

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2002

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2002

September 2003

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 2002.

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 álitum 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.umbodsmadurathingis.is*).

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 2002. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál sem umboðsmaður kannaði á árinu, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Í skýrslu minni fyrir árið 2001 var birt yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum vegna einstakra mála. Sams konar yfirlit er að finna í öðrum kafla þessarar skýrslu (sjá 3.0.) en jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum stjórnvalda við almennum tilmælum sem ég hef beint til þeirra í tengslum við mál sem ég hef haft til meðferðar (sjá 4.0.). Þá er þar jafnframt 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 5.0.). Er þetta gert til að koma til móts við óskir alþingismanna um að í skýrslu umboðsmanns komi með skýrari hætti fram samandregin yfirlit um framvindu mála, meðal annars um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Þriðji kafli skýrslunnar er yfirlit yfir mestur en þar eru birtar niðurstöður og álit í málum sem ég afgreiddi á árinu og ástæða þykir til að gera sérstaklega grein fyrir í skýrslunni. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála sem fjallað er um í fyrri skýrslum umboðsmanns. Fimmti kaflinn geymir skrár yfir atriðisorð og skrá yfir mál í númeraröð. Í skýrslu minni fyrir árið 2001 var 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. Slík tilhögun er liður í því að draga úr stærð ársskýrslunnar en reynist vera þörf á aðgengi að lagaskrá í prentuðu formi munu slík eintök verða fánleg á skrifstofu umboðsmanns. Tekið skal fram að skrár 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 2002. 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, 5. september 2003.

Tryggvi Gunnarsson.

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi hf.

EFNISYFIRLIT

Bls.

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2002.	9
1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.	9
2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.	9
3.0. Afgreiðslutími mála hjá umboðsmanni.	10
4.0. Helstu viðfangsefni á árinu.	11
4.1. Inngangur.	11
4.2. Framkvæmd stjórnýslulaga nr. 37/1993.	11
4.3. Frumkvæðismál.	13
4.3.1. Inngangur.	13
4.3.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2002.	13
4.3.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2002.	15
4.3.4. Viðbrögð stjórnvalda við frumkvæðisathugunum umboðs- manns.	16
5.0. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum og ábendingum umboðsmanns. ...	18
6.0. Tafir hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála.	21
7.0. Stjórnýslulögin 10 ára.	21
8.0. Aukin fræðsla um reglur stjórnýsluréttar.	23
9.0. Notkun á orðinu umboðsmaður.	25
10.0. Erlent samstarf og fundir.	26
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2002.	28
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2002.	28
1.1. Mála fjöldi.	28
1.2. Skipting kvartana.	28
1.3. Afgreiðsla mála.	30
1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.	30
1.5. Skipting skráðra mála 2002 eftir viðfangsefnum.	33
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.	34
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2002.	34
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2002.	35
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2002. ...	36
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2002.	37
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2002.	37
3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.	38
4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.	40
5.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í til- efni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða –framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.	40
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2002.	42
1.0. Atvinnuréttindi.	42
1.1. Starfsleyfi. EES-samningurinn. Rannsóknarreglan. Málshraði. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3308/2001)	42

1.2.	Löggilding rafvirkjameistara. (Mál nr. 3343/2001)	43
2.0.	Eignarnám.	45
2.1.	Matsnefnd eignarnámsbóta. Mat á fjárhæð bóta. Rökstuðningur. Friðhelgi eignaréttar. Stjórnarskrá. (Mál nr. 2960/2000)	45
2.2.	Matsnefnd eignarnámsbóta. Kostnaður við meðferð ágreiningsmáls um gildi eignarnámsákvörðunar. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3541/2002)	48
3.0.	Fangelsismál.	59
3.1.	Aðgerðir í tengslum við leit í klefum. Beiting handjárna. (Mál nr. 3399/2001)	59
3.2.	Samfélagsþjónusta. Afturköllun. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 3461/2002)	62
3.3.	Dagsleyfi. Jafnræðisregla. (Mál nr. 3569/2002)	78
4.0.	Fjármálaeftirlit.	80
4.1.	Stjórnsýslukæra. Kæruheimild. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 3309/2001)	80
5.0.	Fyrirtækjaskrá.	95
5.1.	Firmavernd. Skráning firmanafns. Lögmætisreglan. (Mál nr. 3235/2001)	95
6.0.	Foreldrar og börn.	96
6.1.	Fæðingarorlof. Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Orlofsréttindi. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. (Mál nr. 3456/2002)	96
6.2.	Barnavernd. Fósturráðstöfun. Kæruheimild. Aðili máls. (Mál nr. 3609/2002)	97
7.0.	Heilbrigðismál.	99
7.1.	Ohefðbundnar lækningar. Valdbærni. Atvinnuréttindi. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3133/2000)	99
8.0.	Húsnæðismál.	101
8.1.	Kærunefnd fjöleignarhúsamála. Frávisun máls. Valdframsal. (Mál nr. 3427/2002)	101
9.0.	Hæfi.	103
9.1.	Sérstakt hæfi. Vegamál. Heimild lægra setts stjórnvalds til að framsenda mál til æðra setts stjórnvalds. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 2957/2000)	103
9.2.	Sérstakt hæfi. Leyfisveiting. (Mál nr. 3261/2001)	104
9.3.	Vanhæfi aðalmanns stjórnsýslunefndar. Skipun varamanna í stjórnsýslunefndir. Ályktunarhæfi. (Mál nr. 3284/2001)	108
10.0.	Jafnrétti.	110
10.1.	Lánatryggingasjóður kvenna. Jafnrétti kynjanna. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3580/2002)	110
11.0.	Landbúnaður.	111
11.1.	Sala ríkisjarða. Sjóarmið sem stjórnsýsluathöfn er byggð á. Ákvörðun lágmarksverðs. (Mál nr. 3163/2001)	111
11.2.	Sala ríkisjarða. Ábúð. Kaupréttur. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3306/2001)	118
12.0.	Málsmeðferð stjórnvalda.	120
12.1.	Undirbúningur útboðs. Rannsóknarregla. Jafnræðisregla. Sérstakt hæfi. (Mál nr. 3014/2000)	120
12.2.	Aðgangur að gögnum. Málshraði. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 3479/2002)	123

12.3.	Valdmörk stjórnvalda. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsýslu- hættir. (Mál nr. 3553/2002)	124
12.4.	Aðgangur að gögnum. Álit lögmanns. (Mál nr. 3643/2002)	125
13.0.	Námslán og námsstyrkir.	127
13.1.	Námsstyrkir. Jöfnun á námskostnaði. Lögætisreglan. (Mál nr. 3416/2002)	127
14.0.	Opinberir starfsmenn.	138
14.1.	Skipun í embætti. Álitsumleitan. Sjórnarmið sem ákvörðun bygg- ist á. Tilkygning um ákvörðun. Leiðbeiningar. Rökstuðningur. (Mál nr. 3245/2001)	138
14.2.	Álitsumleitan. Málsmeðferð við úrlausn um sérstakt hæfi. Rökstuðningur. Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 3259/2001)	139
14.3.	Kjaranefnd. Launagreiðslur. Skyldubundið mat. Andmælaréttur. (Mál nr. 3466/2002)	140
14.4.	Áminning. Andmælareglan. Rannsóknarreglan. Valdframsal. (Mál nr. 3493/2002)	142
15.0.	Persónuréttindi.	144
15.1.	Nauðungarvistun á sjúkrahúsi. Leiðbeiningarskylda. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 3513/2002)	144
16.0.	Samkeppnismál.	146
16.1.	Samanburðarauklýsing. Rökstuðningur. (Mál nr. 3302/2001) ...	146
17.0.	Sjálfseignarstofnanir.	147
17.1.	Breyting á skipulagsskrá. Valdmörk stjórnvalda. (Mál nr. 3503/2002)	147
18.0.	Sjávarútvegsmál.	149
18.1.	Frumkvæðisathugun. Meinbugir á lögum. Félagafrelsi. Stjórnar- skrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3204/2001)	149
18.2.	Mæling á vinnslunýtingu fiskiskips. Refsikennd viðurlög. Lög- mætisreglan. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 3232/2001)	164
19.0.	Skattar og gjöld.	166
19.1.	Sektarrefsing. Tafir á málsmeðferð. Fyrning sakar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3047/2000)	166
19.2.	Frádráttur vegna framlags sjálfstætt starfandi manns til lífeyris- sjóðs. Endurupptaka. Lögætisreglan. (Mál nr. 3176/2001) ...	170
19.3.	Innheimta skipagjalds. Þjónustugjöld. Stjórnarskrá. Viðbrögð stjórnvalda í tilefni af breytingum á stjórnarskrá og lögum. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 3195/2001)	172
19.4.	Holræsagjald. Lögætisreglan. Þjónustugjöld. (Mál nr. 3221/2001)	176
19.5.	Álagning opinberra gjalda. Úrskurður yfirskattanefndar. Staða lægra setts stjórnvalds gagnvart æðra stjórnvaldi. Stjórnvalds- ákvörðun sé skýr og glögg. (Mál nr. 3344/2001)	178
19.6.	Ríkisútvarpið. Gírógjald. Lögætisreglan. (Mál nr. 3350/2001)	179
20.0.	Skólar.	181
20.1.	Synjun um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins. Sjórnarmið sem ákvörðun byggist á. Lágmarkskröfur til lögreglumannsefna. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Aðgangur að gögnum. Skrán- ing og varðveisla gagna. (Mál nr. 3198/2001)	181

21.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.	184
21.1.	Málsaðild. Stjórnvöld geta ekki óskað lögfræðilegs álits umboðsmanns á máli. (Mál nr. 3586/2002)	184
22.0.	Umhverfismál.	185
22.1.	Frumkvæðisathugun. Mat á umhverfisáhrifum. Stjórnsýslukæra. Málshraði. Afgreiðslutími. (Mál nr. 3508/2002)	185
23.0.	Útlendingar.	195
23.1.	Dvalarleyfi. Réttmætar væntingar. (Mál nr. 3307/2001)	195
IV.	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.	197
V.	SKRÁR.	200
1.	Númeraskrá.	200
2.	Atriðisorðaskrá.	207

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2002.

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 að jafnaði sjö starfs- menn á skrifstofunni á árinu 2002. Ásmundur Helgason, lögfræðingur, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir, rekstrarstjóri, og Róbert R. Spanó, aðstoðarmaður umboðsmanns, störfuðu þar allt árið en aðrir starfsmenn hluta úr árinu. Elín Blöndal, skrifstofustjóri, kom aftur til starfa úr fæðingarorlofi 15. mars 2002. Anna Dóra Helgadóttir, lögfræðingur, lét af störfum 16. apríl 2002 og Nanna Magnadóttir, lögfræðingur, 2. september 2002. Kjartan Bjarni Björgvinsson, lögfræðingur, kom til starfa 15. maí 2002, Trausti Fannar Valsson, lögfræð- ingur, hinn 1. ágúst, og Aagot Vigdís Óskarsdóttir, lögfræðingur, 1. september. Kristín Benediksdóttir, lögfræðingur, var í leyfi frá 1. september 2002. Sigurgeir A. Jónsson, lög- fræðingur, var ráðinn tímabundið til starfa á skrifstofu minni í fimm mánuði. Yfir sumar- mánuðina höfðu tveir laganemar námsdvöl á skrifstofunni en að auki voru laganemar ráðnir tímabundið til starfa þar.

2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.

Á árinu 2002 voru skráð 280 ný mál. Var þetta nokkur fjölgun mála frá árinu 2001 en þá voru skráð mál alls 248. Árið 2002 tók ég sjö mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana sem bornar voru fram voru 273. 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 umboðs- manns 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 stjórnvöldum án þess að til skráningar komi. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímafrekur.

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 2002 hlutu 292 mál lokaafgreiðslu og voru 57 mál óafgreidd í árslok. Til samanburðar voru afgangi 303 mál á árinu 2001 og mál til meðferðar í árslok það ár voru 69. Af þeim 57 málum sem voru óafgreidd í árslok 2002 var í 31 tilviki beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 11 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, tvö mál voru til frumathugunar og 13 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síð- astnefndu málum má skipta þannig að í sjö málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2002, í fimm málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma og eitt þessara mála hafði ég tekið upp að eigin frumkvæði. Þess ber að geta að mál vegna kvartana hafa að jafnaði forgang við afgangi afgreiðslu mála.

3.0. Afgreiðslutími mála hjá umboðsmanni.

Ég hef lagt á það áherslu að stytta afgreiðslutíma þeirra kvartana sem bornar eru fram við mig og stefnt 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, liggi fyrir eigi síðar en 6 mánuðum eftir að kvörtun barst. Ég hef áður bent á að þó að umboðsmaður setji sér það markmið að hraða afgreiðslu þeirra mála sem honum berast dugar það eitt ekki alltaf til að stytta þann tíma sem málið er til meðferðar hjá embætti hans. Ákveði umboðsmaður að taka kvörtun á hendur stjórnvaldi til nánari athugunar skal hann greina stjórnvaldinu frá efni kvörtunarinnar og gefa því kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur athugun sinni.

Eins og fram kom í þeirri samantekt sem birt var í skýrslu minni fyrir árið 2001 um afgreiðslutíma stjórnvalda á erindum umboðsmanns á árunum 2000 og 2001 höfðu svör stjórnvalda í 45% tilvika borist mér innan 30 daga frá útsendingu fyrirspurnarbréfs míns og ekki nema í rúmlega 65% tilvika innan tveggja mánaða. Veturinn 2002/2003 fann ég að breyting varð almennt til batnaðar varðandi það hversu fljótt stjórnvöld svöruðu erindum frá mér. Að einhverju marki hafði þarna áhrif að ég ákvað í kjölfar áður nefndrar könnunar að nota heimild sem umboðsmanni er veitt í lögum til að setja stjórnvöldum ákveðinn frest til að koma að skýringum sínum eða senda honum umbeðin gögn. Enn eru þó dæmi um að stjórnvöld taki sér óhæfilega langan tíma til að svara erindum frá mér og það þrátt fyrir ítrekanir. Í slíkum tilvikum verður mér erfiðara um vik að standa við það markmið mitt að ljúka afgreiðslu á viðkomandi kvörtun innan sex mánaða frá því að hún barst mér. Kemur þar einnig til að af hálfu umboðsmanns er því fylgt að gefa þeim sem borið hefur fram kvörtun tækifæri til að gera athugasemdir við svör stjórnvalda áður en málið er til lykta leitt. Ég mun á árinu 2003 leggja áherslu á að þau stjórnvöld sem enn draga of lengi að svara erindum mínum bæti úr því.

Eins og fram kemur í tölulegum upplýsingum í kafla II hefur raunin verið sú að umboðsmaður Alþingis lýkur umfjöllun um rúmlega helming þeirra kvartana sem honum berast án þess að þær gefi tilefni til þess að umboðsmaður snúi sér til stjórnvalda. Þarna er um að ræða mál sem falla utan starfssviðs umboðsmanns, tilvik þar sem málinu hefur enn ekki verið skotið til æðra stjórnvalds, ársfrestur til að bera fram kvörtun er liðinn, fallið er frá kvörtun eða tilvik þar sem kvörtun gefur ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun. Ég hef hins vegar lagt áherslu á að útskýra í bréfum til þeirra sem borið hafa fram kvartanirnar af hvaða ástæðum þær koma ekki til frekari meðferðar hjá mér. Almennt er miðað við að frumathugun minni á kvörtunum sé lokið innan 14 daga en ella er viðkomandi tilkynnt hvenær ég stefni að því að taka ákvörðun um framhald málsins.

Í árslok 2002 voru enn til meðferðar hjá mér 16 kvartanir sem höfðu borist mér fyrir 1. júlí 2002. Af þessum málum var í tveimur tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í fimm málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, og níu mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Öll þessi mál höfðu hlotið afgreiðslu hjá mér 1. júlí 2003. Ég tek í þessu sambandi fram að sum þeirra mála sem umboðsmaður þarf að fjalla um eru þess eðlis að þær reynir á ný úrlausnarefni og því litlar sem engar leiðbeiningar að finna í löggjöf, réttarframkvæmd eða skrifum fræðimanna. Auk þess eru mál iðulega þess eðlis að þau beinast að mikilvægum grundvallarspurningum um starfsemi stjórnsýslunnar. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að gefa sér hæfilegan tíma til þess að ígrunda þær spurningar sem vaknað hafa við athugun á málinu. Ég hef líka gjarnan farið þá leið í slíkum málum að eiga fundi með viðkomandi stjórnvaldi og ræða þau álitamál sem eru uppi. Slíkir fundir eru almennt til glöggvunar, bæði fyrir umboðsmann og stjórnvöld, á því álitefni sem verið er að fjalla um og liður í því að skýra fyrir stjórnvaldinu á hverju niðurstaða umboðsmanns er byggð.

Þegar ljóst er að ég nái ekki að ljúka kvörtun innan þess sex mánaða frests sem ég hef almennt sett mér hef ég kappkostað að greina þeim, sem til mín hefur leitað, frá stöðu málsins með reglulegu millibili auk þess að útskýra fyrir viðkomandi að í málinu reyni á vandasöm úrlausnarefni.

4.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

4.1. Inngangur.

Sé litið á skiptingu skráðra mála á árinu 2002 eftir ráðuneytum og viðfangsefnum, sjá kafla II, einkum yfirlit 1.4.–1.5., bls. 30, og hún borin saman við hliðstæð yfirlit frá síðustu árum sést að það eru að meginstefnu til sömu málaflokkarnir sem oftast koma við sögu í þeim kvörtunum sem umboðsmanni berast. Mál vegna skatta, gjalda og tolla eru 10% skráðra mála. Fangelsismál eru sem fyrr mörg, rétt tæplega 10%. Mál er lúta að réttarstöðu opinberra starfsmanna eða ráðningum í störf á vegum hins opinbera hafa almennt verið nokkuð stór þáttur í störfum umboðsmanns og voru 13 slík mál skráð á árinu 2002. Mál sem komu til umfjöllunar hjá mér árið 2002 voru að öðru leyti fjölbreytileg sem fyrr enda gera lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ráð fyrir því að hægt sé að kvarta til umboðsmanns yfir nánast öllum athöfnum stjórnvalda hvers efnis sem þær eru og án tillits til þess hvaða stjórnvald á í hlut.

4.2. Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Sem fyrr voru það ákvæði stjórnarsýslulaga sem mest reyndi á við úrlausn mála hjá mér á árinu 2002. Eins og tekið var fram í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til stjórnarsýslulaga leiðir það af eðli máls og hlutverki umboðsmanns Alþingis að nán tengsl hljóta að vera milli umboðsmanns Alþingis annars vegar og framkvæmdar almennra stjórnarsýslulaga hins vegar. Ég vek athygli á því að samkvæmt yfirliti yfir skiptingu skráðra mála árið 2002 eftir viðfangsefnum eru flest málín skráð undir flokkana málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar (47 mál) og tafir hjá stjórnvöldum á afgreiðslu máls (49 mál). Ég mun fjalla nánar um síðarnefnda atriðið í kafla 4.3.3.

Þegar litið er til efnis þeirra mála sem ég lauk á árinu 2002 kemur í ljós að þar reyndi á flestar reglur stjórnarsýslulaganna með einum eða öðrum hætti. Ég tel rétt að vekja athygli á því að í fimm málum reyndi á reglur II. kafla laganna um sérstakt hæfi (sjá mál nr. 2957/2000 á bls. 103, 3261/2001 á bls. 104, og 3284/2001 á bls. 108, mál nr. 3014/2000 á bls. 120, og mál nr. 3259/2001 á bls. 139). Í máli nr. 3261/2001, þar sem uppi var ágreiningur um hæfi sýslumanns við töku ákvörðunar um veitingu veitingaleyfis, tók ég fram í kafla IV.3 í álitinu mínu að í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnarsýslulögum væri á því byggt að sérstakar hæfisreglur hefðu ekki eingöngu það að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana heldur væri þeim einnig ætlað „að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt“. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3285.) Af lögskýringargögnum yrði þannig ráðið að með hæfisreglunum væri leitast við eftir megni að koma í veg fyrir að stjórnarsýslan glati trausti sínu hjá borgurinum með því að aðstæður bendi til þess að ekki verði leyst úr einstöku máli á hlutlægan hátt.

Hafa verður í huga að þegar sleppir þeim tilvikum sem falla undir 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga beinist álitaefnið um hæfi starfsmanns í stjórnarsýslu að því hvort fyrir hendi séu aðstæður sem að öðru leyti eru til þess fallnar að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu, sbr. 6. tölul. sömu málsgreinar. Þessi regla er mjög matskennd. Í fyrrnefndu álitinu mínu í máli nr. 3261/2001 setti ég fram eftirfarandi almennar athugasemdir um skýringu þessarar matskenndu hæfisreglu:

„Þessi áhersla löggjafans á að stjórnvöldin sé framkvæmd með þeim hætti að traust skapist á milli hennar og borgaranna er að mínu áliti grundvallarsjónarmið við skýringu hæfisreglna stjórnvöldanna sem leiðir til þess að skýra ber ákvæði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvöldslaganna eftir atvikum rúmt, sjá til hliðsjónar Hans Gammeltoft Hansen o.fl.: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn 1994, bls. 176. Ég tek fram að í samræmi við þetta sjónarmið um traust er farin sú leið í nefndum 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvöldslaganna að orða ákvæðið með þeim hætti að starfsmaður eða nefndarmaður stjórnvöldslunnar sé vanhæfur ef „aðstæður“ eru „fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“. Það ber því samkvæmt ákvæðinu að leggja til grundvallar heildstætt mat á atvikum og aðstæðum í hverju máli samkvæmt almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á því hvort aðili hafi mátt draga óhlutdrægni starfsmanns í efa með réttu. Það er því hin almenna hætta á því að persónuleg sjónarmið ráði niðurstöðu stjórnvalds sem hér er höfð í huga. Það er því ekki nauðsynlegt að sanna að stjórnvaldið hafi í raun og veru byggt niðurstöðu sína á sjónarmiðum sem ekki voru málefnaleg.“

Ég legg á það áherslu að oft getur leikið vafi á því hvort starfsmaður í stjórnvöldslu sé hæfur til þess að taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls. Þá reynir gjarnan á hina matskenndu hæfisreglu 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnvöldslaganna. Að mínu áliti ber stjórnvöldum almennt að haga störfum þannig að leitast sé við að tryggja að starfsmenn komi ekki að málum ef vafi leikur á um hæfi þeirra.

Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnvöldslaganna er aðila máls heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Ákvæðið felur í sér lögfestingu óskráðrar réttarreglu um að almennt sé heimilt að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds sé því á annað borð til að dreifa. Í lögum er einnig að finna sérstakar kæruehimildir sem gilda á ákveðnum sviðum. Ég fjallaði í nokkrum málum á árinu 2002 um túlkun og beitingu kæruehimilda, sjá hér mál nr. 3461/2002 á bls. 62, mál nr. 3609/2002 á bls. 97, mál nr. 3232/2001 á bls. 164, og frumkvæðisathugun í máli nr. 3508/2002 á bls. 185 en um hana verður fjallað nánar í kafla 4.3.3.

Í máli nr. 3309/2001 á bls. 80 kvartaði A yfir úrskurði kærufndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem kærur hans var vísað frá nefndinni. Nefndin taldi að hin kærða ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að greina ríkislögreglustjóra frá meintu refsiverðu athæfi A hefði verið liður í meðferð máls og því ekki kærnanleg ákvörðun, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnvöldslaganna. Þarna reyndi því m.a. á það hvort og þá að hvaða marki ætti að skýra sérákvæði laga um kæruehimild til samræmis við hina almennu kæruehimild 26. gr. stjórnvöldslaganna og skilyrði hennar. Benti ég á að tilvist stjórnvöldslaganna girði ekki fyrir að aðili máls geti átt ríkari kærurétt á grundvelli sérлагаákvæða en sem leiðir af 1. mgr. 26. gr. stjórnvöldslaganna. Með hliðsjón af þessu verði að skýra 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 með sjálfstæðum hætti og þá einkum til samræmis við önnur ákvæði laganna um verkefni og valdheimildir Fjármálaeftirlitsins. Þá sagði í áliti mínu:

„Ég legg á það áherslu að almennt ber að hafa í huga við skýringu slíkra lagaákvæða sem mæla fyrir um kæruehimild að úrræði þau sem aðilum eru tiltæk til að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar eru almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og því hagræði sem af slíkri málsmeðferð leiðir. Ber því að skýra kæruehimildir það rúmt að þær nái því markmiði sem liggur til grundvallar þessu úrræði, sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. október 1992 í máli nr. 577/1992 (SUA 1992, bls. 25) og Páll Hreinsson: Stjórnvöldslögin, skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 264-265.“

Eins og nánar verður rakið í kafla 7 hér á eftir verða 10 ár liðin frá gildistöku

stjórnsýslulaga 1. janúar 2004. Hef ég af því tilefni ákveðið að setja fram í þessum formála nokkrar almennar athugasemdir um framkvæmd laganna hjá stjórnvöldum eins og hún hefur birst mér í störfum mínum.

4.3. Frumkvæðismál.

4.3.1. 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. Frumkvæðiseftirlit það sem 5. gr. laga nr. 85/1997 gerir ráð fyrir er 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. Minni ég á að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu”. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2560.)

Í skýrslum mínum fyrir árin 2000 og 2001 rakti ég að frumkvæðisathugunum hefði fækkað þar sem ég hefði ákveðið að leggja áherslu á að hraða afgreiðslu þeirra kvartana sem mér 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 og einnig á árinu 2002, sbr. kafli 2 hér að framan.

4.3.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2002.

Á árinu 2002 ákvað ég að taka með formlegum hætti sjö mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, og óskaði af því tilefni eftir skýringum frá stjórnvöldum. Til viðbótar óskaði ég í nokkrum öðrum tilvikum eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til þess að ég tæki tiltekið mál til athugunar. Það var síðan ýmist hvort svör stjórnvalda leiddu til þess að ég taldi ekki þörf á að aðhafast frekar eða ég ákvað að bíða og sjá hver yrði framvinda viðkomandi máls hjá stjórnvaldinu en ég hef lagt á það áherslu að komi fram hjá stjórnvöldum vilji til að huga þegar á þessu stigi að breytingum á stjórnsýslufrumkvæmd sé rétt að þau fái til þess hæfilegan tíma án þess að til frekari afskipta komi af minni hálfu. Þau mál sem ég ákvað að taka til athugunar með formlegum hætti að eigin frumkvæði á árinu 2002 beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Afgreiðslutíma hjá umhverfisráðuneytinu í tilefni af kærnum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Þeirri athugun lauk ég með álit, dags. 26. nóvember 2002, sjá mál nr. 3508/2002 sem er að finna í heild sinni á bls. 185. Ég mun fjalla nánar um þetta mál í kafla 4.3.3.
2. Töku ákvarðana ríkislögreglustjóra um að hafna útgáfu öryggisvottunar til ákveðinna einstaklinga í tilefni af fundi utanríkisráðherra Atlantshafsbandalagsins (NATO) í maí 2002. Þessi athugun er enn í vinnslu.
3. Skráningu og meðferð stjórnvalda á erindum sem þeim berast og svör við þeim. Ég sendi 32 ráðuneytum og opinberum stofnunum fyrirsparnarbréf í ágúst 2002 með ósk um almennar upplýsingar um skráningu erinda, eftirlit með stöðu mála, svör við erindum, málshraða og viðmiðunarreglur í því efni, fresti til umsagnaraðila, tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls, meðferð erinda sem berast í tölvupósti og hvort gerðar hafi verið breytingar hjá viðkomandi stofnun í fram-

haldi af setningu laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Tilfni þessa var að umboðsmaður Alþingis hafði þegar á árinu 1989 lýst því að hann teldi brýnt að ráðuneyti og önnur stjórnvöld mótuðu reglur um svör við erindum sem þeim berast frá einstaklingum (sjá mál nr. 126/1989). Við setningu stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 voru lögfestar tilteknar reglur um þessi mál-efni, sbr. einkum 9. gr. laganna um málshraða, fyrirkomulag um öflun umsagna og tilkynningar til aðila um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls. Við athuganir mínar hafði og komið fram að stjórnvöld höfðu í einstaka tilvikum sett sér nánari vinnureglur um þessi mál og þá meðal annars um svartíma erinda. Ég hafði hins vegar í allmörgum málum, sem ég hafði lokið, gert athugasemdir vegna tafa á afgreiðslu mála af hálfu stjórnvalda og einnig hafði ég veitt því athygli að nokkuð skorti á að stjórnvöld hefðu í störfum sínum fylgt ákvæðum 9. gr. stjórn-sýslulaga. Með tilliti til þess lagaramma sem stjórnvöldum er settur í þessu efni er ljóst að miklu skiptir hvaða viðmiðanir stjórnvöld setja sér hvað þetta varðar en þar skipta aðstæður hjá hverju stjórnvaldi einnig máli sem og eðli þeirra viðfangsefna sem það fjallar um. Athugun mín er því m.a. gerð til þess að finna út hvort og þá hvaða viðmiðunarreglur einstök stjórnvöld hafi sett sér í þessu efni og hvernig þau nýta þá tölvutækni sem nú er tiltæk til að skrá erindi og fylgja þeim eftir meðan þau eru til afgreiðslu. Það liggur í hlutarins eðli að hér getur umboðsmaður Alþingis ekki sett fram einhver allsherjartilmæli t.d. um það innan hvaða tíma stjórnvöld þurfi að hafa svarað erindi þannig að það sé í samræmi við 9. gr. stjórn-sýslulaga. Mat á slíku ræðst af atvikum í hverju máli. Það er því mikilvægt að safna saman upplýsingum um vinnubrögð stjórnvalda, lýsa þeim og kynna sérstaklega það sem vel hefur tekist með það í huga að önnur stjórnvöld taki það til fyrirmyndar. Svörum stjórnvalda hefur af minni hálfu verið fylgt eftir með heimsóknum starfs- manna minna til hlutaðeigandi stofnana þar sem tiltekin atriði hafa verið könnuð. Stefnit er að því að þessari athugun verði lokið á árinu 2003.

4. Formi og efni úrskurða í kærumálum hjá ríkissaksóknara með tilliti til ákvæða 31. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 þegar ákvörðunum lögreglustjóra um að fella niður mál, sbr. 112. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og að falla frá sak-sókn, sbr. 113. gr. laganna, er skotið til hans á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Þessi athugun er enn í vinnslu.
5. Afgreiðslutíma úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála á grundvelli skipu- lags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Horfði ég þá til þess að fram höfðu komið ítrekaðar kvartanir yfir töfum á afgreiðslu mála hjá nefndinni og upplýsingar sem bentu til að talsvert skorti á að hún næði að afgreiða þau mál sem til hennar væri skotið innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga. Ég lauk þessari athugun með bréfi til umhverfissráðherra, dags. 3. mars 2003. Þar lýsti ég því að með tilliti til þeirra aðgerða sem ráðuneytið hefði boðað að gripið yrði til, til að stuðla að því að úrskurðarnefnd skipulags- og byg- gingarmála gæti kveðið upp úrskurði innan lögbundins frests, sbr. 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, teldi ég ekki ástæðu til þess að aðhafast frekar vegna málsins, a.m.k. að sinni. Ég tók hins vegar fram að ég myndi fylgjast með því hvort boðaðar aðgerðir skiluðu tilætluðum árangri.
6. Ákvörðunum um laun fanga og réttindum sem tengjast vinnu þeirra. Jafnframt beinist athugun mín að dagpeningum sem ákvarða skal lögum samkvæmt ef fangi er ekki settur til vinnu. Tekið skal fram að Alþýðusamband Íslands sendi mér erindi

á árinu 2000 og lýsti því að sambandið hefði beint fyrirspurnum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem það taldi að fangar nytu ekki þeirra réttinda sem þeir ættu lögum samkvæmt að ávinna sér samhliða launum fyrir vinnu sína, svo sem lífeyrisréttinda. ASÍ taldi í bréfi sínu til mín að ástæða væri til þess að hugað yrði að vinnuréttarlegri stöðu fanga og því hvort lög og reglur um réttindi launafólks og skyldur launagreiðanda kynnu að vera brotin á þeim föngum sem væru í launaðri vinnu í fangelsum ríkisins meðan á afplánun stæði. Eftir að mér barst bréf ASÍ óskaði ég 4. maí 2000 eftir upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um hvort það hefði gengist fyrir athugun á stöðu fanga að þessu leyti eða hvort ráðuneytið hygðist taka málið til skoðunar í kjölfar bréfa ASÍ. Í svörum ráðuneytisins sem bárust mér með bréfi, dags. 30. maí 2001, eftir itrekanir af minni hálfu, var boðað að mál þetta væri til athugunar. Af hálfu ráðuneytisins kom fram sú skoðun að sú greiðsla sem fangar fengu fyrir vinnu sína væru ekki laun í eiginlegum skilningi heldur „þóknun fyrir að stunda vinnu eða nám“. Þá upplýsti ráðuneytið að í undirbúningi væru tillögur um lagabreytingar til samræmis við þennan skilning en í 3. mgr. 13. gr. núgildandi laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, segir að greiða skuli fanga „laun fyrir vinnuna og skal tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa“. Ég ákvað því að biða um stund og sjá hver yrði framvinda þessara mála. Í apríl 2002 barst mér á ný bréf frá ráðuneytinu þar sem kom fram að sá þáttur sem laut að launum fanga hefði verið felldur brott úr frumvarpi um breytingar á lögum um fangelsi og fangavist sem þá hafði verið lagt fram á Alþingi. Þessi mál yrðu því tekin til skoðunar að nýju við heildarendurskoðun fangelsislöggjafarinnar sem unnið væri að. Þegar kom fram í desember 2002 taldi ég ekki unnt að biða lengur með að taka ákveðin atriði, sem lúta að launum og réttindum fanga sem tengjast vinnu og þá um leið ákvörðun dagpeninga, til athugunar að eigin frumkvæði. Ég ritaði dómsmálaráðherra bréf af þessu tilefni 19. desember 2002 og óskaði eftir upplýsingum og skýringum á tilteknum atriðum og tók fram að athugun mín beindist að framkvæmd þessara mála á grundvelli gildandi laga og reglna. Mál þetta er enn til athugunar hjá mér að fengnum svörum ráðuneytisins.

7. Framkvæmd fangelsisýfirvalda á Litla-Hrauni á ákvæði 1. mgr. 19. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, þar sem föngum er veittur réttur til símtala við aðila utan fangelsisins eftir því sem aðstæður leyfa í fangelsinu. Þessi athugun er enn í vinnslu.

4.3.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2002.

Ég lauk við tvær frumkvæðisathuganir á árinu og eru álit mín af því tilefni birt í heild sinni í skýrslunni (sjá mál nr. 3204/2001 á bls. 149, og mál nr. 3508/2002 á bls. 185).

Fyrri athugun mín (mál nr. 3204/2001) beindist að fyrirkomulagi ákvæða 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, um skyldu þeirra sem taka til vinnslu og sölu sjávarafurðir af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum til að greiða hlutfall af hráefnisverði þess afla sem þeir taka inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátaeigenda. Laut athugun mín að því hvort og þá með hvaða hætti þetta fyrirkomulag samrýmdist félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Niðurstaða mín var sú að verulegur vafi léki á því hvort tilhögun 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 uppfyllti þær kröfur sem ákvæði síðari máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gerir og að nauðsynlegt væri að taka þessa tilhögun til endurskoðunar. Í ljósi þessa ákvað ég að vekja athygli Alþingis og sjávarútvegráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á þessu álitinu og beina þeim til-

mælum til þeirra að kannað yrði hvort og þá hvernig huga þyrfti að endurskoðun á lögum nr. 24/1986 að virtum þeim sjónarmiðum sem fram komu í álitinu mínu. Þá benti ég á að í 5., 7. og 9. gr. laga nr. 24/1986 væri að finna samsvarandi fyrirkomulag og mælt væri fyrir um í 6. og 8. gr. laganna að því er varðar skyldu til að inna af hendi fjárframlag inn á greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa. Væri síðan ákveðið hlutfall þess fengið tilgreindum hagsmunafélögum innan sjávarútvegsins. Lagði ég á það áherslu að athugasemdir mínar í álitinu kynnu einnig að eiga við um þá tilhögun að breyttu breytanda.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 25. mars 2003, er sagt frá því að ríkisstjórnin hafi ákveðið að bregðast við álitinu mínu með því að skipa starfshóp til að endurskoða framangreind ákvæði laga nr. 24/1986. Nánar er greint frá viðbrögðum stjórnvalda við álitinu á bls. 164.

Síðari frumkvæðisathugun mín (mál nr. 3508/2002) beindist að afgreiðslutíma hjá umhverfisráðuneytinu í tilefni af kærnum vegna úrskurða Skipulagisstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, sbr. áður lög nr. 63/1993. Tilefni athugunarinnar var það að í erindum sem mér höfðu borist og í frásögnum fjölmiðla hafði komið fram að í ákveðnum tilvikum hefði afgreiðsla ráðuneytisins tekið mun lengri tíma en þær átta vikur sem umhverfisráðherra hefur samkvæmt framangreindum lögum til að úrskurða um slíkar kærur.

Í álitinu mínu dró ég saman niðurstöður með eftirfarandi hætti:

„Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er því sú að umhverfisráðuneytið hafi í meirihluta þeirra mála sem undir það eru borin á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 1. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, farið fram úr lögbundnum átta vikna afgreiðslufresti samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. Hér er um að ræða málaflokk þar sem löggjafinn hefur með skýrum hætti tekið afstöðu til þess tíma sem stjórnvöld eiga að hafa til afgreiðslu máls auk þess sem mikilvægt er fyrir hlutaðeigandi að niðurstaða fáiast innan hæfilegs tíma. Í ljósi þess eru það tilmæli mín til umhverfisráðuneytisins að leitað verði leiða til úrbóta á þessum annmarka á stjórnsýslufrákvæmd þess og þá í samræmi við þau sjónarmið sem ég hef rakið í álitinu.

Þar sem fyrir liggur að veruleg frávík hafa orðið á því að fylgt hafi verið ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, að umhverfisráðuneytið kveði upp úrskurð innan átta vikna frá því kærufrestur rann út, hef ég ákveðið að kynna Alþingi þetta álit mitt þótt í álitinu sé ekki tekin afstaða til þess hvort um meinbugi á lögum sé að ræða, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.“

Greint er frá viðbrögðum umhverfisráðuneytisins við þessum tilmælum mínum á bls. 194.

4.3.4. Viðbrögð stjórnvalda við frumkvæðisathugunum umboðsmanns.

Í skýrslu minni fyrir árið 2001 gerði ég sérstaklega að umtalsefni viðbrögð stjórnvalda í tilefni af frumkvæðisathugunum umboðsmanns. Ég benti þar á að umboðsmanni væri nokkur vandi á höndum þegar stjórnvöld lýstu þeirri fyrirætlan í upphafi og ekki síður að lokinni frumkvæðisathugun umboðsmanns að færa starfshætti sína eða reglur til samræmis við ábendingar og tilmæli hans en þrátt fyrir það bólaði lítt á breytingum. Ég rakti í skýrslu minni fyrir árið 2001 tvö mál af þessu tilefni. Annars vegar var þar um að ræða athugun á ákveðnum þáttum sem varða réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð mála hjá yfirvöldum fangelsismála. Síðara málið laut að breytingum á gjaldtökuheimildum þannig að þær samrýmdust þeim kröfum sem stjórnarskráin gerir til skattlagningarheimilda.

Athugun mín á ákveðnum þáttum fangelsismála hófst í ágúst 1999 og lauk með álitum sem ég sendi frá mér 27. nóvember 2001. Efni þessarar athugunar minnar er nánar lýst í skýrslu minni fyrir árið 2001. Ég tók líka sérstaklega fram að ég hefði valið að beina athugun minni að þeim tilteknu atriðum sem um var fjallað í álitinu þar sem þar reyndi á í hvaða mæli hefðu verið settar og birtar formlegar reglur sem lægju til grundvallar framkvæmd fangelsis-yfirvalda. Tilvist slíkra regna væru liður í því að tryggja réttaröryggi þeirra sem sæta afplánun í fangelsum. Þá skipti það miklu fyrir þá sem ættu að hafa eftirlit með stjórnsýslu á þessu sviði, eins og umboðsmann Alþingis, að slíkar reglur lægju fyrir.

Í skýrslu minni fyrir árið 2001 gerði ég jafnframt grein fyrir hver hefðu verið viðbrögð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fram að því að ég lauk frágangi á skýrslu minni til Alþingis síðla sumars 2002. Þar var því lýst að allt frá því að ég hóf athugun mína árið 1999 hefði komið fram af hálfu ráðuneytisins að ráðagerðir væru uppi um að setja reglur um ákveðin atriði sem athugun mín tæki til, jafnvel þegar á árinu 2000, og gera að öðru leyti umbætur á þeim sviðum sem fyrirspurnir mínar beindust að. Þegar þessi áform höfðu ekki gengið eftir á árinu 2001 sendi ég álit mitt frá mér og beindi ákveðnum tilmælum til ráðuneytisins um úrbætur. Í framhaldi af því kom ekki annað fram af hálfu ráðuneytisins og fangelsismálastofnunar en að vilji væri til þess að gera nauðsynlegar breytingar í samræmi við þau sjónarmið sem ég setti fram í álitinu mínu. Þannig kom fram í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 22. apríl 2002, að ákveðið hefði verið að skipa nefnd þriggja manna til að semja nýtt frumvarp til laga um fangelsi og fangavist og var því lýst að fullur vilji væri til þess að leggja fram fullbúið lagafrumvarp á næsta Alþingi. Tekið var fram að samkvæmt því mætti fastlega búast við að ný lög um fangelsi og fangavist yrðu samþykkt fyrir þinglok vorið 2003. Þá var tekið fram að jafnframt yrði lokið við að semja nauðsynlegar reglugerðir, reglur og önnur fyrirsmáli þannig að þær mætti setja um leið og væntanleg lög tækju gildi, þ.e. á árinu. 2003. Þegar skýrsla mín fyrir árið 2001 fór í prentun síðla sumars 2002 upplýsti ráðuneytið að tafir hefðu orðið á starfi nefndarinnar og óvissa væri um framgang málsins. Frumvarp til nýrra laga um fangelsi og fangavist var ekki lagt fram á Alþingi veturinn 2002/2003.

