er tilkynnt aðila máls 2770/1999, 2675/1999

Varðandi ákvarðanir byggingarnefnda 2322/1997

Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra 379/1991 (SUA 1991:140)

Varðandi ákvarðanir skattstjóra 464/1991 (SUA 1992:217)

Kæruheimild

Ágreiningur um útskrift úr bændaskóla sætir kæru til landbúnaðarráðuneytisins 2740/1999

Ákvörðun Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins sætir kæru til fjármálaráðuneytisins 2574/1998

Ákvörðun bankaftirlits Seðlabankans til viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)

Ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík sætir kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2681/1999

Ákvörðun rektors ekki skotið til háskólaráðs 2596/1998

Ákvörðun Samábyrgðar Íslands um málefni Aldurslagasjóðs varð skotið til heilbrigðis- og tryggingarmálaráðherra 541/1991 (SUA 1993:327)

Ákvörðun stjórnar Viðlagatryggingar Íslands um veitingu styrkja sætir kæru til viðskiptaráðuneytisins 2487/1998

Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnsýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 170/1989 (SUA 1990:97), 2041/1997 (SUA 1997:142)

Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga sætir kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1771/1996 (SUA 1997:143)

Ákvörðun um sorphirðugjald sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2473/1998, 2500/1998

Ákvörðun Vegagerðarinnar sætir kæru til samgönguráðuneytisins 3223/2001

Endurákvörðun skattstjóra kærangleg til yfirskattanefndar 2078/1998

Framkvæmd könnunarprófa í símsmiði á vegum Fræðslumiðstöðvar iðnaðarinnar sætir kæru til menntamálaráðuneytisins 2814/1999

Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 496/1991 (SUA 1992:16)

Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytisins 1746/1996 (SUA 1996:168)

Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 2168/1997, 2637/1999, 3055/2000

Heimild til kæru ákvarðana töllyfirvalda til ríkistollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312 og SUA 1995:544)

Kæra á ákvörðun sveitarfélags til ráðherra verður ekki byggð á 26. gr. stjórnsýslulaga 3055/2000

Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 668/1992 (SUA 1993:143)

Synjun ríkislögreglustjóra á ráðningarsamningi ekki endurskoðuð af æðra stjórnvaldi 2569/1998

Tillögur stjórnar Hollustuverndar ríkisins sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2215/1997, 2299/1997

Túlkun kæruheimilda 903/1993 (SUA 1995:516)

Úrskurðarval kærunefndar um breytingu aðalskipulags sem staðfest hefur verið af ráðherra 2906/1999

Úrskurðir tryggingaráðs verða ekki kærðir til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1962/1996 (SUA 1996:63)

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Leiðbeiningar um kæruheimild sjá Leiðbeiningar

Lögskýringarsjónarmið við skýringu kæruheimilda 496/1991 (SUA 1992:16)

Lögboðinn tímafræstur til afgreiðslu kærumála vegna ákvörðunar um agaviðurlög 2426/1998

Málsmeðferð í kærumáli

Málsmeðferð hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2618/1998

Málsmeðferð hjá landbúnaðarráðuneytinu 2740/1999

Málsmeðferð hjá umhverfisráðuneytinu 1969/1996 (SUA 1997:420), 2210/1997, 2390/1998, 2431/1998

Málsmeðferð hjá tryggingaráði 61/1988 (SUA 1989:34), 561/1992 (SUA 1993:21), 2485/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd 2594/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2556/1998

Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar

Ákvörðun stjórnvalds að fresta ekki réttaráhrifum ákvörðunar kærð til æðra stjórnvalds 1336/1995 (SUA 1995:176)

Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 497/1991 (SUA 1992:40)

Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 313/1990 (SUA 1990:113), 161/1989 (SUA 1990:218), 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)

Sakarforræði í málum fyrir yfirskattanefnd 1048/1994 (SUA 1995:443)

Úrlausn máls stöðvuð sem lagt hafi verið fyrir dómstóla 1311/1994 (SUA 1995:286)

Úrlausnarmöguleikar 1107/1994 (SUA 1995:124)

Úrskurðarskylda 496/1991 (SUA 1992:16), 309/1990 (SUA 1992:237), 1571/1995 (SUA 1996:414), 1885/1996, 2289/1997, 2442/1998, 2480/1998 og 2481/1998, 3241/2001

Stjórnsýslulög

224/1989 (SUA 1989:7), 25/1988 (SUA 1991:166), (SUA 1996:13)

Gildissvið 2264/1997, 2793/1999

Stjórnsýslunefndir

Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104)