Ég hef jafnan lagt á það áherslu við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, allt frá því að ég hóf athugun mína árið 1999, að hún beinist að framkvæmd fangelsismála á grundvelli gildandi laga frá árinu 1988. Athugasemdir mínar og tilmæli um breytingar á starfsháttum hafi sem slíkar ekki beinst að því að þörf væri á nýrri lagasetningu þótt vitanlega gæti það verið kostur að lagareglurnar væru ítarlegri á ákveðnum sviðum. Þrátt fyrir áform ráðuneytisins um endurskoðun laganna hef ég því ítrekað rætt við fyrirvarsmenn ráðuneytisins og fangelsismálastofnunar um þá áherslu sem ég legði á að breytingar yrðu gerðar á ákveðnum starfsháttum innan fangelsanna, sérstaklega á Litla-Hrauni. Af hálfu fangelsismálastofnunar og ráðuneytisins var boðað að slíkar breytingar kæmu senn til framkvæmda. Ég gerði þessum aðilum jafnframt grein fyrir því í upphafi árs 2003 að ég teldi mig ekki geta farið í heimsókn á Litla-Hraun og svarað fyrirspurnum fanga þar enn einu sinni á þá sömu lund og áður að yfirvöld fangelsisins segðu að senn yrðu gerðar breytingar vegna tilmæla minna. Ég átti viðræður við forstjóra fangelsismálastofnunar í febrúar og mars 2003 þar sem fram kom að unnið væri að þessum breytingum. Ég var síðar upplýstur um að dráttur hefði orðið á því að tiltekin atriði þeirra kæmu til framkvæmda og þær höfðu ekki nema að litlu leyti komið til framkvæmda þegar ég heimsótti fangelsið á Litla-Hrauni í maí 2003.

Sá dráttur sem orðið hefur á framgangi þessa máls af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og einnig á fleiri málum er tengjast stöðu fanga hér á landi, sbr. frumkvæðismál um laun fanga og réttindi tengd vinnu, sjá kafla 4.3.2. hér að framan, urðu mér tilefni til þess að óska eftir fundi með nýjum dóms- og kirkjumálaráðherra í júní 2003. Í kjölfar þess hafa mér verið veittar upplýsingar um framgang málsins. Áformað er að frumvarp til nýrra laga um fangelsi og fangavist verði lagt fram á Alþingi veturinn 2003/2004 og ef það verður sam-

þykkt er gert ráð fyrir að nýjar og heildstæðar stjórnsýslureglur um framkvæmd fangelsismála verði settar í kjölfarið. Þá hafa verið gerðar ákveðnar breytingar á því hvernig hagað er töku ákvarðana um agaviðurlög í fangelsinu á Litla-Hrauni, flutningi fanga milli húsa og deilda þar og töku þvagsýna, vegna tilmæla minna. Upplýsingagjöf til fanga við komu þeirra til afplánunar hefur einnig verið bætt. Ég hef á þessu stigi ekki tekið afstöðu til þess hvernig þessar breytingar falla að tilmælum mínum og hef í því efni talið rétt að sjá betur hvernig til tekst með framkvæmdina.

Hitt málið sem ég gerði að umtalsefni í skýrslu minni fyrir árið 2001 var athugun sem umboðsmaður Alþingis boðaði að hann ætlaði að hefja á árinu 1996 á því hvort lög um heimtu ýmissa gjalda uppfylltu skilyrði sem 40. og 77. gr. stjórnarskránnar gera til skattlagningarheimilda eftir breytingu sem gerð var á þessum ákvæðum með 15. gr. stjórnarskipunarlega nr. 97/1995. Fjármálaráðherra brást í þessu tilviki við með því að skipa sérstaka nefnd til að fara yfir gjaldtökuheimildir í lögum og kanna hvernig þær samrýmdust þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt stjórnarskránni til skattlagningarheimilda. Skyldi athuginin að beinast sérstaklega að töku þjónustugjalda og átti nefndin að gera tillögur um nauðsynlegar lagabreytingar. Vegna þessa frumkvæðis fjármálaráðherra ákvað umboðsmaður að aðhafast ekki frekar. Nefnd fjármálaráðherra skilaði skýrslu sinni í febrúar 1999 og voru niðurstöður hennar um lög og reglur á sviði einstakra ráðuneyta sendar þeim til úrvinnslu. Í byrjun árs 2000 ákvað ég að spyrjast fyrir um það hjá þessum ráðuneytum hvað liði breytingum til samræmis við tillögur nefndarinnar og hvort gerðar væru athugasemdir við niðurstöður hennar. Í svörum ráðuneytanna voru ekki gerðar athugasemdir við afstöðu nefndarinnar og var þar lýst þeim breytingum sem gerðar höfðu verið og aðrar boðaðar. Ég hef síðan reynt að fylgjast með því hvort þessi áform hafi gengið eftir og er ljóst að enn skortir þar nokkuð á.

Í einu þeirra mála sem um er fjallað í þessari skýrslu kvartaði einstaklingur yfir gjaldtöku samkvæmt lagaákvæði sem nefnd fjármálaráðherra hafði talið nauðsynlegt að gera breytingar á (sjá mál nr. 3195/2001 á bls. 172). Beindist kvörtunin að innheimtu skipagjalds á grundvelli 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993, um eftirlit með skipum, á árunum 1998 og 1999. Þrátt fyrir að samgönguráðuneytið hefði í bréfi til mín í maí 2000 boðað að væntanlega yrði lagt fram frumvarp til breytinga á umræddum lögum þá um haustið þar sem tekið yrði mið af sjónarmiðum nefndarinnar bólaði enn ekkert á slíku frumvarpi þegar ég lauk umfjöllun minni um umrædda kvörtun með álit, dags. 2. ágúst 2002. Í álitu mínu er þessi dráttur á því að koma umræddri gjaldtöku í löglegt horf átalinn. Þetta mál er nefnt hér sem dæmi um það þegar áform stjórnvalda um að gera breytingar á stjórnsýsluframkvæmd eða reglum í tilefni af athugun sem umboðsmaður Alþingis hefur hafið að eigin frumkvæði hafa ekki gengið eftir.

5.0. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum og ábendingum umboðsmanns.

Í síðustu skýrslu minni til Alþingis var tekin upp sú nýbreytni að birta sérstakt yfirlit yfir viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns. Er þá átt við þau mál þar sem umboðsmaður beinir þeim tilmælum til stjórnvalds að taka mál tiltekings einstaklings eða lögaðila til meðferðar að nýju komi fram ósk um slíkt frá viðkomandi. Slíkt yfirlit er einnig birt í þessari skýrslu vegna þeirra mála sem ég lauk á árinu 2002, sjá lið 3.0. í kafla II. Þar er nú einnig gerð grein fyrir viðbrögðum stjórnvalda við almennum tilmælum þar sem ég hef beint því til viðkomandi stjórnvalds að gera almennt breytingar á tilteknum vinnubrögðum eða reglum (sjá 4.0.).

Þau álit þar sem ég beindi sérstökum tilmælum til stjórnvalda á árinu 2002 voru alls 27

á móti 43 árið 2001. Í fimm þessara mála beindi ég einnig almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en í öðrum átta málum voru tilmæli mín aðeins almenns eðlis.

Þessi yfirlit vegna þeirra mála sem ég lauk á árinu 2002 sýna að stjórnvöld bregðast nær undantekningarlaust við tilmælum umboðsmanns og færa það sem hefur farið úrskæiðis til betri vegar. Það ber hins vegar að hafa í huga að oft lúta athugasemdir umboðsmanns og tilmæli að því að annmarkar hafi verið á málsmeðferð. Það að bætt sé úr slíkum annmörkum leiðir ekki alltaf til þess að niðurstaða stjórnvalds verði önnur að efni til.

Í yfirliti mínu fyrir árið 2001 kom fram að í tveimur málum hafði stjórnvald ekki farið að tilmælum mínum en í báðum tilvikum var um að ræða kvartanir vegna ákvarðana sem féllu undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Samkvæmt yfirliti yfir viðbrögð vegna tilmæla frá árinu 2002 sést að í einu máli liggur fyrir að stjórnvald hefur ekki farið að tilmælum mínum um að endurupptaka mál bærisk ósk um það frá þeim sem borið hafði fram kvörtun við mig. Beindist kvörtun þessa aðila að úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna afturköllunar á ákvörðun fangelsismálastofnunar um að veita honum kost á að fullnusta vararefsingu fésektar samkvæmt tilgreindum dómum og sektarboðum með því að gegna samfélagsþjónustu (sjá mál nr. 3461/2002 á bls. 62). Í kjölfar álits míns hafnaði ráðuneytið beiðni þessa aðila um að taka upp samningaviðræður um bætur með vísan til þess að það væri ósamhála tilteknum atriðum í áliti mínu. Með tilliti til viðbragða ráðuneytisins, og þá sérstaklega þeirra atriða sem það tilgreinir að það sé ekki sammála, hef ég ákveðið að birta álit mitt í málinu í heild sinni í þessari skýrslu ásamt upplýsingum um svör ráðuneytisins.

Álit og tilmæli umboðsmanns Alþingis eru ekki bindandi fyrir stjórnvöld. Stofnun embættis umboðsmanns Alþingis byggist hins vegar á því að stjórnvöld fari almennt að tilmælum hans. Sé raunin önnur er starf umboðsmanns ekki það úrræði fyrir borgarana sem því er ætlað. Það verður hins vegar alltaf að gera ráð fyrir því að í einhverjum tilvikum séu stjórnvöld ekki fyllilega sáttt við niðurstöðu umboðsmanns en þá skiptir miklu að stjórnvöld hagi viðbrögðum sínum þannig að leitast sé við að tryggja að sá einstaklingur eða lögaðili sem í hlut á fá leyst úr sínu máli með eðlilegum og lögmætum hætti. Það mál sem um var fjallað hér að framan frá árinu 2002 og annað málanna frá árinu 2001 lúta að framkvæmd stjórnvalda við fullnustu refsinga. Þetta eru dæmi um mál þar ég hef komist að þeirri niðurstöðu að hin stjórnsýslulega úrlausn, í þessum tilvikum úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem æðra stjórnvalds, hafi ekki verið í samræmi við lög. Umræddar ákvarðanir höfðu hins vegar komið til framkvæmda með því að viðkomandi einstaklingar höfðu þegar afplánað sína refsingu. Í ljósi niðurstöðu minnar beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka þessi mál til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitum mínum, kæmi fram beiðni þess efnis frá aðilum málanna, og leita þá leiða til að rétta hlut þeirra. Það leiðir af eðli þessara mála að hafi stjórnvöld ekki hagað fullnustu refsidóma í samræmi við lög verður ekki bætt úr því öðruvísi en með greiðslu skaðabóta af hálfu ríkisins. Mér hefur þótt skorta á að þeir fulltrúar ríkisins sem komið hafa að málum af þessu tagi, þar sem aðilar leita til stjórnvalda að nýju eftir að ég hef látið uppi álit með áðurgreindum tilmælum, hagi viðbrögðum sínum þannig að leitast sé við að hlutaðeigandi fá eðlilega úrlausn sinna mála. Það verður að gera ráð fyrir að við framkvæmd á þessum þætti stjórnsýslunnar eins og öðrum geti orðið mistök við úrlausn einstakra mála. Þá skiptir miklu að hlutaðeigandi stjórnvöld taki á grundvelli þeirra athugasemda sem fram koma í áliti umboðsmanns Alþingis afstöðu til þess hvort tilefni sé til að hafna alfarið bótaábyrgð þótt það geti síðan orðið viðfangsefni dómstóla að skera úr um fjárhæð bóta ef samkomulag næst ekki um þær.

Það leiðir af hlutverki umboðsmanns Alþingis að það kemur gjarnan í hlut hans að gera athugasemdir við starfshætti stjórnvalda þegar ákvæðum stjórnsýslulaga hefur ekki verið fylgt. Stundum heyrast þau viðbrögð hjá stjórnvöldum að umboðsmaður sé að finna að smáatriðum þótt því sé í sjálfu sér ekki andmælt að starfshættirnir hafi ekki verið í samræmi við

lög. Ég hef í starfi mínu sem umboðsmaður reynt að gera mér far um að hvetja stjórnvöld til þess að hafa frumkvæði að því að bæta sjálf úr því sem kann að hafa farið miður í vinnubrögðum þeirra án þess að ég láti uppi sérstakt álit af því tilefni. Mér er hins vegar vandi á höndum þegar mér berst kvörtun frá aðila sem telur að meðferð stjórnvalda á máli hans hafi ekki verið í samræmi við lög og athugun mín á málinu staðfestir að svo hafi verið þótt um minni háttar frávik frá lögum hafi verið að ræða sem ekki er líklegt að hafi áhrif á gildi þeirrar ákvörðunar sem stjórnvaldið tók og kvörtunin beinist að. Á ég að fella málið niður eða reyna með einhverju móti að koma á framfæri við stjórnvaldið ábendingu um það atriði sem ekki hefur verið í samræmi við lög og þá með það í huga að gerðar verði ráðstafanir til þess að slíkt endurtaki sig ekki? Ég hef stundum farið síðari leiðina og þá annað hvort haft tal af fyrirsvarsmanni viðkomandi stjórnvalds eða skrifað bréf þar sem slíkri ábendingu er komið á framfæri. Viðbrögð stjórnvalda í þessum tilvikum eru mismunandi. Ég tel mig þó yfirleitt fá jákvæð viðbrögð og merkja að stjórnvöld líti á þetta sem lið í því sameiginlega verkefni að bæta stjórnsýsluna.

Í nokkrum tilvikum hafa mér hins vegar þótt viðbrögð stjórnvalda ekki bera vott um nægjanlegan skilning á nauðsyn þess að færa starfshætti stjórnvalda til samræmis við stjórnsýslulög. Á þetta einkum við þegar ég kem ábendingu á framfæri við ráðuneyti sem æðra stjórnvald með það í huga að það komi efni hennar á framfæri við undirstofnun eða stofnanir. Ég tek sem dæmi um þetta bréfaskipti sem ég átti við fjármálaráðuneytið í framhaldi af kvörtun sem mér hafði borist vegna úrskurðar ráðuneytisins um stimpilgjald. Athugun mín á kvörtuninni beindist meðal annars að því hvort sú ákvörðun sýslumanns að gera viðkomandi að greiða stimpilgjald af afsali skips væri stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga og þá með tilheyrandi lögfylgjum um form á birtingu ákvörðunar og leiðbeiningar af því tilefni. Mér varð það ljóst við athugun mína á málinu að ákvarðanir sýslumanna um greiðslu stimpilgjalda eru almennt aðeins birtar með því að gjaldandi fær afhentan reikning fyrir greiðslunni. Ég kynnti fjármálaráðuneytinu í símtali hugleiðingar mínar og vakti þá máls á því að það kynni að vera tilefni til þess að ráðuneytið hefði, ef það væri sammála því að þarna væri um að ræða stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga, frumkvæði að því að sýslumenn og önnur stjórnvöld sem legðu á stimpilgjald gættu að því að haga meðferð þeirra mála í samræmi við stjórnsýslulög. Í kjölfar þessa sendi ég ráðuneytinu bréf og benti þá jafnframt á fleiri atriði sem ég teldi nauðsynlegt að ráðuneytið skýrði vegna úrskurðar síns í málinu en tók fram að ef það yrði niðurstaða ráðuneytisins að rétt væri að endurupptaka málið væri nægjanlegt að láta mig vita af því og þá væri ekki þörf á að svara fyrirspurnum mínum að öðru leyti. Ráðuneytið fór þá leið að endurupptaka úrskurð sinn og tilkynnti mér um það. Þetta sama mál kom svo til mín aftur í formi kvörtunar vegna nýs úrskurðar ráðuneytisins. Ég taldi eftir athugun á þeirri kvörtun ekki tilefni til þess að taka þann úrskurð ráðuneytisins til frekari athugunar. Hins vegar taldi ég rétt eftir athugun mína á síðari kvörtuninni að spyrjast fyrir um það með formlegum hætti hvort og þá hvaða almennu ráðstafanir fjármálaráðuneytið hefði gert í tilefni af framangreindu, t.d. hvort ráðuneytið hefði kynnt sýslumönnum þá afstöðu sína að ákvörðun um greiðslu stimpilgjalds væri ákvörðun sem félli undir stjórnsýslulög eða hefði í hyggju að gera það. Bæri því sýslumönnum meðal annars að gæta þess að fylgja 20. gr. laganna um birtingu ákvörðunar og leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá ákvörðun rökstudda, um kærueimild og kærufresti. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins af þessu tilefni er það upplýst að ekki hafi verið gripið til neinna almennra ráðstafana í kjölfar fyrri bréfaskipta við mig í tengslum við framangreint mál. Innan ráðuneytisins hafi um nokkurn tíma staðið yfir vinna að frumvarpi til nýrra laga um stimpilgjald. Í tengslum við þá vinnu hafi ráðuneytið tekið erindi mín til nánari skoðunar. Þá er mér kynnt að ráðuneytið muni veita embætti mínu nánari upplýsingar varðandi þau álitamál sem reifuð eru í bréfum mínum eftir því sem þeirri vinnu miði áfram. Í lok bréfs ráðuneytisins er áréttuð sú afstaða þess að allir þeir aðilar sem innheimta stimp-

ilgjald samkvæmt lögum um stimpilgjald, nr. 36/1978, séu bundnir af ákvæðum stjórnslulaga við ákvörðun gjaldsins. Beri því t.d. við lögskýringu 13. gr. laga nr. 36/1978 að líta til hinna almennu ákvæða stjórnslulaga.

Í þessu svari fjármálaráðuneytisins kemur fram viðhorf sem ég verð í nokkrum mæli var við hjá stjórnvöldum. Af hálfu stjórnvaldsins er í sjálfu sér ekki dregið í efa eða gerðar athugasemdir við að ákveðin framkvæmd þeirra hafi ekki verið í samræmi við gildandi lög. Stjórnvaldið telur hins vegar ekki tilefni til að aðhafast og breyta framkvæmdinni þannig að hún samrýmist gildandi lögum heldur telur rétt að bíða þess að úrslit fáiast um nýja eða breytta lagasetningu sem oft er boðað að ætlunin sé að undirbúa. Ég hef ítrekað bent á að það er skylda stjórnvalda að haga meðferð mála og afgreiðslu í samræmi við gildandi lög. Stjórnvöld geta þannig ekki látið hjá líða að afgreiða erindi vegna þess eins að þau telja rétt að bíða nýrra laga.

6.0. Tafir hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála.

Í fyrri skýrslum mínum til Alþingis hef ég vakið athygli á því að tæplega 20% þeirra kvartana sem mér hafa borist síðustu ár hafa lotið að töfum hjá stjórnvöldum við afgreiðslu máls. Eins og fram kemur í yfirliti 1.5. í kafla II var árið 2002 engin undantekning í þessu sambandi. Alls bárust 49 kvartanir af þessu tagi eða 18% skráðra mála. Ég hef áður bent á að líklega megi skýra þennan fjölda kvartana vegna tafa hjá stjórnvöldum að einhverju leyti með því að þau gæti þess ekki nægjanlega að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála og skýra ástæður þess. Ákvæði 9. gr. stjórnslulaga eru skýr um skyldu stjórnvalda til að taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er og að skýra aðila máls frá fyrirsjáanlegum töfum. Það er hins vegar stjórnvalda að móta nánar framkvæmdina á sínu sviði. Eins og ég vík nánar að í næsta kafla tel ég að enn skorti á í mörgum tilvikum að stjórnvöld hafi í kjölfar lögfestingar stjórnslulaganna farið yfir vinnulag og verkferla á sínu sviði. Málshraði og skipulögð vinnubrögð til samræmis við reglur 9. gr. stjórnslulaga eru dæmi um atriði sem þarna ættu að koma til skoðunar.

7.0. Stjórnslulögin 10 ára.

Hinn 1. janúar 2004 verða liðin tíu ár frá því að stjórnslulög nr. 37/1993 tóku gildi. Ég hef áður vakið athygli á því að með þeim lögum var í mörgu verið að færa í lög reglur sem áður voru taldar gilda sem óskráðar grundvallarreglur stjórnsluréttarins. Ýmsu var síðan aukið við og tekið af skarið um hvernig standa ætti að meðferð þeirra mála innan stjórnslunnar sem lögin taka til. Lögin fólu þannig í sér almennar reglur um meðferð mála þegar teknar eru ákvarðanir í stjórnslunni um rétt eða skyldu manna, sem aðgengilegar voru bæði almenningi og starfsfólki stjórnslunnar. Markmiði með setningu nýrra laga verður á hinn bóginn illa náð ef þeim er ekki fylgt nægjanlega í framkvæmd. Á þeim tíma-mótum sem nú eru framundan í sögu stjórnslulaga á Íslandi er ástæða til að hvetja þá sem að þessum málum koma til að huga að því hvernig til hefur tekist um framkvæmd stjórnslulaganna frá því að þau tóku gildi.

Helsta markmiðið með setningu stjórnslulaganna var eins og sagði í greinargerð með frumvarpi til laganna að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög. Lögin hafa að geyma þær grundvallarreglur sem stjórnvöldum ber að fylgja þegar teknar eru svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. Þetta eru því almennar reglur sem eiga að móta starfshætti stjórnvalda en ekki reglur sem aðeins reynir á í einhverjum meiri háttar málum ef svo má að orði komast. Þá er ástæða til að minna á að reglur

laganna kveða á um lágmarkskröfur til stjórnáslunnar og þau standa því ekki í vegi að stjórnvöld ákveði að vanda betur til meðferðar mála hjá sér heldur en þessar lágmarksreglur kveða á um.