Framlenging skipunartíma 2533/1998

Hagsmunaaðili tilnefnir ekki mann í prófnefnd 285/1990 (SUA 1990:36)

Kærunefnd fjöleignarhúsamála 2813/1999

Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)

Málsmeðferð stjórnsýslunefnda verða að taka mið af skyldu formanns til að rökstyðja ákvörðun 2701/1999

Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 85/1989 (SUA 1990:186), 500/1991 (SUA 1992:104)

Sérstakt hæfi nefndarmanna í undirbúningsnefnd 2358/1998

Siglinganefnd 2771/1999

Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 183/1989 (SUA 1990:21)

Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Skipun fulltrúa í dýraverndunarráð 2533/1998

Skipun í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104)

Umsjónarnefnd fólksbifreiða 954/1993 (SUA 1994:311)

Valdframsal 2813/1999

Valdsvið nefndar 1999/1997, 2813/1999

Valdþurrð hjá nefnd 80/1989 (SUA 1991:17)

Stjórnvaldsákvörðun

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2815/1999

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000

Bundin skilyrði 541/1991 (SUA 1993:327), 3034/2000

Upphaf gildistíma ákvörðunar um hækkun örorkumats 2079/1997

Efni ákvörðunar

Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr 401/1991 (SUA 1993:111), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1263/1994 (SUA 1995:346), 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2807/1999

Form ákvörðunar

Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 1425/1995 (SUA 1995:55), 1724/1996 (SUA 1997:111)

Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35)

Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 182/1989 (SUA 1990:107)

Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvörðanir?

Ákvörðun byggingarnefndar um hvernig framkvæma beri úrskurð umhverfisráðuneytisins 2322/1997

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2063/1997

Ákvörðun ráðherra um launakjör 2422/1998

Ákvörðun tryggingatannlæknis að beina erindi til landlæknis ekki stjórnvaldsákvörðun 3340/2001

Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)

Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295), 2916/2000

Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga 1771/1996 (SUA 1997:143)

Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við stjórnsýslukæru 2450/1998

Ákvörðun um reynslulausn fanga 2679/1999

Ákvörðun um rétt sjóðfélaga til lífeyris 2411/1998, 2517/1998

Ákvörðun um úthlutun styrkja úr opinberum sjóðum 1820/1996

Ákvörðun Vegagerðarinnar um að aðhafast ekkert frekar 3223/2001

Breytingar á störfum sem hafa í för með sér skert launakjör eða réttindi starfsmanna 2666/1999

Ódagsett 22/1988 (SUA 1988:24)

Synjun um styrkveitingu 2548/1998

Umsögn Námsgagnastofnunar um kennslugagn samkvæmt ósk þriðja aðila 2449/1998

Úrlausnir kærunefndar jafnréttismála ekki stjórnvaldsákvörðanir 2214/1997, 2458/1998

Útgáfa bráðabirgðaakstursheimildar vegna aukinna ökuréttinda 2681/1999

Ógildar ákvarðanir

Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaut til ógildingar 149/1989 (SUA 1990:204), 446/1991 (SUA 1991:31), 2202/1997

Annmarkar við starfsveitingu leiða almennt ekki til ógildingar 2202/1997

Undirbúningur stjórnvaldsákvörðunar 1718/1996 (SUA 1997:177)

Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnáskilsluáá, Málsmeðferð, Stjórnáskilsluáá.

Stjórnvaldsfyrirmæli

Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð 26/1988 (SUA 1988:33), 8/1988 (SUA 1989:98)

Atriði sem eðlilegt er að séu í stjórnvaldsfyrirmælum 2532/1998

Breytt með verklagsreglum 547/1992 (SUA 1992:142)

Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráðherrafund til samþykktar eins og lögskýlt var 120/1989 (SUA 1990:193)

Fjallaskilaslupþykkt 2638/1999

Framkvæmd ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar 2530/1998

Gildistaka reglugerða 2355/1998

Lögreglusamþykktir 2091/1997

Málsmeðferð við setningu reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)

Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim 213/1989 (SUA 1990:113)

Setning gjaldskráa 2534/1998

Skylda til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla til nánari útfærslu lagaheimildar 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997, 2584/1998, 2585/1998

Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla 2219/1997, 2584/1998, 2585/1998, 2638/1999, 2534/1998

Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla um vaxtaálag 1303/1994 (SUA 1997:270)

Sjá einnig Lagaheimild, Birting

Sveitarfélög

Almennur borgarafundur 565/1992 (SUA 1992:303)