Í blaðagrein sem birtist nýverið lýsti greinarhöfundur því að stjórnáslulögin væru þau lög á Íslandi sem minnst væri farið eftir þegar skattalögum slepti. Eðlilega staðnæmist umboðsmaður Alþingis við þegar slík skrif birtast. Hafa verður í huga að sérstök úttekt hefur ekki verið gerð á því hvernig til hafi tekist hjá stjórnvöldum að laga vinnubrögð sín að þeim kröfum sem stjórnáslulögin gera. Miðað við reynslu mína í starfi umboðsmanns Alþingis tel ég ekki ástæðu til að ætla annað en að fullur vilji sé hjá stjórnvöldum til þess að fylgja reglum stjórnáslulaganna. Ég hef hins vegar lýst því að mér þykir enn of hægt ganga við að stjórnvöld geri almennar ráðstafanir til að færa starfshætti sína til samræmis við þær kröfur sem leiða af reglum laganna. Þá hef ég talið brýnt að auka fræðslu fyrir starfsfólk stjórnáslunnar um þær stjórnáslureglur sem þeim ber að fylgja við úrlausn mála. Það ber auðvitað að varast að alhæfa í þessum málum enda stjórnvöldin mörg og aðstæður þeirra mismunandi. Í starfi mínu sé ég fjölmörg mál þar sem stjórnvöld hafa gætt þess að fylgja reglum stjórnáslulaga í einu og öllu en eðli málsins samkvæmt leitar hinn almenni borgari frekar til mín ef hann telur að stjórnvöld hafi ekki fylgt réttum reglum við úrlausn á máli hans.

Fyrir forgöngu forsætisráðuneytisins var vandað til undirbúnings að gildistöku stjórnáslulaganna og kynningu á efni þeirra. Þetta var gert með útgáfu á sérstökum ritum og skipulögðum fræðslunámskeiðum um efni laganna. Ég hef hins vegar undrast það eftir að ég tók við starfi umboðsmanns Alþingis árið 1998 hversu oft ég verð þess var að þrátt fyrir þann tíma sem liðinn er frá gildistöku laganna verði ekki séð að þessi lagasetning hafi orðið fyrirvarsmönnum einstakra stjórnvalda tilefni til þess að fara almennt og með skipulögðum hætti yfir vinnulag, eða það sem gjarnan er nú nefnt verkferlar, innan ráðuneytis eða stofnunar og þá til að kanna hvort gera þurfi breytingar á vinnubrögðum til samræmis við reglur stjórnáslulaganna. Viðfangsefni stjórnáslunnar eru margvísleg og eðli þeirra mála sem einstök stjórnvöld fjalla um mismunandi. Því skiptir miklu við upphaf máls að gera sér grein fyrir hvaða vinnulag þarf að hafa við afgreiðslu þess þannig að fullnægt sé þeim kröfum sem stjórnáslulögin gera. Ég nefni hér sem dæmi: Hversu langan tíma ætlar stjórnvaldið sér til að afgreiða málið og hvenær verður skylða þess til að tilkynna um fyrirjáanlegar tafir virk, sbr. 9. gr. stjórnáslulaga? Í sömu grein er einnig mælt fyrir um skyldu stjórnvalds sem afla þarf umsagnar að tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaradili láti umsögn sína í té. Hvernig á að standa almennt að rannsókn mála innan ákveðins málaflökks þannig að málið sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. laganna, og hvernig er best að haga málum svo andmælaréttur aðila sé virtur, sbr. 13. laganna? Hefur verið tekin afstaða til þess hvernig standa eigi að formi og birtingu ákvörðunar og veitingu leiðbeininga í samræmi við 20. gr. laganna?

Athugun á borð við þetta gæti ennfremur orðið fyrirvarsmönnum stjórnvaldsins tilefni til að huga að því hvort gera mætti enn betur við meðferð mála með tilliti til þeirra réttaröryggissjónarmiða sem stjórnáslulögin byggja á og á grundvelli vandaðra stjórnásluhátta. Hversu oft heyrum við ekki um að stjórnvöldum hafi verið sent erindi en því hafi ekki verið svarað? Veit viðkomandi hvort bréfið barst stjórnvaldinu? Einfalt bréf þar sem stjórnvaldið staðfestir móttöku erindisins og gerir grein fyrir fyrirhuguðum afgreiðslutíma ef fyrirjáanlegt er að meðferð málsins muni tefjast væri þarna til upplýsingar fyrir þann sem sendi erindið og væri til þess fallið að draga úr álagi t.d. vegna fyrirspurna og óánægju með starfshætti stjórnvaldsins.

Það að stjórnvöld komi á betra vinnulagi við afgreiðslu mála til samræmis við þær kröfur sem stjórnáslulögin setja er liður í því að bæta það sem ég vil nefna stjórnáslumenningu okkar Íslendinga. Reglur stjórnáslulaganna eru flestar í eðli sínu einfaldar og almennar umferðarreglur sem stjórnvöldum ber að fara eftir við afgreiðslu á málum borgar-

anna. Þessar reglur eiga að stuðla að auknu réttaröryggi borgaranna og veita þeim möguleika á því að vera beinir og upplýstir þátttakendur í undirbúningi þeirrar ákvörðunar sem stjórnvald þarf að taka um málefni þeirra. En það er ekki síst mikilvægt, til að stuðla að framgangi þessa markmiðs, að auka þekkingu þeirra sem starfa innan stjórnsýslunnar á stjórnsýslureglum og þá sérstaklega stjórnsýslulögnum. Slík þekking auðveldar starfsfólki stjórnsýslunnar að átta sig á því sem betur má fara auk þess að gera það betur í stakk búið að leysa úr einstökum málum.

Eins og ég vík sérstaklega að í næsta kafla hefur þegar verið tekið til við að auka fræðslu um stjórnsýslureglur fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar. Ég tel vel við hæfi að nota 10 ára afmæli gildistöku stjórnsýslulaganna sem tilefni til þess að festa þessa fræðslu enn frekar í sessi annars vegar með því að gefa nýju starfsfólki sem kemur til starfa í stjórnsýslunni kost á lágmarksfræðslu og hins vegar með því að gera slíka fræðslu að lið í endurmenntun annars starfsfólks stjórnsýslunnar. Þetta kostar vissulega einhverja fjármuni og krefst tíma þeirra sem fræðsluna sækja og leiðbeina þar. Ég tel hins vegar að þetta ætti, þegar fram líða stundir, að skila sér í betri og skilvirkari stjórnsýslu og það má vitanlega færa rök fyrir því að með slíku megi spara fjármuni, bæði hjá hinu opinbera og einnig hjá borgurunum.

Stjórnsýslulögin frá 1993 eru almenn lög og gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna nema sérstaklega sé kveðið á um undantekningar þar frá í lögum. Eins og afmörkun á gildissviði laganna er sett fram þarf, með þeim hefðbundnu aðferðum sem viðhafðar eru við lögskýringar, að skera úr því hvaða ákvarðanir stjórnvalda falli undir lögin og þá með þeim lögfylgjum sem af því leiðir. Það kemur vissulega fyrir að stjórnvöld eru ekki fyllilega sátt við þá afstöðu umboðsmanns Alþingis að tiltekna ákvarðanir falli undir gildissvið laganna. Þegar betur er að gáð og farið hefur verið yfir röksemdir stjórnvalda hefur gjarnan komið í ljós að þar ræður í raun sá vilji stjórnvalda að umræddar ákvarðanir eigi ekki að falla undir lögin. Ég nefni í þessu sambandi tiltekna ákvarðanir um málefni fanga og ákvarðanir sem lögregla og ákærvald taka. Ég hef í þessu sambandi lagt áherslu á að stjórnsýslulögin eru sett til þess að auka réttaröryggi borgaranna og það verður því að vera ákvörðun Alþingis ef fella á tiltekna ákvarðanir stjórnvalda undan lögnum. Mér er sem umboðsmanni Alþingis fengið það hlutverk að gæta þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við lög. Það hvaða skoðanir ég eða stjórnvöld hafa á því hvaða ákvarðanir stjórnvalda eigi að falla undir stjórnsýslulögin og hverjar ekki er ekki það sem ræður. Ef stjórnvöld telja hins vegar að það geri þeim erfitt fyrir í störfum þeirra að uppfylla þær kröfur sem stjórnsýslulögin gera til meðferðar á tilteknum málum þá eiga þau að hafa frumkvæði að því að fá fram afstöðu Alþingis til þess hvort heimila eigi undanþágur frá stjórnsýslulögnum. Ég tek fram að það eru fordæmi fyrir því að sú leið hafi verið farin í nágrenni okkar þar sem í gildi eru áþekkt stjórnsýslulög og hér á landi. Þá er einnig dæmi um þetta í nýlegri löggjöf hér á landi, t.d. í 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga.

8.0. Aukin fræðsla um reglur stjórnsýsluréttar.

Ég hef áður í skýrslum mínum til Alþingis minnt á nauðsyn þess að auka fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um þær réttarreglur sem gilda um starfshætti hennar. Hef ég þá fyrst og fremst haft í huga hinar almennu stjórnsýslureglur. Ég tel því ástæðu til að fagna því framtaki starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins að bjóða upp á námskeið um reglur stjórnsýslu- og upplýsingalaga. Fyrsta námskeiðið var haldið í apríl 2002 og hefur verið endurtekið nokkrum sinnum síðan. Í hvert sinn hefur um 30 manna hópur sótt námskeiðið. Auk yfirferðar yfir helstu ákvæði nefndra laga hefur verið farið yfir raunhæf verkefni á námskeiðinu og í lokin hefur starfsemi umboðsmanns Alþingis verið kynnt. Af hálfu umboðs-

manns Alþingis hefur verið stutt við þessi námskeið með því að kennarar hafa að hluta komið úr hópi starfsmanna embættisins.

Á árinu 2002 urðu einnig tímamót sem ástæða er til að ætla að muni hafa áhrif í þá átt að auka fræðslu á sviði stjórnsýsluréttar. Þá var komið á fót við Háskóla Íslands Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála. Stofnunin hefur staðið fyrir námskeiðum og fundum þar sem fjallað hefur verið um viðfangsefni á sviði stjórnsýslufræða, oft í samstarfi við aðra aðila. Þegar stofnunin tók til starfa átti ég fund með formanni stjórnar og forstöðumanni hennar þar sem ég kom á framfæri sjónarmiðum mínum um nauðsyn þess að auka fræðslu um stjórnsýslureglur og þá sérstaklega fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar. Í framhaldi af því var ákveðið að ég og starfsfólk mitt legðum stofnuninni lið með því að undirbúa námsefni og kenna á námskeiði þar sem fjallað yrði um það hvaða kröfur skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttarins gera til málsmeðferðar. Var þetta námsefni undirbúið með það í huga að þar væri lagður grunnur að námskeiðum sem hægt væri að endurtaka í framtíðinni og laga að þörfum mismunandi hópa innan stjórnsýslunnar. Fyrsta námskeiðið var síðan haldið dagana 28., 29. og 30. apríl 2003.

Stjórnsýsla sveitarfélaga verður sífellt umfangsmeiri og til sveitarfélaga hafa verið flutt ýmis verkefni sem áður voru unnin á vegum ríkisins. Ekki er ástæða til að ætla annað en framhald verði á því. Um stjórnsýslu sveitarfélaga gilda sömu grundvallarreglur og um stjórnsýslu ríkisins, til dæmis stjórnsýslulög og upplýsingalög. Sá munur er hins vegar á stjórnsýslu sveitarfélaga og ríkisins að hjá sveitarfélögum koma kjörnir fulltrúar, bæði í sveitarstjórnnum og nefndum sveitarfélagsins, í meira mæli að ákvörðunum heldur en innan stjórnsýslu ríkisins. Ég hef því talið að það væri ekki síður mikilvægt að auka fræðslu um stjórnsýslureglur hjá sveitarstjórnarmönnum og þá bæði hjá kjörnum fulltrúum og starfsmönnum sveitarfélaga. Í kjölfar sveitarstjórnarkosninganna árið 2002 átti ég fund með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem ég kom meðal annars þessum sjónarmiðum mínum á framfæri. Á fundinum lýstu fulltrúarnir því fræðslustarfi sem væri í undirbúningi af hálfu sambandsins. Mér er kunnugt um að því verki hefur verið haldið áfram og þegar hefur verið boðið upp á námskeið þar sem komið hefur verið inn á þessi mál og frekara námskeiðahald er í undirbúningi.

Ég tel mikilvægt að umboðsmaður Alþingis og starfsfólk hans eigi kost á því að taka þátt í slíku fræðslustarfi og miðla þannig þeirri reynslu og þekkingu á sviði stjórnsýsluréttar sem er til staðar hjá embætti umboðsmanns á hverjum tíma. Fræðslustarf af þessu tagi er líka mikilvægt í þeirri viðleitni að auka skilning innan stjórnsýslunnar á eðli þess starfs sem umboðsmanni Alþingis er ætlað að sinna. Til upplýsingar skal þess getið að þátttaka í slíku fræðslustarfi er töluverð af hálfu umboðsmanna þjóðþinganna í nágrennalöndum okkar og starfsfólks þeirra. Ekki síst á það við í Danmörku. Það er mikilvægt að vandað sé til þátttöku umboðsmanns og starfsfólks hans í slíku fræðslustarfi og þeir sem að því koma hafi til einkað sér þekkingu og reynslu á þessu sviði. Það getur því reynst erfitt að samræma það í fámennum hópi starfsmanna embættis umboðsmanns Alþingis að sinna fræðslustarfi af þessu tagi og halda uppi þeim hraða við afgreiðslu mála hjá embættinu sem að er stefnt. Ég tek það fram að ég tel sem fyrr að það sé verkefni stjórnvalda að sjá til þess að nægjanleg fræðsla á þessu sviði sé í boði hvort sem stjórnvöld standa fyrir henni sjálf eða í samvinnu við aðila sem sinna slíkri þjónustu. Ég hef hins vegar talið æskilegt að geta brugðist vel við beiðnum um þátttöku í slíku fræðslustarfi.

9.0. Notkun á orðinu umboðsmaður.

Þegar stofnun embættis sem hefði eftirlit með stjórnslunni var til umræðu á sínum tíma hér á landi var nokkuð fjallað um hvaða heiti ætti að nota um embættið. Auk tillagna um að fylgt yrði fordæmi frá nágrannalöndum okkar og notað heitið umboðsmaður Alþingis komu fram hugmyndir um að endurvekja orðið lögsögumaður og umboðsmaður almennings. Niðurstaðan varð sú að nota orðið umboðsmaður Alþingis og fylgja þannig erlendum fordæmum og lýsa því í heitinu að sá sem til þessa embættis væri kjörinn sækti umboð sitt til Alþingis og væri sem einstaklingur trúnaðarmaður Alþingis þegar kæmi að eftirliti með stjórnslunni í landinu.

Á árinu 1954 var stofnað til embættis Folketingets Ombudsmand í Danmörku en áður hafði verið stofnað til embætta Justitieombudsman í Svíþjóð (1809) og Finnlandi (1919). Nú hafa áþekk embætti verið stofnuð í um 100 ríkjum um allan heim. Þessum embættum hefur gjarnan verið valið heitið Ombudsman á enskri tungu og það hefur verið orðað svo að danska orðið Ombudsmand hafi öðlast alþjóðlega viðurkenningu sem heiti á því embætti sem stofnað er til innan hvers ríkis til að hafa eftirlit með störfum stjórnvalda og stundum einnig sérstaklega að mannréttindareglum sé fylgt. Þykir þetta heiti vísa til þess að þeir sem því gegna hafi fengið sérstakt umboð æðstu handhafa valds samkvæmt stjórnskipun viðkomandi þjóðríkis til að sinna eftirliti sínu og séu þannig óháðir stjórnvöldum landsins. Þannig hefur verið stofnað til samtaka umboðsmanna í heiminum, International Ombudsman Institute (IOI), og samkvæmt lögum þeirra er aðild að samtökunum bundin við þau embætti sem uppfylla eftirtalin skilyrði (sjá <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi>):

- (1) að embættið sé stofnað með lögum;
- (2) að hlutverk embættisins sé að vernda einstaklinga eða hópa einstaklinga gagnvart lögbroti eða annarri mismunun eða óréttmætum athöfnum af hálfu stjórnvalda;
- (3) að embættið taki ekki við neinum fyrirmælum frá stjórnvöldum sem áhrif geta haft á sjálfstæði þess;
- (4) að embættið hafi nauðsynlegar valdheimildir til að taka við kvörtunum frá einstaklingum eða hópum einstaklinga sem telja að stjórnvöld hafi brotið á sér;
- (5) að embættið geti sett fram ábendingar og tilmæli sem hafa það að markmiði að leiðrétta eða að sporna við ólögum og óréttmætum athöfnum stjórnvalda og setja fram, þar sem það á við, tillögur um breytingar á lögum og stjórnsýsluframkvæmd;
- (6) að embættinu sé skylt að gefa löggjafanum eða öðrum viðeigandi aðila skýrslu um störf sín;
- (7) að lögsaga embættisins sé miðlæg eða staðbundin;
- (8) að lögsaga embættisins taki til allra stjórnvalda eða sé bundin við tiltekin stjórnvöld eða tiltekna stjórnsýslustarfsemi; og
- (9) að sá sem embættinu gegnir sé skipaður eða kjörinn í samræmi við þá löggjöf sem um embættið gildir í ákveðinn afmarkaðan tíma og að hann verði ekki leystur frá störfum nema af lögformlegum og þar til bærum aðila og þá á grundvelli málefna-legra ástæðna.

Alþjóðasamtök umboðsmanna hafa sammælt um að vekja athygli þjóðþinga, ríkisstjórna og stjórnvalda á mikilvægi þess að sjálfstæði embætta umboðsmanna þjóðþinganna og hliðstæðra embætta sé viðhaldið með því að orðið umboðsmaður (e. Ombudsman) sé ekki notað sem embættis- eða starfsheiti annarra á vegum viðkomandi ríkis. Er þá bent á að það sé fallið til þess að valda ruglingi um hlutverk og valdheimildir ef orðið umboðsmaður er notað bæði fyrir þá sem valdir eru sem óháðir trúnaðarmenn, t.d. þjóðþinganna, til að hafa

eftirlit með stjórnábylunni og, svo dæmi sé tekið, um einstaka starfsmenn innan stjórnábylunnar eða á vegum hennar sem falið er að vera sérstakir talsmenn ákveðinna þjóðfélagshópa.

Ég hef í umræðum um þetta mál bent á að hafa verði í huga að til dæmis í málhefð Íslendinga hafi orðið umboðsmaður mjög víðtæka merkingu og hafi í gegnum tíðina bæði verið notað í viðskiptalífínu og um tiltekna fulltrúa ríkisvaldsins. Á móti hefur verið vísað til þess að þegar kemur að vali á starfsheitum hjá hinu opinbera sé meginatriðið að ríkið móti afstöðu til þess hvernig það kys að nota þetta heiti og þá með tilliti til borgaranna þannig að dregið sé úr hættu á því að ólíkum embættum sé ruglað saman.

Það verður að hafa í huga að það er ekki verkefni umboðsmanna þjóðþinganna að ákveða hvernig þessum málum er fyrir komið innan viðkomandi ríkis. Ég hef hins vegar talið rétt að koma þessum sjónarmiðum alþjóðasamtaka umboðsmanna á framfæri við Alþingi og stjórnvöld og þá sérstaklega þar sem á vegum stjórnvalda hefur nú, að því er virðist án atbeina Alþingis, verið farin sú leið að stofna tímabundið til starfs umboðsmanns ákveðinnar húsdýrategundar hér á landi.

10.0. Erlent samstarf og fundir.

Frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis á árinu 1988 hafa umboðsmaður og starfsmenn hans tekið nokkurn þátt í fjölþjóðlegu samstarfi umboðsmanna þjóðþinga og annarra slíkra umboðsmanna sem eru óháðir stjórnvöldum. Þá hefur umboðsmaður reglulega tekið á móti erlendum gestum til fundar á skrifstofu sinni auk þess að halda reglulega fundi með starfsmönnum stjórnvalda hér á landi um einstök mál eða almenn atriði.

Mannréttindafulltrúi Eyrstrasaltsráðsins, nú Helle Degen frá Danmörku, hefur beitt sér fyrir samráði milli umboðsmanna þjóðþinga í aðildarlöndum ráðsins. Hinn 7. janúar 2002 heimsótti hún skrifstofu mína og kynnti sér starfsemi embættisins.

Dagana 5.–6. apríl 2002 var haldin ráðstefna Evrópskra umboðsmanna í Vilnius í Litháen, og bar hún yfirskriftina: „The Role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights“. Róbert R. Spanó var fulltrúi minn á ráðstefnunni.

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. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn eða tvo fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitæfni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Ég sótti tvo slíka fundi á árinu. Annar var í Noregi í apríl og hinn á Grænlandi í ágúst. Í tengslum við síðari fundinn heimsótti ég einnig skrifstofu umboðsmanns danska Þjóðþingsins (Folketingets Ombudsmand) í Kaupmannahöfn.

Hinn 25. september 2002 heimsótti nefnd Evrópuráðsins um aðgerðir gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi (ECRI) embætti mitt. Á fundinum var gerð grein fyrir starfsemi umboðsmanns og rakin helstu atriði er varða málefni útlendinga sem hafa komið til kasta embættisins. Þá var svarað fyrirspurnum nefndarmanna ECRI.

Dagana 4.–8. nóvember 2002 heimsótti Ísland prófessor Oleg Mironov, umboðsmaður rússneska þingsins, ásamt aðstoðarmanni sínum Konstantin Frolov. Tók ég á móti þessum rússneska starfsfélagamínun og hélt m.a. með honum fund 8. nóvember 2002 á skrifstofu minni þar sem rætt var um starfsemi embættanna.