Atkvæðagreiðsla 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atvinnuleysisráning og vinnumiðlun 986/1994 (SUA 1994:356)

Ákvörðun um byggingu skóla 565/1992 (SUA 1992:303)

Ákvörðunarvald sveitarstjórna 1524/1995 (SUA 1996:594)

Félagshjónusta sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516), 2154/1997, 3179/2000

Greiðsla kostnaðar vegna starfa í skólanefnd 2900/1999

Greiðsla vegna skólaaksturs 363/1990 (SUA 1991:156)

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362), 911/1993 (SUA 1995:506)

Kosningar 2652/1999

Lausn nefndarmanns frá störfum 2211/1997

Lögmæti álagningar gatnagerðargjalds 2168/1997

Mengunar- og heilbrigðisefirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Starfsmenn sveitarfélaga 2264/1997

Sameining sveitarfélaga

Atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélag 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Skyldubundin sameining 266/1990 (SUA 1990:215), 2634/1998

Samningur við sveitarfélag 363/1990 (SUA 1991:156)

Sjálfsstjórn sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516)

Styrkveitingar til einkarekinnar leikskóla 3169/2001

Umboð nefndarmanna 2211/1997

Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga 220/1989 (SUA 1991:160)

Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins 3241/2001

Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 322/1990 (SUA 1990:211), 78/1989 (SUA 1992:189), 735/1992 (SUA 1993:299), 3055/2000

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Svipting ökuréttar sjá Ökuréttur

Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Hver sá, sem ber upp erindi við stjórnvöld, á rétt á að fá svar frá umræddu stjórnvaldi 114/1989 (SUA 1989:51), 56/1988 (SUA 1990:154), 319/1990 (SUA 1992:88), 309/1990 (SUA 1992:237), 735/1992 (SUA 1993:299), 2624/1998

Skýra ber tafir fyrir aðilum máls, ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 126/1989 (SUA 1989:83), 363/1990 (SUA 1991:156), 497/1991 (SUA 1992:40), 309/1990 (SUA 1992:237), 613/1992 (SUA 1993:54), 524/1991 (SUA 1993:105), 1282/1994 (SUA 1994:381), 1215/1994 (SUA 1996:431), 2449/1998, 2471/1998, 2390/1998, 2564/1998

Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 126/1989 (SUA 1989:83), 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 2009/1997, 2471/1998, 2624/1998, 2635/1998, 2885/1999, 2879/1999

Svör við umsóknum 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 Almennatryggingar

Tilkynning um meðferð máls 613/1992 (SUA 1993:54), 2390/1998, 2896/1999, 2954/2000, 2938/2000

Tjáningarfrelsi sjá Mannréttindi

Tollar sjá Skattar og gjöld

Trúfrelsi sjá Mannréttindi

Trúnaðarupplýsingar 2334/1997 (SUA 1997:436)

Tryggingafé ferðaskrifstofu 2236/1997, 2292/1997

Umboðsmaður aðila stjórnýslumáls

2610/1998

Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn

Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 1166/1994

(SUA 1994:307), 1166/1994 (SUA 1995:547)

Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 924/1993

(SUA 1994:309)

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000

Umferðarmál

Skráning færnanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202)

Umgenngi foreldra og barna sjá Foreldrar og börn**Umhverfismál**

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Starfsleyfi fyrir mengandi atvinnurekstur 2215/1997,

2299/1997

Veðitími rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Umsagnir sjá Álitsumleitan**Umsókn um opinbera stöðu** sjá Opinberir starfsmenn**Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna**

1706/1996 (SUA 1997:64)

Upplýsingaréttur aðila máls sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum**Upplýsingaskylda stjórnvalda**

2037/1997

Uppsögn afnotaréttar sjá Afnotarétt**Útanríkisþjónusta**

Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis

873/1993 (SUA 1994:384)

Úrelðing fiskiskipa úr Aldurslagasjóði

541/1991 (SUA 1993:327)

Úrelðingarstyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins

586/1992, 631/1992 og 692/1992 (SUA 1992:63)

Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög**Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda**

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála

2906/2000

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál 2440/1998

Útboð sjá Opinber innkaup**Útflutningsskylda sauðfjárafurða**

2352/1998

Útlendingar

Brottvísun úr landi 3298/2001, 3299/2001

Málsmeðferð útlendingaeftirlitsins 2610/1998

Synjun á umsókn um íslenskan ríkisborgararétt

2848/1999

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000

Útskýringar sjá Leiðbeiningar**Valdmörk stjórnvalda***Málefnaleg*

Stjórn hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312)

Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra

1132/1994 (SUA 1996:601)

Valdmörk á milli ráðherra og sérstakrar úrskurðarnefndar í málum varðandi sakarkostnað

2063/1997

Valdsvið ríkistollanefndar 1889/1996 (SUA

1996:589)

Valdsvið tryggingaráðs, 61/1988 (SUA 1989:34),

107/1989 (SUA 1989:35), 787/1993 (SUA

1994:31)

Valdframsal

Ágreiningur um sorphirðugjald verður borinn undir

sérstaka úrskurðarnefnd 2473/1998, 2500/1998

Bifreiðastjórafélagi framselt vald til að veita undan-

þágur 1609/1995 (SUA 1996:86)

Birting fyrirmæla um valdframsal 1132/1994 (SUA

1996:601)

Fjármálaráðherra framselur ríkistollstjóra vald

1132/1994 (SUA 1996:601)

Framsals á valdi forstöðumanns stofnunar sam-

kvæmt lögum nr. 70/1996 2970/2000

Framsals stjórnýsluvalds ferðamálaráðs 80/1989

(SUA 1991:17), 1926/1996

Heimild til að ráða afleysingamenn 1344/1995

(SUA 1995:342)

Óheimilt valdframsal húsnæðisnefndar 1261/1994

(SUA 1996:181)

Óheimilt valdframsal kærunefndar fjöleignarhúsamála 2813/1999

Valdframsal fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra

1185/1994 (SUA 1995:451)

Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til hjúkrunarfor-

stjóra 3077/2000

Valdframsal Tryggingastofnunar ríkisins 1756/1996

Valdþurrð

Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusamningum

561/1992 (SUA 1992:137)

Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað

upp úrskurð í stað stjórnar 1336/1995 (SUA

1995:176)

Hjúkrunarforstjóri riftir ráðningarsamningi

2970/2000

Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögumönnum

atvinnuleyfi 80/1989 (SUA 1991:17)

Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu ágreiningsefni

og yfirséttanefnd hafði þegar úrskurðað um

1440/1995 (SUA 1996:524)

Valdniósla sjá Sjónarmið, sem stjórnýsluathöfn er

byggð á

Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast

106/1989 (SUA 1989:22), 118/1989 (SUA 1990:179),

155/1989 (SUA 1991:122), 633/1992 (SUA

1993:140), 876/1993 (SUA 1993:326), 1355/1995

(SUA 1996:371), 2685/1999

Ólögmat eyðilegging skjala 876/1993 (SUA

1993:326), 2458/1998, 2901/1999

Varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

2639/1999 og 2710/1999

Vaxtabætur sjá Skattar og gjöld**Vaxtaálag**

1303/1994 (SUA 1997:270)

Vátryggingarstarfsemi

Úrelðing fiskiskipa 541/1991 (SUA 1993:327)

Vegamál

Girðingar 734/1992 (SUA 1994:404)

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 342/1990

(SUA 1991:162)

Veðiuleyfi sjá Stjórnun fiskveiða

Veðiréttur

Hreindýraveiðar 670/1992 (SUA 1993:312)

Takmarkanir á skotveiði 2091/1997

Veitingastarfsemi

1169/1994 (SUA 1995:260)

Verðlags- og neytendamál

Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989

(SUA 1989:120), 91/1989 (SUA 1989:124)

Undanþága frá banni við verðsamráði 121/1989 (SUA 1990:216)

Verslun með simtæki 104/1989 (SUA 1990:87)

Verðstöðvun sjá Verðlags- og neytendamál**Verkfallsréttur opinberra starfsmanna**

1747/1996 (SUA 1997:246)

Verklagsreglur

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 2222/1997

Framkvæmd birtingar 2542/1998

Námslán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)

Niðurfelling bifreiðagjalds 2131/1997

Reglur um styrkveitingu 2487/1998

Skilyrði fyrir ivilnun 1833/1996 og 2339/1997,
2532/1998, 2723/1999Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996
(SUA 1997:64)**Vettvangsganga**

462/1991 (SUA 1993:138)

Vextir

Greiðsla vaxta af orlofsfé 74/1989 (SUA 1989:93)

Vextir og verðbætur af afgreiddu skattfé 86/1989

(SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum**Vinnumiðlun** sjá Sveitarfélög**Vinveitingaleyfi**

1169/1994 (SUA 1995:260), 2039/1997

Vörumerki

870/1993 og 978/1993 (SUA 1995:238)