Dagana 5.–7. desember 2002 var haldinn ársfundur Evrópskra umboðsmanna í Ljubljana í Slóveníu. Sóttum við, ég og Róbert R. Spanó, fundinn.

Á árinu 2002 átti ég nær 30 fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem til umfjöllunar voru hjá mér eða vegna almennra atriða í stjórnsýslu-framkvæmd viðkomandi stjórnvalds.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2002.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2002.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2002 voru alls 280 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	273
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	7
Samtals	<u>280</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	33
febrúar	24
mars	21
apríl	28
maí	23
júní	16
júlí	17
ágúst	25
september	17
október	28
nóvember	19
desember	22
Samtals	<u>273</u>

Að þessum 273 kvörtunum stóðu samtals 294 aðilar eða 260 einstaklingar og 34 lög-aðilar. Af einstaklingum voru 66 konur og 194 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 13 ára og sá elsti 87 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	6
21 – 30 ára	22
31 – 40 –	44
41 – 50 –	89
51 – 60 –	57
61 – 70 –	30
71 árs og eldri	9

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana sem bárust eftir landshlutum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. 13 kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis og þrjár frá erlendum aðilum. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 281 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	130	46,4 %	39,0 %
Höfuðborgarsvæðið	40	14,3 %	23,3 %
– Seltjarnarnes	7		
– Kópavogur	12		
– Garðabær	4		
– Bessastaðahreppur	2		
– Hafnarfjörður	10		
– Mosfellsbær	5		
Suðurnes	15	5,4 %	5,8 %
– Reykjanesbær	8		
– Vogar	7		
Vesturland	7	2,5 %	5,0 %
– Akranes	3		
– Borgarbyggð	2		
– Stykkishólmur	1		
– Snæfellsbær	1		
Vestfirðir	7	2,5 %	2,8 %
– Ísafjörður	4		
– Bolungarvík	1		
– Vesturbyggð	2		
Norðurland vestra	7	2,5 %	3,2 %
– Drangsnæs	1		
– Blönduós	4		
– Skagafjörður	1		
– Siglufjörður	1		
Norðurland eystra	19	6,8 %	9,3 %
– Akureyri	10		
– Dalvíkurbyggð	3		
– Ólafsfjörður	1		
– Hrísey	2		
– Húsavík	2		
– Kópasker	1		
Austurland	13	4,6 %	4,1 %
– Egilsstaðir	3		
– Seyðisfjörður	2		
– Fjarðabyggð	3		
– Fáskrúðsfjörður	1		
– Stöðvarfjörður	1		
– Djúpvogur	1		
– Höfn	2		
Suðurland	23	8,2 %	7,5 %
– Selfoss	3		
– Eyrarbakki	15		
– Hella	1		
– Hvolsvöllur	2		
– Vestmannaeyjar	2		
Íslendingar búsettir erlendis	9	3,2 %	
Erlendir aðilar	3	1,1 %	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	7	2,5 %	
	<u>280</u>	<u>100,0 %</u>	<u>100,0 %</u>

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 292 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	69
Mál til meðferðar á árinu	280
Afgreidd mál	292
Mál til meðferðar í árslok	57

Af þeim 57 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2002, var í 31 tilviki beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 11 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, tvö mál voru til frumathugunar, 13 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 2002, flokkuð eftir því með hvaða hætti málin 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	36
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	5
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	84
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	6
b) Dómsathafnir	5
c) Einkaréttarleg lögskipti	4
d) Önnur atriði	5
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	56
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	5
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	86
Samtals	292

1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bærust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2002, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beinist 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	
– Ráðuneytið	1 <u>1</u>
2. Menntamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	6
– Ríkisútvarpið	4
– Háskóli Íslands	1
– Lánasjóður íslenskra námsmanna	1
– Málskotsnefnd LÍN	2
– Þjóðleikhúsið	1
– Fornleifanefnd	1 <u>16</u>
3. Utanríkisráðuneytið	
– Ráðuneytið	0
– Kaupskrárnefnd varnarsvæða	1 <u>1</u>
4. Landbúnaðarráðuneytið	
– Ráðuneytið	4
– Yfirdýralæknir	1 <u>5</u>
5. Sjávarútvegsráðuneytið	
– Ráðuneytið	8
– Verðlagsstofa skiptaverðs	1
– Fiskistofa	2
– Þróunarsjóður sjávarútvegsins	1 <u>12</u>
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	37
– Lögregluyfirvöld	9
– Fangeisisyfirvöld	16
– Ríkissaksóknari	3
– Sýslumenn	9
– Héraðsdómar	2
– Bótanefnd skv. l. nr. 69/1995	4
– Matsnefnd eignarnámsbóta	1 <u>81</u>
7. Félagsmálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	4
– Barnaverndarstofa	1
– Úrsk.nefnd félagsþjónustu	1
– Úrsk.nefnd atvinnuleysisbóta	4
– Úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta á Norðurlandi vestra	1
– Úrsk.nefnd í fæðingar- og foreldraorlofsmálum	1
– Kærunefnd húsnæðismála	2
– Kærunefnd fjöleignarhúsamála	1
– Kærunefnd barnaverndarmála	1
– Kærunefnd jafnréttismála	1 <u>17</u>
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	9
– Úrsk.nefnd almennatrygginga	8
– Tryggingastofnun ríkisins	2
– Heilbrigðisstofnanir	5
– Landlæknisembættið	9
– Héraðslæknirinn í Reykjavík	2
– Heyrnar- og talmeinaæðin	1
– Lyfjastofnun	1 <u>37</u>

9. Fjármálaráðuneytið

– Ráðuneytið	9
– Yfirskattanefnd	4
– Skattýfirvöld	15
– Lífeyrissjóðir	2
– Kjaranefnd	2
– Fasteignamat ríkisins	1 <u>33</u>

10. Samgönguráðuneytið

– Ráðuneytið	6
– Flugmálastjórn Íslands	1
– Flugmálastjórn Keflavíkurflugvelli	1
– Póst- og fjarskiptastofnun	4
– Vegagerðin	5 <u>17</u>

11. Iðnaðarráðuneytið

– Ráðuneytið	2
– Bygðastofnun	1 <u>3</u>

12. Viðskiptaráðuneytið

– Ráðuneytið	0
– Samkeppnisstofnun	1 <u>1</u>

13. Hagstofa Íslands

–	5 <u>5</u>
---	------------

14. Umhverfisaráðuneytið

– Ráðuneytið	5
– Úrsk.nefnd skipulags- og byggingarmála	5 <u>10</u>

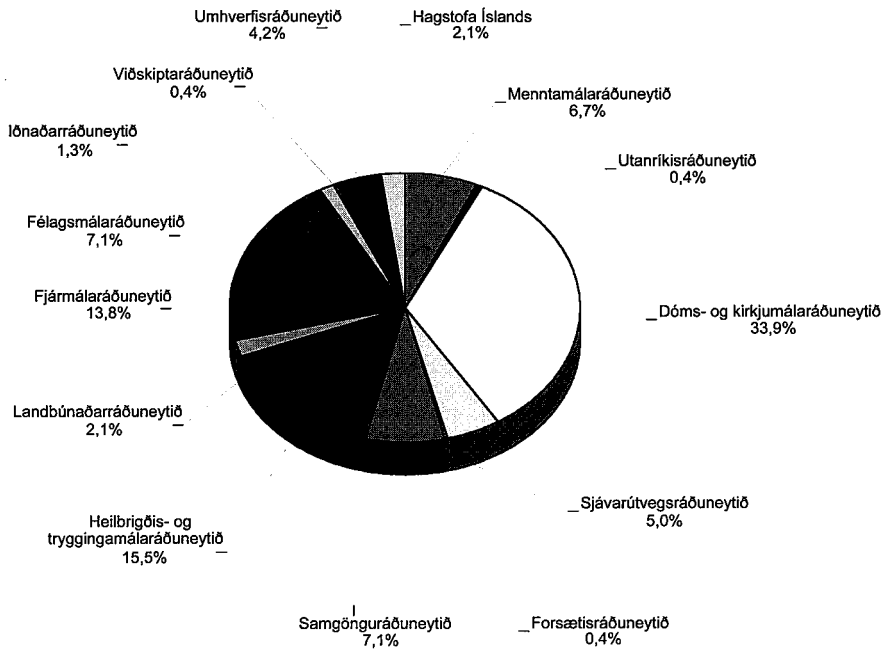
B. Sveitarfélög:

Innheimtustofnun sveitarfélaga	1
Reykjavíkurborg	4
– Félagspjónusta	3
– Orkuveita Reykjavíkur	3
– Hafnarstjórnin í Reykjavík	2
– Umhverfis- og heilbrigðisstofa	1
Hafnarfjarðarbær	1
– Barnaverndarnefnd Hfj.	1
Mosfellsbær	1
Reykjanesbær	
– Barnaverndarráð Reykjanesbæjar	1
Akranesbær	1
Akureyrarbær	
– Fjölskyldudeild Akureyrarbæjar	1
– Öldrunarstofnun Akureyrar	1
– Síðuskóli	1
Húsavík	1
Öxarfjarðarhérad	
– Hitaveita Öxarfjarðar	1
Fljótshlíðarhreppur	1
Vestmannaeyjar	1

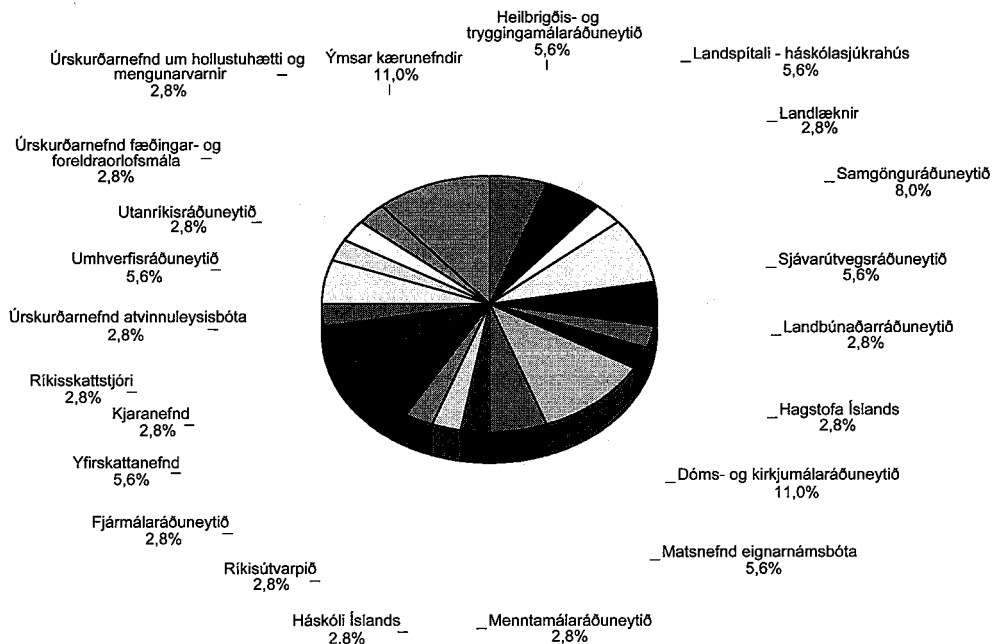
C. Annað:

Óflokkað	15
-----------------	----

D. Skráð mál 2002 flokkuð eftir ráðuneytum.



E. Mál, flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2002, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

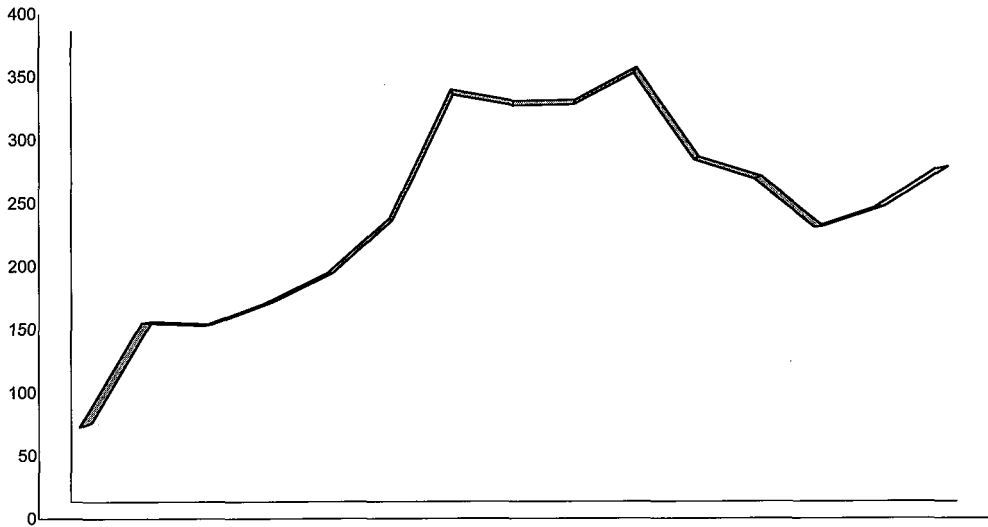


1.5. Skipting skráðra mála 2002 eftir viðfangsefnum.

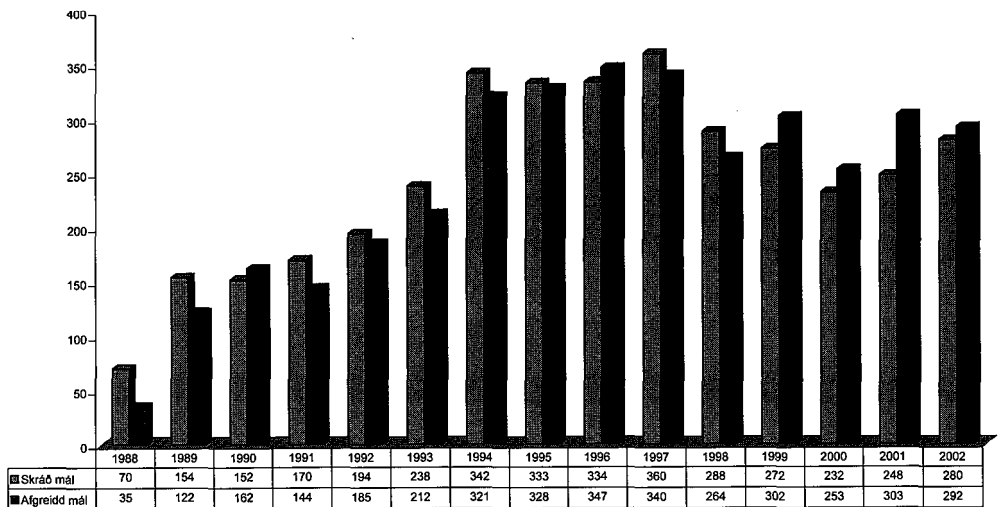
Aðgangur að gögnum	4	Nauðungarvistun	1
Afnotagjöld	3	Námslán	2
Almannaskráning	3	Námsstyrkir	2
Almannatryggingar	8	Niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar	1
Atvinnuleysisbætur	2	Opinberir starfsmenn	13
Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi	4	Orlof	1
Ákvörðun launakjara	1	Póst- og símamál	2
Barnabætur	2	Ríkisábyrgð launa	1
Bótaábyrgð ríkisins	1	Ríkisborgararéttur	1
Bótageiðslur til þolenda afbrota	4	Ríkisjarðir	1
Börn	5	Samkeppnismál	1
Dómsmál	1	Sérleyfi	2
Dýrasjúkdómar	1	Sjálfseignarstofnanir	1
Eignarnám	1	Skattar og gjöld	25
Fangelsismál	25	Skipulags- og byggingarmál	1
Fasteignamat	1	Skipun nefndar	1
Félagslegar íbúðir	2	Skólamál	2
Félagsþjónusta sveitarfélaga	3	Starfsleyfi	3
Fæðingarorlof	2	Stjórn fiskveiða	9
Gjafsókn, gjafvörn	7	Styrkveitingar	1
Heilbrigðisþjónusta	2	Sveitarfélög	1
Húsnæðismál	1	Söfnunarkassar	1
Hæfi	2	Tafir hjá stjórnv. á afgreiðslu máls	49
Innheimta opinberra gjalda	1	Tollar	3
Jafnréttismál	1	Útgáfa vottorða	1
Kosningar	1	Útlendingar	5
Landbúnaður	3	Veiðiréttindi	3
Lífeyrisréttindi	3	Ökuréttindi	1
Lífeyrissjóðir	1	Ökutæki	1
Lögmenn	2		
Málsmeðferð og starfshættir			
stjórnsýslunnar	47		
			Samtals 280

2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2002.

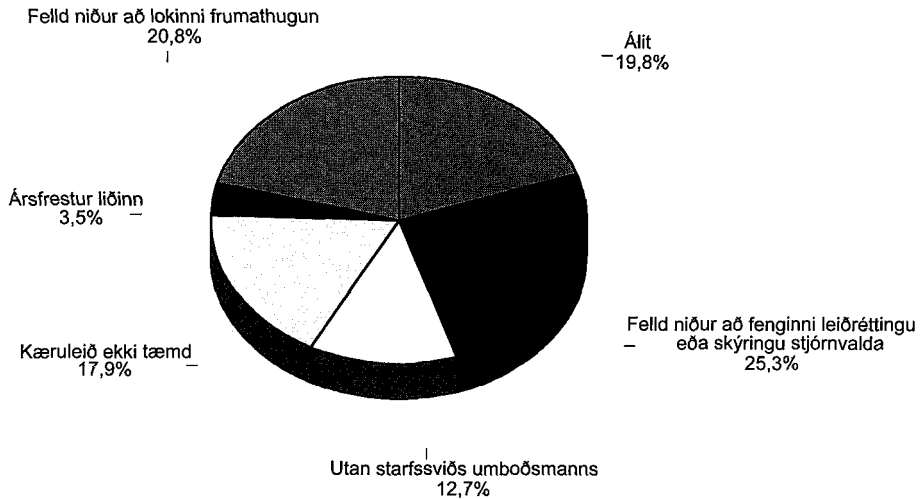


	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280



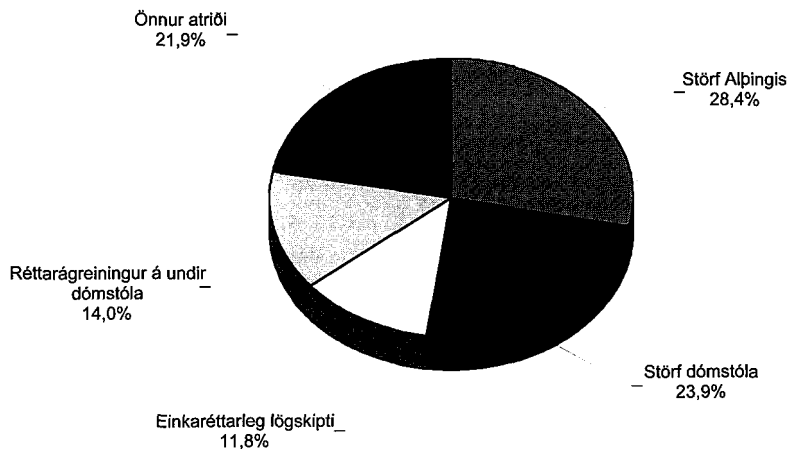
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280
Afgreidd mál	35	122	162	144	185	212	321	328	347	340	264	302	253	303	292

2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2002.



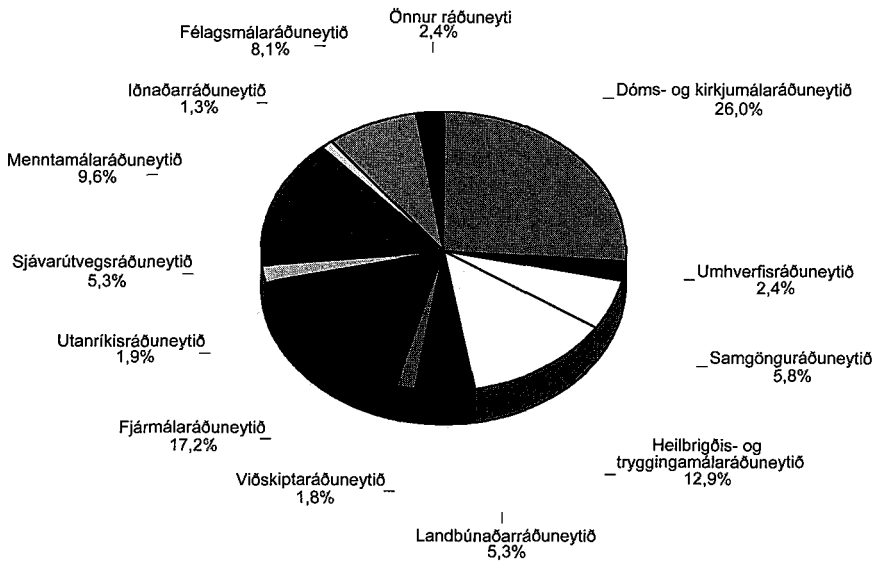
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	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
2002	36	84	25	56	5	86
Samtals	713	913	457	647	128	752

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2002.

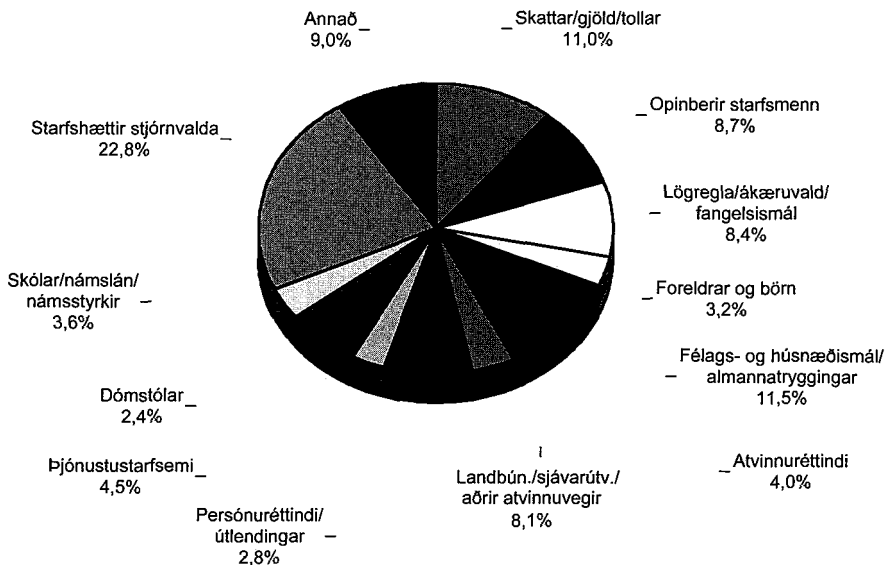


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
Samtals	130	109	54	64	100

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2002.



2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2002.



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 efnislegru 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 hvornig 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 2002. 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. Í fimm þessara mála hef ég einnig beint almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en í átta málum sem ég lauk á árinu 2002 beindi ég eingöngu almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 27 álit. Í 7 tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitid fjallaði um. Í 18 málum fæ ég ekki annað ráðið af viðbrögðum stjórnvalda en þau hafi farið að tilmælum mínum. Í einu máli get ég ekki séð að stjórnvald hafi leyst úr máli í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu mínu 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 eitt 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
3302/2001	146	Áfrýjunarnefnd samkeppnismála				X
3461/2002	62	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
3503/2002	147	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið				X
3307/2001	195	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X			
3198/2001	181	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið og valnefnd Lögreglusk. ríkisins	X			
3235/2001	95	Hagstofa Íslands	X			
3259/2001	139	Háskóli Íslands	X			
3308/2001	42	Heilbrigðis- og trygg.málaráðun.	X			
3133/2000	99	Heilbrigðis- og trygg.málaráðun.				X
3609/2002	97	Kærunefnd barnaverndarmála	X			
3427/2002	101	Kærunefnd fjöleignarhúsamála	X			
3309/2001	80	Kærunefnd skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998				X
3466/2002	140	Kjaranefnd	X			
3306/2001	118	Landbúnaðarráðuneytið	X			
3553/2002	124	Landlæknisembættið				X
3493/2002	142	Landspítali-háskólasjúkrahús	X			
3541/2002	48	Matsnefnd eignarnámsbóta	X			
3416/2002	127	Menntamálaráðuneytið	X			
3176/2001	170	Ríkisskattstjóri	X			
3350/2001	179	Ríkisútvarpið	X			
3261/2001	104	Samgönguráðuneytið	X			
3195/2001	172	Samgönguráðuneytið	X			
3232/2001	164	Sjávarútvegsráðuneytið				X
3221/2001	176	Umhverfissráðuneytið og úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir sbr. 31. gr. laga nr. 7/1998				X
3343/2001	43	Umhverfissráðuneytið	X			
3456/2002	96	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála			X	
3047/2000	166	Yfirséðarnefnd	X			
		Samtals	18	1	1	7

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 í samræmi við þá niðurstöðu gangi málið á ný til úrlausnar hjá lægra stjórnvaldi.

Þá ber einnig að hafa í huga að oft lúta tilmæli umboðsmanns Alþingis að því að bæta þurfi úr ákvæðnum 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. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.

Eins og fram er komið hef ég að þessu sinni einnig kannað viðbrögð stjórnvalda við ábendingum mínum um það hvernig rétt sé að haga framvegis málum sambærilegum þeim sem kvörtun er sprottin af. Hef ég þá innt stjórnvöld eftir því hvort af þeirra hálfu hafi verið gripið til sérstakra ráðstafana í tilefni af almennum tilmælum sem ég hef beint til þeirra í álitum mínum.

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 14 mál þar sem ég beindi í álitu mínu almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds. Eitt þessara mála var enn til meðferðar hjá stjórnvöldum þegar ég lauk frágangi skýrslu minnar en í hinum 13 málunum fóru stjórnvöld í öllum tilvikum að ábendingum mínum. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	EKKI farið að tilmælum	Mál enn til meðferðar
3427/2002	101	Kærunefnd fjöleignarhúsamála	X		
3259/2001	139	Háskóli Íslands	X		
3553/2002	124	Landlæknisembættið	X		
2960/2000	45	Matsnefnd eignarnámsbóta	X		
3350/2001	179	Ríkisútvarpið	X		
3204/2001	149	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
3232/2001	164	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
3221/2001	176	Umhverfissráðuneytið			X
3508/2002	185	Umhverfissráðuneytið	X		
3479/2002	123	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta	X		
3245/2001	138	Utánríkisráðuneytið	X		
3198/2001	181	Valnefnd Lögregluskóla ríkisins	X		
3513/2002	144	Yfirlæknir geðdeildar X	X		
3344/2001	178	Yfirs kattanefnd	X		
		Samtals	13	0	1

5.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum eða 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 2002 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 álits í kafla III, ef slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

1. Mál nr. 3204/2001 (sjá bls. 149). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra á því að verulegur vafi léki á því hvort tilhögun 6. og 8. gr.

laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, uppfyllti skilyrði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

2. Mál nr. 3232/2001 (sjá bls. 164). Umboðsmaður Alþingis beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að ákvæði 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 511/1998, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð, yrði endurskoðað.
3. Mál nr. 3047/2000 (sjá bls. 166). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli Alþingis og fjármálaráðherra á því að nokkur réttaróvissa fylgdi því að í 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, væri ekki kveðið með skýrum hætti á um aðkomu skattrannsóknarstjóra að rannsókn mála í merkingu ákvæðisins.
4. Mál nr. 3195/2001 (sjá bls. 172). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli Alþingis og samgönguráðuneytisins á að áform ráðuneytisins um breytingar á lagaákvæðum um skipagjald hefðu ekki gengið eftir. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að gerður væri fullnægjandi reki að breytingum á ákvæði 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 eða að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti umrætt ákvæði fæli í sér heimild til töku þjónustugjalda með endurskoðun á ákvæðum reglugerðar um töku skipagjalds.
5. Mál nr. 3350/2001 (sjá bls. 179). Umboðsmaður Alþingis beindi þeim tilmælum til Ríkisútvarpsins að það tæki álagningu svokallaðs girógjalds vegna greiðsluseðla sem sendir væru við innheimtu reglubundinna útvarpsgjalda til endurskoðunar.
6. Mál nr. 3198/2001 (sjá bls. 181). Umboðsmaður Alþingis beindi þeim tilmælum til valnefndar Lögregluskóla ríkisins að hugað yrði sérstaklega að skráningu og varðveislu upplýsinga sem aflað væri með viðtölum við umsækjendur um skólavist og hefðu verulega þýðingu fyrir niðurstöðu máls.
7. Mál nr. 3508/2002 (sjá bls. 185). Umboðsmaður Alþingis tók til athugunar að eigin frumkvæði afgreiðslutíma umhverfissráðuneytisins í tilefni af kærnum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Taldi hann ljóst að veruleg frávik hefðu orðið á því að fylgt væri 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til umhverfissráðuneytisins að leitað yrði leiða til úrbóta á þessum annmarka á stjórnisýslufrumkvæmd ráðuneytisins. Þá ákvað umboðsmaður að kynna Alþingi álit sitt þótt þar væri ekki tekin afstaða til þess hvort um meinbugi á lögum væri að ræða.

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2002.

1.0. Atvinnuréttindi.

1.1. Starfsleyfi. EES-samningurinn. Rannsóknarreglan. Málshraði. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3308/2001)

A og B kvörtuðu yfir synjun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á að veita þeim starfsleyfi til að starfa sem sjúkranuddarar. Beindist kvörtun þeirra einkum að því að ráðuneytið hefði ekki viðurkennt menntun þeirra í sjúkranuddi í Svíþjóð. Töldu þau að synjunin væri ekki í samræmi við ákvæði EES-samningsins þar sem þau hefðu réttindi frá Svíþjóð til þess að starfa á EES- svæðinu.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta, og reglugerðar nr. 204/1987, um menntun, réttindi og skyldur sjúkranuddara, sbr. reglugerð nr. 285/1989. Þá rakti hann ákvæði laga nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, sem voru sett til að fullnægja skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Tók umboðsmaður fram að tilvist laga nr. 83/1993 leiddi til þess að stjórnvöldum hér á landi sem falið væri að fjalla um útgáfu leyfa til að stunda tiltekna atvinnustarfsemi væri skylt við afgreiðslu umsókna um starfsréttindi að ganga úr skugga um hvort ákvæði laganna, og þá einkum þær tilskipanir EBE og þeir samningar sem lögin tækju til, hefðu áhrif á úrlausn slíkrar umsóknar gæfu gögn málsins tilefni til þess og fjalla um þau atriði með fullnægjandi hætti. Þar sem fyrir lá að A og B hefðu hlotið menntun sína á EES-svæðinu taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði borið við meðferð umsókna þeirra að taka afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti lög nr. 83/1993 og umræddar tilskipanir EBE áttu við í tilviki þeirra og fjalla um það atriði þegar það ákvað að synja erindi þeirra. Var það því niðurstaða umboðsmanns að skort hefði á það við afgreiðslu á umsóknum A og B að tekin væri afstaða til þess hvaða þýðingu þær reglur sem leiddu af lögum nr. 83/1993 hefðu í málum þeirra. Var slíkt nauðsynlegt til þess að fullnægt væri þeim skyldum sem hvíldu á ráðuneytinu í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og til að leggja að lögum réttan grundvöll að úrlausn málsins. Tók hann fram að í álitinu hefði ekki verið tekin afstaða til þess hvort lög nr. 83/1993 eða umræddar tilskipanir EBE hefðu átt að leiða til annarrar efnislegrar niðurstöðu.

Kvörtun þeirra A og B beindist einnig að því að málsmeðferð ráðuneytisins hefði tekið of langan tíma. Í málinu lá fyrir að afgreiðsla á umsóknum þeirra hjá ráðuneytinu tók tæplega þrjú ár. Þar af voru þær í umsögn hjá landlæknisembættinu fyrst í tæplega tvö ár, síðan í um fjóra mánuði og að lokum í tvo mánuði. Benti umboðsmaður á að í umsagnarbeiðnum ráðuneytisins til landlæknis hefði embættinu ekki verið settur frestur til að láta í té umsagnirnar, sbr. 2. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga, auk þess sem ekki yrði séð að gerður hefði verið neinn reki að því af hálfu ráðuneytisins að hraða afgreiðslu málsins. Með vísan til þessa yrði að telja að dregist hefði úr hófi að afgreiða umsóknir A og B og meðferð málsins því ekki samrýmst málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga.

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

Með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A og B hefðu leitað til ráðuneytisins á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort mál þeirra væri enn til meðferðar. Þann 13. maí 2003 barst mér afrit bréfs heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til lögmanns A og B, dagsett 12. sama mánaðar. Þar kemur fram að A og B hafi farið fram á endurupptöku máls síns hjá ráðuneytinu með bréfi, dags. 22. ágúst 2002. Í niðurlagi bréfs ráðuneytisins segir m.a. svo:

„Ráðuneytið aflaði gagna frá Svíþjóð þar sem fram kemur að nám umsækjenda er ekki viðurkennt sem æðra nám þar í landi, sbr. bréf Högskoleverket, dags. 21. febrúar 2003. Samkvæmt bréfi Socialstyrelsen, dags. 7. ágúst 2002, er nám umsækjenda ekki löggilt starfsgrein í Svíþjóð og þurfa þeir því ekki starfsleyfi til að starfa þar fremur en nuddarar á Íslandi. Samkvæmt framansögðu uppfyllir nám umsækjenda ekki þær kröfur sem 1. gr., sbr. 3. gr. tilskipunar 89/98/EBE gerir til umsækjenda um starfsleyfi. Umsókn [A] og [B] um starfsleyfi sem sjúkranuddarar er því hafnað.“

1.2.

Löggilding rafvirkjameistara. (Mál nr. 3343/2001)

A kvartaði yfir því að rafvirkjameistarar, sem hefðu fengið eða átt rétt á að fá útgefið meistarabréf fyrir 1. janúar 1989, öðluðust ekki rétt til að bera ábyrgð á verkframkvæmdum fyrir byggingarnefndum skv. 2. mgr. 52. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, eins og meistarar í öðrum iðngreinum, þótt þeir hefðu sótt námskeið skv. 10. tölul. ákvæðis til bráðabirgða sömu laga.

Umboðsmaður rakti efni 52. gr. og 10. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum og ákvæða um löggildingu rafverktaka í lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, og reglugerð 264/1971, um raforkuvirki. Taldi umboðsmaður ljóst að krafist væri löggildingar rafvirkjameistara í tvenns konar tilvikum, annars vegar löggildingu umhverfisráðherra til að bera ábyrgð fyrir byggingarnefnd á einstökum verkþáttum, s.s. rafverkþáttum, við byggingarframkvæmdir og hins vegar löggildingu Löggildingarstofu til rafvirkjunarstarfa á eigin ábyrgð. Fékk hann ekki annað séð en að lögum væri um tvær sjálfstæðar löggildingar að ræða þannig að rafvirkjameistari sem hefði fengið löggildingu umhverfisráðherra á grundvelli þess að hann hefði lokið námskeiði skv. 10. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum þyrfti við þá framkvæmd sem hann ætlaði að bera ábyrgð á fyrir byggingarnefnd, sbr. 2. mgr. 52. gr. laganna, að hafa í þjónustu sinni eða kaupa vinnu einstaklings sem fengið hefði löggildingu Löggildingarstofu til rafvirkjunarstarfa á eigin ábyrgð.

Umboðsmaður lagði áherslu á að 10. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum kvæði skýrt á um að þeir sem uppfylltu þau skilyrði sem þar væru greind ættu „rétt á löggildingu til að bera ábyrgð á verkframkvæmdum fyrir byggingarnefnd skv. 2. mgr. 52. gr.“ laganna. Benti umboðsmaður á að af lögskýringargögnum um tilurð 10. tl. ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum yrði ráðið að ákvæðinu væri ætlað að veita þeim einstaklingum sem uppfylltu skilyrði ákvæðisins

möguleika á að öðlast starfsréttindi iðnmeistara sem skipulags- og byggingarlög kvæðu á um þótt þeir hefðu ekki lokið meistaraskóla. Þessi sérstaka undanþága breytti hins vegar engu um kröfur sem þessir einstaklingar þyrftu að uppfylla samkvæmt öðrum lögum til að mega sinna ákveðnum verkefnum. Var það því niðurstaða umboðsmanns að umhverfisráðherra hefði borið að haga framkvæmd löggildingar þeirra rafvirkjameistara sem féllu undir umrætt ákvæði þannig að þeir gætu á grundvelli þeirrar löggildingar borið „ábyrgð á verkframkvæmdum fyrir byggingarnefnd skv. 2. mgr. 52. gr.“ skipulags- og byggingarlaga. Sú afstaða umhverfisráðuneytisins að rafvirkjar sem uppfylltu skilyrði 10. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum til löggildingar umhverfisráðherra þyrftu einnig að hafa B-löggildingu Löggildingarstofu til þess að geta borið ábyrgð fyrir byggingarnefnd á verkþáttum rafvirkjameistara var því ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til umhverfisráðuneytisins að sjá til þess að hlutur A og annarra rafvirkjameistara sem kynnu að uppfylla kröfur áður nefnds ákvæðis yrði réttur í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af áliti mínu barst mér bréf frá umhverfisráðuneytinu, dags. 6. janúar 2003, þar sem segir meðal annars svo:

„Ráðuneytið hefur rætt við [A], gert honum grein fyrir stöðu málsins og vilja ráðuneytisins til þess að leggja til breytingar á skipulags- og byggingarlögum þannig að hlutaðeigandi rafvirkjar gætu sótt námskeið sbr. áður 10. tölul. ákvæðis til bráðabirgða [í skipulags- og byggingarlögum]. Hann lýsti því hins vegar yfir að það væri ekki fullnægjandi niðurstaða og að hann muni ekki sækja slíkt námskeið. Hann óski eftir að hljóta full réttindi skv. lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga jafnframt réttindum samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Ráðuneytið tók málið upp óformlega við iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið og benti á þann möguleika að viðkomandi aðilum yrði gert kleift að sækja námskeið á þess vegum þannig að þeir gætu fengið svokallaða B-löggildingu. Fengju þeir hana þyrftu þeir ekki að sækja námskeið því að henni fenginni ættu þeir jafnframt rétt á löggildingu skv. skipulags- og byggingarlögum. Ráðuneytinu barst í afriti meðfylgjandi bréf iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins frá 4. júlí sl., sem tengist málinu, þar sem hafnað er beiðni þar að lútandi.

Ráðuneytið telur því að svo stöddu ekki tilefni til frekari ráðstafana vegna máls þessa.“

2.0. Eignarnám.

2.1. Matsnefnd eignarnámsbóta. Mat á fjárhæð bóta. Rökstuðningur. Friðhelgi eignaréttar. Stjórnarskrá. (Mál nr. 2960/2000)

A kvartaði yfir úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta í tilefni af ósk Vegagerðarinnar um mat á bótum vegna eignarnáms á malarefni úr landi hans. Beindist kvörtunin að ýmsum atriðum varðandi aðdraganda að töku efnisins og ákvörðunum matsnefndarinnar af því tilefni. Þá beindist kvörtunin að úrskurði matsnefndarinnar um fjárhæð eignarnámsbótanna.

Umboðsmaður rakti 13. og 14. gr. laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms. Tók hann fram að matsnefnd eignarnámsbóta væri fengið vald til að ákveða hvort heimila ætti umráðatöku hins eignarnumda í þeim tilvikum þegar mati á fjárhæð eignarnámsbóta væri ekki lokið. Að því marki sem sérákvæði laga nr. 11/1973 fjölluðu ekki um hvernig nefndin skyldi standa að slíkri ákvörðun bæri henni í því efni að fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins. Benti umboðsmaður á að enda þótt meginregla stjórnarsýslulaga væri sú að stjórnvaldi væri almennt ekki skylt að láta rökstuðning fylgja ákvörðun við birtingu hennar fæli hún í sér lágmarkskröfur til stjórnarsýslunnar en útilokaði ekki að stjórnvald gæti valið að haga málsmeðferð við töku og birtingu ákvarðana þannig að í auknum mæli væri hugað að réttaröryggi borgaranna og vönduðum stjórnarsýsluháttum. Taldi umboðsmaður ástæðu til að vekja máls á þessu vegna þeirra ákvarðana sem matsnefnd eignarnámsbóta tæki um umráðatöku, sbr. heimild í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 11/1973, en þar væri einmitt um að ræða ákvarðanir sem ættu að gefa hlutaðeigandi stjórnvaldi tilefni til að taka afstöðu til þess hvort ekki væri rétt að láta rökstuðning fylgja við birtingu þeirra.

Umboðsmaður fjallaði um þær kröfur sem gera verður til rökstuðnings matsnefndar eignarnámsbóta þegar hún úrskurðar um fjárhæð bóta samkvæmt lögum nr. 11/1973. Rakti hann ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um friðhelgi eignaréttar. Benti hann á að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 11/1973 sker matsnefnd eignarnámsbóta úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms og skal hún kveða upp úrskurð um fjárhæð eignarnámsbóta til eignarnámsþola samkvæmt 10. gr. laganna. Væri nefndin eini úrskurðaraðilinn á stjórnarsýslustigi um fjárhæð eignarnámsbóta en það leiddi af 10. gr. laga nr. 11/1973 að hún yrði að láta rökstuðning fylgja niðurstöðu sinni. Sá rökstuðningur yrði, þegar þeim kröfum sleppir sem fram koma í 10. gr. laga nr. 11/1973, að vera í samræmi við lágmarksreglu 22. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður taldi að í samræmi við ákvæði 10. gr. laga nr. 11/1973, 22. gr. stjórnarsýslulaga og almennra reglna um rökstuðning stjórnvaldsákvarðana þyrfti að jafnaði í rökstuðningi matsnefndarinnar að lágmarki að koma fram á hvaða réttarreglum niðurstaðan væri byggð, afstaða til ágreiningsatriða og þeirra atvika, þ.m.t. sönnunatriða, sem þýðingu hefðu fyrir niðurstöðuna, grundvöllur ákvörðunar („útreikningur“) bóta og þau meginsjónarmið sem ráðandi væru við matið. Til viðbótar kæmu svo kröfur um að bótafjárhæð væri sundurliðuð ef um væri að ræða bætur vegna mismunandi þátta og afstaða til matskostnaðar og kostnaðar eignarnámsþola. Þá benti umboðsmaður á að á grundvelli úrlausna dómstóla og kenninga fræðimanna hefðu mótast tiltekna meginreglur um þau sjónarmið sem almennt væri

talið að beitt yrði við úrlausn um fjárhæð eignarnámsbóta og rétt hæð þeirra. Taldi hann að í rökstuðningi matsnefndar um fjárhæð bótanna þyrfti að koma fram á hvaða settum lagareglum, ef þeim væri til að dreifa, og/eða viðurkenndum meginsjónarmiðum um matsfjárhæð niðurstaða nefndarinnar væri byggð. Það var hins vegar niðurstaða umboðsmanns að ekki væri tilefni til þess að lögum að gera þá kröfu til matsnefndar eignarnámsbóta að taka mál A til endurskoðunar.