Þagnarskylda

Aðgangur að gögnum varðandi samkeppnisaðila

698/1992 (SUA 1992:236)

Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna 17/1988 (SUA 1989:58)

Heimild opinbers starfsmanns til að afla sér trúnaðarupplýsinga 698/1992 (SUA 1992:236)

Lækna 399/1991 (SUA 1992:168), 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323)

Opinberra starfsmanna 445/1991 (SUA 1991:136)

Starfsmanna bankaeftirlits 1394/1995 (SUA 1996:617)

Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu mæðra-launa 191/1989 (SUA 1989:23)

Tollyfirvalda 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1994:417)

Trúnaður áskilinn um upplýsingar sem gefnar voru yfirmanni 1359/1995 (SUA 1995:280)

Um grunsemdir um refsivert athæfi 1272/1994 (SUA 1995:357)

Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323)

Öðrum en aðila máls veitt aðgangur að úrskurði máls 1090/1994 (SUA 1994:93)

Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum,

Skráning upplýsinga um einkamálefni

Þjóðkirkjan sjá Kirkjumál**Þjóðréttarsamningar**

903/1993 (SUA 1995:516)

sjá Norðurlandasamningar, Mannréttindi, Samningar við önnur ríki

Þjóðskrá

Breyting á kjörskrá 2643/1999

Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)

Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá 76/1989 (SUA 1990:131)

Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis 74/1989 (SUA 1989:93)

Tilkynning um nýtt lögheimili 2885/1999

Þjónustugjöld

Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift

868/1993 (SUA 1993:208)

Almennt um þjónustugjöld (SUA 1992:9),(1994:9)

Efnisgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)

Efnisgjald í grunnskóla 32/1988 (SUA 1990:134)

Eftirlitsgjald með vínveitingahúsum 2098/1997

Endurgreiðsla oftekens fjár 820/1993 (SUA 1993:249)

Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 531/1991 (SUA 1991:129)

Fjallskilagjald 2638/1999

Fjárhæð þjónustugjalda 2219/1997, 2637/1999

Framkvæmd stjórnvalda á einföldum lagaheimildum til töku þjónustugjalda 2534/1998

Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1989:117 og SUA 1992:189) og 139/1989 (SUA 1989:117), 512/1991

(SUA 1992:195), 714/1992 (SUA 1994:239),

840/1993 (SUA 1994:244), 826/1993 (SUA

1994:254), 2168/1997, 2637/1999

Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna 1194/1994 (SUA 1995:402 og SUA 1996:652)

Gjald vegna leyfis til hundahalds 1041/1994 (SUA 1995:407)

Gjald vegna tímabundinnar undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar 1609/1995 (SUA 1996:86)

Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 91/1989 (SUA 1989:124)

Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)

Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)

Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)

Gjaldtaka fyrir vinnsluleyfi báta 1659/1996 (SUA 1997:340)

Gjaldtaka vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997

Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998

Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Grundvöllur simareiknings 133/1989 (SUA 1990:118)

Holræsgjald 795/1993 (SUA 1994:233), 2584/1998, 2585/1998

Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
 Innritunargjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
 Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)
 Leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi 435/1991 (SUA 1992:206)
 Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)
 Pappirsgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
 Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)
 Skrásetningargjald við Háskóla Íslands 836/1993 (SUA 1995:379)
 Vatnsgjald 795/1993 (SUA 1994:233), 1555/1995 (SUA 1995:472)
Þjónustusamningar
 2830/1999
Þvingunarúrræði
 Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds 210/1989 (SUA 1991:121)
 Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12)

Innheimta lána hjá Húsnaðisstofnun ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
 Innheimta söluskatts 161/1989 (SUA 1990:218)
 Lokun síma 68/1988 (SUA 1989:129 og SUA 1990:227)
 Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
 Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila 161/1989 (SUA 1990:218)
 Synjun stjórnvalds um beitingu þvingunarúrræða 367/1990 (SUA 1991:46)
 Taling búfjár og skráning eigenda þess með atbeina lögreglu 135/1989 (SUA 1989:23)
 Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti 217/1989 (SUA 1990:109)
 Þýðing meðalhófsreglunnar við val og beitingu þvingunarúrræða 68/1988 (SUA 1989:129), 161/1989 (SUA 1990:218)
Ökuréttur
 Endurveiting ökuréttar 642/1992 (SUA 1992:325), 790/1993 (SUA 1993:337), 807/1993 (SUA 1994:410), 1896/1996 (SUA 1997:462), 3152/2001
Örorkumat sjá Almannatryggingar