Umboðsmaður vék loks að því kvörtunaratriði A að matsnefndin hefði hafnað kröfu hans um að eignarnema yrði gert að bera allan kostnað af eftirliti með efnistöku og vigtun efnisins. Umboðsmaður taldi að áskilnaður 72. gr. stjórnarskránnar um fullar bætur kynni að leiða til þess að eignarnámsþoli ætti rétt á því að fá úr hendi eignarnema greiddan kostnað við eftirlit með töku og ákvörðun á umfangi hins eignarnumda. Ákvörðun um slíkt kynni að vera meðal þeirra verkefna sem falla undir annað endurgjald sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms, sbr. 2. gr. og 1. mgr. 10. gr. laga nr. 11/1973. Þetta ætti sérstaklega við þegar fyrir lægi að eignarnámsþoli hefði áður en matsnefndin tók ákvörðun um fjárhæð eignarnámsbóta þurft að leggja út í slíkan kostnað. Kostnaður af þessu tagi væri þá af svipuðum toga og annar kostnaður við tæknilega aðstoð sem eignarnámsþoli hefði talið þörf á að leita eftir vegna eignarnámsins. Það væri þá verkefni matsnefndarinnar að leggja mat á hvort kostnaðurinn hefði verið nauðsynlegur og hæfilegur. Umboðsmaður taldi hins vegar að eins og krafa A um kostnað vegna eftirlits og vigtunar lá fyrir matsnefndinni hefði á því stigi ekki verið komin fram nægjanleg skilyrði til að taka kröfu hans til greina.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til matsnefndar eignarnámsbóta að nefndin tæki í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Um síðastnefnda kvörtunaratriði A er fjallað í kafla IV.4. í áliti mínu en það er dagsett 22. febrúar 2002.

IV.

4.

Í kvörtun sinni gerir A athugasemdir við að matsnefnd eignarnámsbóta hafi hafnað kröfu hans um að eignarnema yrði gert að bera allan kostnað af eftirliti með efnistöku og vigtun efnisins. Í niðurstöðu matsnefndarinnar er ekki beint fjallað um þessar kröfur A en í upphafi niðurstöðukafla úrskurðar nefndarinnar er vitnað til þess að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, skeri matsnefndin úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Síðan segir: „Störf nefndarinnar afmarkast af þessari lagagrein og eru því ekki efni til að taka kröfur eignarnámsþola er lúta að öðrum atriðum til greina í máli þessu.“

Af skýringum nefndarinnar til mín í bréfi, dags. 27. desember 2000, sem tekið er upp í kafla III hér að framan, verður ráðið að nefndin var með framangreindu að taka afstöðu til kröfu A vegna kostnaðar við eftirlit og vigtun efnisins. Í skýringum nefndarinnar kemur einnig fram afstaða hennar til þessa liðar í kvörtun A og er þar meðal annars bent á að eignarnemi hafi í samræmi við úrskurð nefndarinnar ekki heimild til frekari malartöku nema frekara eignarnám eða samningar við eignarnámsþola komi til. Af hálfu eignarnema sé fylgst með efnistöku og hún skráð niður og eignarnámsþoli geti væntanlega fengið upplýsingar um það hjá eignarnema hversu mikið tekið hafi verið úr námunni á hverjum tíma. Engin rök séu til þess að ákvarða eignarnámsþola bætur vegna eftirlits við malartekju, en honum sé væntanlega í lófa lagið að leita réttar síns fyrir dómstólum eða eftir atvikum með beiðni um endurupptöku matsmálsins, telji hann eignarnema hafa falsað skýrslur um efnistöku úr námunni og tekið með því meira efni en heimild hafi verið til. Með bótum þeim

sem ákvarðaðar hafi verið í nefndum úrskurði hafi réttur eignarnámsþola skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar verið tryggður hvað varðar umrædda 10.000 m³ efnis. Matsnefndin geti á hinn bóginn ekki tryggt eignarnámsþola fyrir hugsanlegri ólögmætri töku frekara efnis eða tryggt eignarnámsþola kostnað við eftirlit með eignum sínum almennt. Í tilefni af fyrirspurn minni tekur nefndin fram að engar yfirlýsingar hafi verið gefnar af hálfu eignarnema eða bókaðar varðandi framkvæmd mælingar á umræddu efni við meðferð málsins hjá matsnefndinni.

Í 11. gr. laga nr. 11/1973 segir að eignarnemi skuli greiða eignarnámsþola endurgjald vegna kostnaðar sem eignarnámsþoli hefur haft af rekstri matsmáls og hæfilegur verður talinn. Samkvæmt lokaákvæði 1. mgr. 10. gr. sömu laga er það verkefni matsnefndar eignarnámsbóta að úrskurða um slíkan kostnað.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, eiga fullar bætur að koma fyrir eign sem tekin er eignarnámi. Ég tel því rétt minna hér á eftirfarandi ummæli úr dómi Hæstaréttar frá 29. september 1958, (H 1958:609):

„Réttur til bóta samkvæmt þessu boði stjórnarskrárinnar væri skertur, ef sá, sem eign sinni er sviptur með þessum hætti, ætti sjálfur að bera lögmætan kostnað af ákvörðun bótanna.“

Vegna afstöðu matsnefndarinnar til krafna um kostnað við eftirlit með efnistökkunni og vigtun efnis sem fram kemur í skýringum nefndarinnar til mín tek ég fram að áskilnaður 72. gr. stjórnarskrárinnar um fullar bætur kann að leiða til þess að eignarnámsþoli eigi rétt á því að fá úr hendi eignarnema greiddan kostnað við eftirlit með töku og ákvörðun á umfangi hins eignarnumda við töku eignarnema á því. Ég tel því að ákvörðun um slíkt kunni að vera meðal þeirra verkefna sem falla undir annað endurgjald sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms, sbr. 2. gr. og 1. mgr. 10. gr. laga nr. 11/1973. Þetta á sérstaklega við þegar fyrir liggur að eignarnámsþoli hefur áður en matsnefndin tekur ákvörðun um fjárhæð eignarnámsbóta þurft að leggja út í slíkan kostnað. Kostnaður af þessu tagi er þá af sviptuðum toga og annar kostnaður við tæknilega aðstoð sem eignarnámsþoli hefur talið þörf á að leita eftir vegna eignarnámsins. Það er þá verkefni matsnefndarinnar að leggja mat á hvort kostnaðurinn hafi verið nauðsynlegur og hvort hann sé hæfilegur.

Í máli A voru atvik hins vegar þau að hann setti fram kröfu um að Vegagerðinni yrði gert að greiða honum kostnað við eftirlit og vigtun efnisins áður en að nefndin heimilaði Vegagerðinni umráðatöku hins eignarnumda efnis og niðurstaða mats á fjárhæð bóta var ráðin. Hugsanlegur kostnaður við þá vinnu sem A gerði kröfu um að Vegagerðinni yrði gert að greiða honum var því ekki fallinn til og ekki voru lagðar fram áætlanir um hann. Ég get því fallist á það með matsnefnd eignarnámsbóta að eins og þessi krafa A lá fyrir hafi á því stigi ekki verið komin fram nægjanleg skilyrði til að taka hana til greina. Það leiðir þó ekki til þess að ég telji að nefndin hafi getað látið hjá líða að bregðast við í tilefni af kröfunni. Fyrir nefndinni lá að taka afstöðu til kröfu Vegagerðarinnar um að fá umráð hins eignarnumda efnis áður en bótafjárhæðin yrði ákveðin og greidd. Þegar þess er gætt að um þvingaða afhendingu eignar er að ræða tel ég að það leiði af þeim valdheimildum sem matsnefndinni eru fengnar til að heimila umráðatöku hins eignarnumda að nefndinni sé jafnframt rétt að ganga eftir því við eignarnema að hann geri grein fyrir því áður en umráðataka er heimiluð samkvæmt 14. gr. laga nr. 11/1973, og annars við meðferð matsmáls um bætur og þegar eign er afhent, með hvaða hætti eignarnemi ætli að tryggja að eignarnámsþoli verði aðeins sviptur þeirri eign sem eignarnámið tekur til. Komi engin slík svör fram af hálfu eignarnema eða fyrirætlanir hans í þessu efni eru ekki líklegar til að tryggja að hið tekna verði í samræmi við eignarnámið getur verið tilefni til þess að nefndin leiðbeini eignarnámsþola um hvort hann geri kröfu til þess að honum verði úrskurðuð greiðsla úr hendi eignarnema sem hluta af kostnaði hans við eignarnámið til að sannreyna að umfang hins tekna sé í samræmi

við eignarnámið. Ég tel jafnframt að ef eignarnemi felur til dæmis sérfróðum og óháðum aðila að afmarka umfang þess sem tekið er í samræmi við eignarnám sé eðlilegt að matsnefndin líti til þess við mat á því hvort slíkur kostnaður sé nauðsynlegur fyrir eignarnámsþola.

Þegar eignarnemi er opinber aðili eins og Vegagerðin tel ég að það væru vandaðir stjórnarsýsluhættir af hálfu slíkra aðila með tilliti til þess inngrips sem eignarnám felur í sér í eignarétt viðkomandi að gera í matsbeiðni og beiðni um umráðatöku til matsnefndar eignarnámsbóta grein fyrir hvernig umfang hins eignarnumda, til dæmis efnis, verði mælt og af hverjum. Ég hef því ákveðið að kynna Vegagerðinni sérstaklega þetta álit mitt.

Eins og ég tók fram hér að framan er það niðurstaða mín að eins og krafa A um kostnað vegna eftirlits og vigtunarinnar lá fyrir matsnefnd eignarnámsbóta hafi á því stigi ekki verið komin fram nægjanleg skilyrði til að taka kröfuna til greina eins og hún var lögð fram. Ég tek fram að hafi kostnaður fallið til síðar hjá A í tilefni af slíku eftirliti eða vigtun umrædds efnis gæti það orðið tilefni þess að matsnefndin fjallaði um þann þátt málsins að nýju. Það eru hins vegar tilmæli mín til matsnefndar eignarnámsbóta að hún taki framvegis í störfum sínum mið af þeim sjónarmiðum sem ég hef lýst hér að framan um afmörkun á hinu eignarnumda við umráðatöku eignarnema á því og þá eftir atvikum kostnaði eignarnámsþola af því tilefni.

VI.

Með bréfi til matsnefndar eignarnámsbóta, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort nefndin hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af áliti mínu og þá í hverju þær felist. Í svari formanns matsnefndar eignarnámsbóta, dags. 13. s.m., segir meðal annars svo:

„Ég leit á álitið sem ábendingu um þörf á bættari vinnubrögðum nefndarinnar einkum hvað varðar leiðbeiningarskyldu og rökstuðning svo sem fram kemur í niðurstöðu álitsins. Engar sérstakar ráðstafanir hafa verið gerðar af minni hálfu aðrar en þær að hafa þessar ábendingar í huga við vinnslu mála auk þess sem ég sendi varaformanni nefndarinnar, [...], álitið honum til upplýsingar og leiðbeiningar.“

2.2. Matsnefnd eignarnámsbóta. Kostnaður við meðferð ágreiningsmáls um gildi eignarnámsákvörðunar. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3541/2002)

A kvartaði yfir niðurstöðu matsnefndar eignarnámsbóta þar sem talið var að ekki væri heimilt að gera eignarnema, Vegagerðinni, að greiða A kostnað af meðferð ágreiningsmáls vegna ákvörðunar stofnunarinnar um eignarnám. Var þar nánar tiltekið um að ræða útgjöld vegna vinnu lögfræðings meðal annars í tilefni stjórnarsýslukæru þar sem eignarnámsákvörðunin og málsmeðferð eignarnema var kærð.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, og lögskýringargögn. Tók hann fram að skýra beri ákvæði laga nr. 11/1973, m.a. ákvæði 1. mgr. 2. gr., 10. og 11. gr. laganna um úrskurðarheimildir matsnefndar eignarnámsbóta, með það í huga að stjórnarskrárverndaður réttur manns, sem skyldaður er til að láta eign sína af hendi, til fullra bóta verði raunhæfur og virkur. Benti umboðsmaður meðal annars á að sá kostnaður sem eignarnámsþoli verður fyrir við að nýta sér lög- mætar leiðir til að fá leyst úr því hvort eignarnámsákvörðun sé byggð á lögum og mál- efnalegum forsendum og hvort beitt hafi verið réttum málsmeðferðarreglum, t.d. með stjórnarsýslukæru, stofnist aðeins vegna þess að ákveðið sé að nýta lögbundna eignar-

námsheimild. Þar með hefst ferli eignarnámsmáls í merkingu laga nr. 11/1973 en umboðsmaður minnti á að matsnefnd eignarnámsbóta hefði ákveðnu hlutverki að gegna samkvæmt lögnum við að staðreyna að lagaheimild væri til staðar til eignarnáms. Taldi umboðsmaður að það væri verkefni matsnefndarinnar, þegar hún úrskurðar um fjárhæð eignarnámsbóta til eignarnámspola, að taka afstöðu til þess hvort gera eigi eignarnema að greiða eignarnámspola málefnalegan og hæfilegan kostnað sem hann hefur stofnað til við að leita lögmætra leiða til að fá skorið úr um gildi eignarnámsákvörðunar.

Umboðsmaður taldi að matsnefnd eignarnámsbóta hefði borið að fjalla um það í úrskurði sínum í máli A hvort kostnaður hans við meðferð ágreiningsmáls um málsmeðferð og ákvörðun eignarnema um eignarnám hefði verið málefnalegur og eðlilegur og þá að hvaða leyti eignarnema væri skylt að bera þann kostnað. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrlausn matsnefndarinnar á þessu atriði hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til matsnefndar eignarnámsbóta að mál A yrði tekið að upp að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og að nefndin tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væri í álitinu.

I.

Hinn 19. júní 2002 leitaði B, lögfræðingur, til mín fyrir hönd A, og kvartaði yfir niðurstöðu matsnefndar eignarnámsbóta í máli Vegagerðarinnar gegn eigendum X I og II frá 7. júní 2002. Þar taldi matsnefndin að henni væri ekki heimilt samkvæmt lögum nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, að gera Vegagerðinni að greiða A kostnað af meðferð ágreiningsmáls vegna ákvörðunar stofnunarinnar um eignarnám. Er þar nánar tiltekið um að ræða útgjöld vegna vinnu lögfræðings, meðal annars í tilefni af stjórnslukæru þar sem eignarnámsákvörðunin og málsmeðferð Vegagerðarinnar var kærð.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 23. desember 2002.

II.

1.

Atvik málsins eru þau að Vegagerðin sendi matsnefnd eignarnámsbóta matsbeiðni, dags. 27. janúar 2000, þar sem farið var fram á að nefndin mæti bætur vegna fyrirhugaðrar vegalagningar um land X I og II. Á fundi matsnefndar eignarnámsbóta 14. febrúar 2000 gerði lögfræðingur A kröfu um að samningaviðræður færu fram við umbjóðanda hans áður en málinu yrði haldið áfram fyrir nefndinni. Auk þess vísaði lögfræðingurinn til þess að umbjóðanda hans hefði ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um hina nýju veglínu.

Með bréfi til lögfræðings A, dags. 13. mars 2000, lagði Vegagerðin fram boð um bætur vegna eignarnáms lands fyrir veg yfir land X II. Lögfræðingur A svaraði framangreindu boði með bréfi, dags. 29. mars 2000, en þar segir meðal annars svo:

„Undirbúningi málsins af hálfu Vegagerðarinnar er í veigamiklum atriðum ábótavant. Samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga er það réttur umbjóðanda míns að fá að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun um eignarnám á að byggjast á og fá að tjá sig um málið. Það að Vegagerðin gætti ekki andmælaréttar umbjóðanda míns leiðir til þess að ákvörðun um eignarnámið er ekki og gat ekki orðið í samræmi við helstu málsmeðferðarreglur stjórnslulaga nr. 37/1993.

Vegagerðin kynnti málið ekki fyrir umbjóðanda mínum áður en ákvörðun var tekin en það var forsenda þess að hann gæti kynnt sér áform Vegagerðarinnar um lagningu vegarins og staðsetningu og tjáð sig um þau. Er þetta ekki í samræmi við ofangreinda meginreglu um andmælarétt.

Af þessu leiðir að undirbúningur málsins er ekki í samræmi við þá meginreglu 10. gr. laga nr. 37/1993, að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Er ljóst að rannsókn málsins er ófullnægjandi þar sem ekki var leitað eftir að fá álit umbjóðanda míns, sem beinna hagsmuna hefur að gæta, en upplýsingar frá honum gætu ráðið úrslitum um endanlega staðsetningu vegarins. Gætu þessar upplýsingar ekki aðeins leitt til þess að vegarstæðinu yrði breytt á vegatækni-
legum forsendum, þar sem umbjóðandi minn er staðkunnugur og þekkir landið og veðurfar manna best, heldur einnig á þeim forsendum að sérhagsmunir umbjóðanda míns krefðust þess án þess að það kæmi í veg fyrir að markmið Vegagerðarinnar með lagningu vegarins næðist. Þannig hefur Vegagerðin ekki þær forsendur sem verða að liggja fyrir svo að málsmeðferðin geti verið í samræmi við ákvæði 12. gr. laga nr. 37/1993 og miðar að því að stjórnvaldi beri að velja það úrræði sem vægast er.

Þar sem málsmeðferð Vegagerðarinnar er haldin slíkum annmörkum krefst ég þess að málið verði tekið til meðferðar á ný og farið verði að lögum við undirbúning þess.“

Með bréfi, dags. 5. maí 2000, hafnaði Vegagerðin beiðni A um endurupptöku málsins. Með stjórnáskýrslu til samgönguráðuneytisins, dags. 12. september 2000, kærði A eignarnámsákvörðun Vegagerðarinnar, en í kærrunni segir meðal annars svo:

„Í matsbeiðni, dags. 27. janúar 2000, fór Vegagerðin fram á það við Matsnefnd eignarnámsbóta að hún mæti bætur vegna lagningar vegar um land [X] I og II. Var þetta upphaf málsmeðferðar Vegagerðarinnar um að taka umrætt land eignarnámi á grundvelli vegalaga nr. 45/1994. Er því ljóst, og virðist vera í samræmi við venjubundna framkvæmd Vegagerðarinnar, að ekki er tekin sérstök ákvörðun um eignarnámið heldur er málsmeðferðin hafin með því að fela Matsnefnd eignarnámsbóta að fjalla um bótaþátt málsins. Af þessari framkvæmd má sjá að Vegagerðin hirðir ekki um að taka sérstaka ákvörðun um eignarnámið þar sem fram ætti að koma hversu víðtæk eignarskerðingin væri og gegn hverjum hún beinist.

[...]“

Hinn 20. september 2000 óskaði Vegagerðin eftir því við matsnefnd eignarnámsbóta að meðferð matsmálsins yrði frestað ótiltekið hvað snerti mat á bótum fyrir veginn og vegarstæðið þannig að unnt yrði að bæta úr málsmeðferð eftir því sem þurfa þætti. Á fundi matsnefndar eignarnámsbóta 16. október 2000 var málinu frestað að öðru leyti en því sem sneri að bótaákvörðun fyrir útihús í eigu Y, X I.

Með bréfi Vegagerðarinnar, dags. 22. janúar 2001, var lögfræðingi A tilkynnt að Vegagerðin teldi ekki unnt að koma til móts við óskir umbjóðanda hans um legu fyrirhugaðs vegar um land X. Í bréfinu segir enn fremur:

„Af þessum sökum er yður hér með tilkynnt fyrir hönd umbjóðanda yðar, að áform Vegagerðarinnar um fyrirhugaða vegarlagningu eru óbreytt frá því sem grein var fyrir gerð í matsbeiðni og fylgigögnum með henni í matsmáli nr. 4/2000 fyrir Matsnefnd eignarnámsbóta. Af hálfu Vegagerðarinnar er sem fyrr lýst vilja til samninga við umbjóðanda yðar um bætur fyrir fyrirhugaðrar vegarlagningar. Til upprifjunar sendist meðf. ljósrit bréfs Vegagerðarinnar til yðar dags. 13. 03. 2000 þar sem greint tilboð er hér með ítrekað. Er lagt til að hafnar verði viðræður á þeim nótum er þar greinir hið fyrsta.“

Með bréfi, dags. 18. apríl 2001, var lögfræðingi A tilkynnt að Vegagerðin hygðist framkvæma eignarnám á landi A ef ekki kæmu fram andmæli af hans hálfu sem þýðingu gætu

haft í málinu innan nánar tilgreinds frests. Með bréfi, dags. 29. apríl s.á., gerði lögfræðingur A athugasemdir við bréf Vegagerðarinnar og taldi meðal annars ekki tímabært að ganga til samninga um bætur meðan stjórnarsýslukæra hans væri enn til umfjöllunar í samgönguráðuneytinu.

Í bréfi Vegagerðarinnar til lögfræðings A, dags. 28. maí 2001, segir meðal annars svo:

„[...]“

Umrædd stjórnarsýslukæra varðar málsmeðferð Vegagerðarinnar. Af hálfu Vegagerðarinnar hefur verið fjallað um fyrirhugaða legu vegarins, umbjóðanda yðar gefinn kostur á andmælum og þau andmæli tekin til skoðunar og afgreiðslu. Með því telur Vegagerðin að gerðar hafi verið þær úrbætur á málsmeðferð, sem krafist var af hálfu umbjóðanda yðar. Verður því ekki fallist á það sjónarmið yðar, að ekki sé tímabært að ganga til samninga um bætur.

[...] Þar sem ekki liggur fyrir samkomulag við umbjóðanda yðar og samningsumleitunum hefur verið hafnað er Vegagerðinni nauðugur einn sá kostur, að neyta eignarnámshemildar 45. gr. vegalaga nr. 45/1994. Meðfylgjandi bréfi þessu er ljósrit bréfs Vegagerðarinnar til Matsnefndar eignarnámsbóta þar sem óskað er eftir að málið verði tekið fyrir hjá nefndinni.“

Á fundi matsnefndar eignarnámsbóta 28. júní 2001 var frekari meðferð málsins frestað þar til samgönguráðuneytið hefði úrskurðað í málinu. Ráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu 11. júlí 2001. Í úrskurðarorði segir að staðfest sé „endanleg ákvörðun Vegagerðarinnar um lagningu vegar sem kynnt var með bréfi dags. 28. maí 2001 um eignarnám á landi undir veg í landi [X] I“. Þá segir þar að „ákvörðun um mat eignarnámsbóta [beri] að vísa frá matsnefnd eignarnámsbóta þar til samningaumleitunir um bætur [hafi] verið full reyndar“. Í forsendum úrskurðarins segir meðal annars svo:

„[...]“

Engin skráð gögn liggja fyrir í málinu um að kæranda hafi verði kynnt hin fyrirhugaða ákvörðun um eignarnám eða gefinn kostur á að tjá sig um þau áður en matsbeiðni kom fram. Með bréfi Vegagerðarinnar dags. 13. mars 2000, voru fyrst boðnar bætur fyrir andlag hins eignarnumda verðmætis. Af þessu verður að draga þá ályktun að við töku ákvörðunar um eignarnám á landi [X] hafi ekki verið gætt lögmæltra málsmeðferðarreglna og kæranda gefinn kostur á að neyta andmælaréttar. Þá er einnig ljóst að áður en ágreiningi um fjárhæð hins eignarnumda var vísað til matsnefndar eignarnámsbóta fóru engar samningaviðræður fram um bótageiðslur. Af þessu leiðir að undirbúningur málsins er ekki í samræmi við þá meginreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Þá er einnig ljóst að Vegagerðinni var með öllu óheimilt að vísa ágreiningi um fjárhæð eignarnámsbóta til matsnefndar eignarnámsbóta áður en fullreynt var að samningaumleitunir myndu ekki bera árangur.

Við endurupptöku málsins var kæranda gefinn kostur á að tjá sig um áform Vegagerðarinnar sem hann gerði með bréfi dags. 6. nóvember 2000. Eftir að Vegagerðinni barst það bréf var leitað til sveitarstjórnar [Z] að því er virðist með sömu greinargerð og grunnmynd og áður hafði verið lögð fram. Sérstök athygli var þó vakin á því að kærandi vildi að vegurinn færðist nær skólanum en Vegagerðin teldi ekki til efni til þess að færa veginn nær af öryggisástæðum og vegna óþæginda sem skapast fyrir íbúa á [X] vegna mengunar og hávaða. Í bréfi til kæranda, dags. 22. janúar 2001, var tilkynnt að áform Vegagerðarinnar um fyrirhugaða vegarlagningu væru óbreytt frá því sem grein var gerð fyrir í matsbeiðni og fylgigögnum með henni í matsmáli nr.

4/2000 fyrir matsnefnd eignarnámsbóta. Kæranda var gefinn kostur á að koma að enn frekari andmælum. Við endurupptöku málsins sem leiddi til nýrrar ákvörðunar dags. 28. maí 2001 sem staðfesti fyrri áform var því gætt lágmarks málsmeðferðar skv. stjórnsýslulögum nr. 37/1993.“

Með bréfi, dags. 8. janúar 2002, skýrði lögfræðingur A matsnefndinni frá því að umbjóðandi hans myndi una við landskiptagerð frá 15. júní 2001 um jörðina X. Hún fæli hins vegar í sér þá breytingu að A væri ekki lengur eigandi þess lands sem deilt væri um í matsmálinu og væri því ekki lengur efni til að halda því áfram fyrir nefndinni hvað hann varðaði. Segir enn fremur í bréfinu:

„Fram að úrskurði landskiptanefndarinnar var umbjóðandi minn aðili þessa máls og fer ég því fram á að Matsnefnd eignarnámsbóta úrskurði mér þóknun í samræmi við meðfylgjandi málskostnaðarreikning. Vinnuskýrslur þær sem reikningurinn byggir á sýnir að málið reyndist all viðamikilið og kemur það fyrst og fremst til af því að ekki var hægt að una málsmeðferð Vegagerðarinnar og ólögmaetri ákvörðun hennar um eignarnám. Kröfur mínar og athugasemdir í málinu voru að meginstefnu til staðfestar í úrskurði Samgönguráðuneytisins frá 11. júlí 2001.“

Í úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta frá 7. júní 2002 kemur fram að málið hafi af hálfu nefndarinnar verið tekið fyrir á fundi 7. mars 2002 þar sem framangreind landskiptagerð hafi verið lögð fram og hafi aðilar sætt sig við hana. Hafi því eigandi X II ekki lengur verið talinn aðili að matsmálinu. Í kafla VI í úrskurðinum segir svo um kröfu lögfræðings A á greiðslu kostnaðar úr hendi Vegagerðarinnar:

„[...]“

Svo sem fram hefur komið var í upphafi talið að eigendur [X] II gætu átt aðild að máli þessu. Óumdeilt er að lögmaður eigenda [X] II starfaði að málinu framan af. Hann hefur lagt fram málskostnaðarreikning upp á kr. 709.027- þ.m.t. virðisaukaskattur. Meðfylgjandi reikningnum lagði lögmaðurinn fram tímaskýrslur vegna vinnu við málið. Nefndinni þykir ljóst af tímaskráningum að hluti af vinnu lögmannsins tengdist ekki meðferð málsins fyrir Matsnefnd eignarnámsbóta, heldur kærumálum í tengslum við eignarnámið o.fl. Með vísan til 11. gr. laga nr. 11/1973 þykir nefndinni ekki tækt að gera eignarnema að greiða fyrir alla þá vinnu. Með vísan til atvika málsins þykir hæfileg fjárhæð til [A], eiganda [X] II vegna þessa vera kr. 180.000 - auk virðisaukaskatts.“

III.

Ég ritaði matsnefnd eignarnámsbóta bréf, dags. 16. júlí 2002, í tilefni af kvörtun A. Óskaði ég þar eftir að nefndin léti mér í té upplýsingar og skýringar, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfi mínu segir meðal annars eftirfarandi:

„Kvörtun [A] beinist að þeirri niðurstöðu nefndarinnar að vinna eignarnámsþola við könnun á lögmaetri eignarnámsins og við að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sé ekki vinna sem tengist meðferð málsins fyrir matsnefndinni og sé þar af leiðandi ekki kostnaður sem nefndin úrskurði um. Í úrskurði matsnefndarinnar verður að ætla að afstaða til þessarar kröfu [A] hafi verið tekin með tilvísun nefndarinnar til 1. mgr. 2. gr. laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, og þeirri niðurstöðu að störf nefndarinnar afmarkist af þessari lagagrein og því séu ekki efni til að taka kröfur eignarnámsþola er lúta að öðrum atriðum til greina í máli þessu. Af þessu tilefni óska ég eftir að

nefndin skýri viðhorf sitt til kvörtunar [A] og einnig með tilliti til ákvæða lokamálsliðar 11. gr. laga nr. 11/1973 um þann kostnað sem eignarnemi skal greiða eignarnámsþola. Þá er þess óskað að nefndin skýri viðhorf sitt til þess hvernig hún telur það samrýmast meginreglu 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, um að fullt verð komi fyrir eign sem tekin hefur verið eignarnámi, ef eignarnámsþoli verður sjálfur að bera kostnað af könnun á lögmæti eignarnámsins og við að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.“

Í svarbréfi formanns matsnefndarinnar, dags. 25. júlí 2002, segir meðal annars svo:

„[...]“

Við ákvörðun á hæfilegu endurgjaldi þess kostnaðar sem [A] hafði af máli þessu hafði matsnefndin í huga það þrönga og afmarkaða hlutverk sem henni er falið skv. 2. gr. laga nr. 11/1973. Ljóst er að eignarnámsþolar bera oft á tíðum ýmsan kostnað í tengslum við eignarnám sem getur þó ekki talist kostnaður vegna matsmálsins sjálfs. Í niðurlagi 11. gr. laga nr. 11/1973 kemur fram að eignarnemi skuli greiða eignarnámsþola endurgjald vegna þess kostnaðar, sem eignarnámsþoli hefur haft af rekstri matsmáls og hæfilegur verður talinn. Auðvitað getur það stundum verið mikið matsatriði hvaða kostnað eignarnámsþoli hefur beinlínis haft af rekstri matsmáls auk þess sem nefndin verður að taka tillit til þess, líkt og dómarar, hvort sá kostnaður sem lagt var út í var nauðsynlegur og hvort eðlilegt sé að fallast á greiðslu hans að fullu. Þá er einnig ljóst að af aðgerð eins og eignarnámi geta sprottið alls kyns deilumál milli manna, t.d. deila um eignarrétt að því sem tekið er eignarnámi o.fl. Slíkar deilur geta ekki með réttu talist partur af rekstri matsmálsins sjálfs þó slík málaferli hafi vissulega komið til vegna eignarnáms.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar eru tímaskýrslur lögmanns [A] ekki dregnar í efa. Af þeim er hins vegar ljóst að stór hluti tímans hefur farið í vinnu sem ekki tengist beint matsstörfunum sjálfum, heldur stjórnsýsluákvörðun eignarnema. Þessi þáttur málsins lýtur ekki að mati á endurgjaldi fyrir eignarnuminn verðmæti og telst því að mati nefndarinnar ekki falla undir þann kostnað sem hún hefur heimild til að gera eignarnema að endurgreiða skv. 11. gr. laga nr. 11/1973, enda hlýtur nefndin að vera bundin af þeim lögum sem hún starfar eftir. Bætur fyrir það tjón verður [A] að sækja eftir öðrum leiðum.

Við ákvörðun eignarnámsbóta og kostnaðar hefur matsnefndin ávallt að leiðarljósi grundvallarregluna í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Það er þó álit mitt að það sé ekki brot á þeirri reglu þó ekki sé fallist á allan þann kostnað sem gerð er krafa um í málum sem rekin eru fyrir Matsnefnd eignarnámsbóta og vísast í þessu sambandi til þess sem að framan greinir. Bæturnar sjálfar taka þó ætíð mið af því að fullt verð komi fyrir hið eignarnumda.“

Með bréfi, dags. 29. júlí 2002, gaf ég lögfræðingi A kost á að gera þær athugasemdir við svarbréf matsnefndarinnar sem hann teldi ástæðu til að gera. Þær bárust í bréfi, dags. 11. ágúst 2002.

IV.

1.

Ágreiningur máls þessa beinist að því hvort matsnefnd eignarnámsbóta hafi verið heimilt samkvæmt lögum nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, að gera eignarnema, í þessu tilviki Vegagerðinni, að greiða A kostnað af meðferð ágreiningsmáls um eignarnámsákvörðunina, meðal annars í tilefni af stjórnsýslukæru til samgönguráðuneytisins um það

atriði. Í úrskurði matsnefndarinnar frá 7. júní 2002 féllst nefndin á að gera Vegagerðinni að greiða hluta kostnaðar vegna vinnu lögfræðings A en ekki þann sem leiddi af „kærumálum í tengslum við eignarnámið o.fl.“, eins og segir orðrétt í úrskurðinum.

Í skýringum matsnefndar eignarnámsbóta til mín, dags. 25. júlí 2002, er því haldið fram að sá kostnaður sem tengdist „stjórnsýsluákvörðun eignarnema“ hafi ekki lotið að „mati á endurgjaldi fyrir eignarnumin verðmæti“. Félli hann því ekki undir „þann kostnað sem [nefndin hefði] heimild til að gera eignarnema að endurgreiða skv. 11. gr. laga nr. 11/1973, enda [hlyti] nefndin að vera bundin af þeim lögum sem hún starfar eftir“. Þá segir í skýringarbréfinu að A verði að sækja bætur fyrir það tjón sem hann hefur orðið fyrir eftir öðrum leiðum.

Ég tek fram að athugun mín á kvörtun máls þessa hefur alfarið beinst að því hvort telja verði framangreinda afstöðu matsnefndar eignarnámsbóta í samræmi við lög nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, eins og þau verða eftir atvikum skýrð með hliðsjón af meginreglum um eignarnám og þar með talið 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um að „fullt verð“ komi fyrir ef maður er skyldaður til að „láta eign sína af hendi“.

2.

Samkvæmt ákvæði upphafsmáls. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, skal gætt ákvæða laganna við „ákvörðun bóta vegna eignarnáms, sem heimilað er í lögum“. Í 1. mgr. 2. gr. segir að matsnefnd eignarnámsbóta skeri úr ágreiningi um „eignarnámsbætur og annað endurgjald“ sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. skal eignarnemi, þegar hann neytir eignarnámsheimildar sinnar, senda matsnefnd eignarnámsbóta beiðni um að mat fari fram. Beiðninni skal meðal annars fylgja „greinargerð fyrir eignarnámsheimild þeirri, sem beiðnin styðst við“ enda leiðir af 1. mgr. 5. gr. að matsnefndinni er skylt að taka afstöðu til þess hvort hún telur rétt að fallast á að „lagaheimild sé til eignarnámsins“ áður en hún ákveður dag til fyrirtöku málsins, sjá Alþt. 1972-1973, A-deild, bls. 278.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 11/1973 eru í kafla II rakin þau „meginsjónarmið“ sem sú nefnd, sem skipuð var 20. október 1970, til að endurskoða gildandi lög um þetta efni, lagði til grundvallar tillögum sínum sem fram komu í frumvarpinu. Er í greinargerðinni meðal annars á því byggt að það sé „grundvallarregla íslenzkrar réttarskipunar, að stjórnvöld fjalli um eignarnámsframkvæmdina og ákvörðun eignarnámsbóta“, sjá Alþt. 1972-1973, A-deild, bls. 277. Þá segir meðal annars svo í kafla II í almennum athugasemdum greinargerðarinnar:

„Setning löggjafar af þessu tagi verður að tryggja réttaröryggi. Verður það gert með því meðal annars, að kynna eignarnámsþola rækilega fyrirhugaða eignarnámsskerðingu, m.a. áætluð mannvirki og óhagræði frá þeim og starfsemi eignarnema. Þá verður eignarnámsþoli að eiga þess kost að færa fram gögn og rök fyrir bótakröfum sínum. Einnig verður að tryggja, að eignarnámsþoli sé ekki sviptur eignum sínum, án þess að nægilega sé tryggt, að hann fái þær bætur sem honum ber.“ (Alþt. 1972-1973, A-deild, bls. 276.)

Af ákvæðum laga nr. 11/1973 og lögskýringargögnum verður ráðið að það hafi í samræmi við „grundvallarreglu íslenzkrar réttarskipunar, að stjórnvöld fjalli um eignarnámsframkvæmdina og ákvörðun eignarnámsbóta“ verið ákveðið að setja heildarlög um alla þá þætti er snúa að ákvörðun um bætur vegna eignarnáms eins og segir í upphafsmáls. 1. mgr. 1. gr. laganna. Með lögum nr. 11/1973 hefur sérstöku stjórnvaldi, matsnefnd eignarnámsbóta, verið falið að ákvarða bætur vegna eignarnáms. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skal matsnefndin kveða upp úrskurð um fjárhæð eignarnámsbóta til eignarnámsþola og skal nefndin

í úrskurðinum meðal annars tiltaka sérstaklega hvern matskostnað eignarnemi eigi að greiða, sbr. 11. gr. Í þriðja málsl. 11. gr. laga nr. 11/1973 er mælt fyrir um að eignarnemi skuli greiða eignarnámsþola „endurgjald vegna þess kostnaðar, sem eignarnámsþoli hefur haft af rekstri matsmáls og hæfilegur verður talinn“. Í athugasemdum við þetta ákvæði í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 11/1973 segir svo:

„Hér er ráð fyrir því gert, að kostnaður af starfi nefndarinnar sé í fyrstu greiddur úr ríkissjóði, en fáiist síðan að verulegu leyti greiddur úr hendi eignarnema. Ríkissjóður hlýtur þó að standa endanlega straum af vissum hluta kostnaðarins, svo sem útgáfu-kostnaði. Hið sama kemur og til greina um ferðakostnað nefndarmanna, en viss jöfnun slíks kostnaðar á eignarnema virðist þó réttlætunleg. Hins vegar er eðlilegt að eignarnemi standi að meira eða minna leyti straum af þóknun fyrir starf matsmanna og öðrum kostnaði við ákvörðun eignarnámsbóta, og er því svo mælt fyrir, að matsnefnd ákveði, hverja fjárhæð eignarnemi eigi af þessum sökum að greiða, en hún rennur þá í ríkissjóð. Eignarnámsþola verður hins vegar ekki gert að greiða neinn kostnað af meðferð málsins, heldur á hann rétt til hæfilegs endurgjalds á eigin kostnaði úr hendi eignarnema. Samt verður eignarnemi því aðeins skyldaður til að inna slíkt endurgjald af hendi, að um hóflegan og eðlilegan kostnað hafi verið að ræða.“ (Alþt. 1972-1973, A-deild, bls. 279.)

Af orðalagi upphafsmálsl. 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 2. gr. laga nr. 11/1973 og tilvitnaðra lögskýringargagna verður sú ályktun dregin að með setningu laganna hafi löggjafinn leitast við að mæla fyrir um tiltekna efnislega umgjörð í lögum sem eigi fyrst og fremst að þjóna þeim tilgangi að tryggja þeim sem skyldaður er að láta eign sína af hendi þá réttindavernd sem leiðir af meginreglu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Í ljósi þessa tel ég að skýra verði ákvæði laga nr. 11/1973, m.a. ákvæði 1. mgr. 2. gr., 10. og 11. gr. laganna um úrskurðarheimildir matsnefndarinnar, með það í huga að stjórnarskrárverndaður réttur manns sem skyldaður er til að láta eign sína af hendi til fullra bóta verði raunhæfur og virkur.

Af hálfu matsnefndar eignarnámsbóta er því haldið fram að það orðalag lokamálsl. 11. gr. laga nr. 11/1973 að eignarnema sé skylt að greiða eignarnámsþola endurgjald vegna kostnaðar sem hann „hefur haft af rekstri matsmáls“ útiloki að nefndinni kunnri að vera eftir atvikum skylt að líta til þess kostnaðar sem eignarnámsþoli hefur haft í tilefni af ágreiningi um lögmati ákvörðunar um beitingu eignarnámsheimildar.

Það er hlutverk matsnefndar eignarnámsbóta samkvæmt lögum nr. 11/1973 að sjá til þess að „eignarnámsþola [verði] ekki gert að greiða neinn kostnað af meðferð málsins“ og tryggja „rétt [hans] til hæfilegs endurgjalds á eigin kostnaði úr hendi eignarnema“, eins og það er orðað í lögskýringargögnum, sbr. Alþt. 1972-1973, A-deild, bls. 279. Líta verður til þess að ákvörðun um eignarnám á sér yfirleitt nokkurn aðdraganda og framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer oft fram í áföngum. Í þessu sambandi bendi ég meðal annars á að ákvörðun eignarnema um að taka tiltekna eign eignarnámi, svo sem ákveðinn hluta jarðar eða landsvæðis, kann að leiða til ágreinings um hvort ákvörðunin sé rétt að efni til, t.d. um staðsetningu, legu o.s.frv. Úrlausn slíks ágreinings kann að hafa beina þýðingu þegar síðar er lagt mat á verðmæti hins eignarnumda. Þá kann eignarnámsþoli eftir atvikum að telja að ekki hafi verið gætt réttra málsmeðferðarreglna af hálfu eignarnema við töku slíkrar ákvörðunar.

Afstaða matsnefndar eignarnámsbóta til hlutverks síns að ákvarða bætur til eignarnámsþola fyrir eignarnám, sem matsnefndinni er að lögum falið fullnaðarúrskurðarvald um á stjórnsýslustigi, felur í sér að hún lítur ekki að eignarnámsferlið í heild sinni. Þvert á móti slítur hún ferlið í sundur og lítur þannig á að henni sé aðeins heimilt að gera eignarnema að greiða kostnað við úrlausn um verðmæti hins eignarnumda fyrir nefndinni.

Af skýringum matsnefndarinnar til mín verður ráðið að kostnað af sérfræðiaðstoð, t.d. lögmanns, sem eignarnámsþoli leitar eftir í tilefni ákvörðunar um eignarnám, áður en málið er komið til matsnefndarinnar, verði eignarnámsþolin að bera sjálfur. Vegna þess tilviks sem fjallað er um í þessu máli tek ég raunar fram að málið hófst með því að Vegagerðin sendi matsnefndinni matsbeiðni. Ágreiningur A við Vegagerðina um gildi eignarnámsákvörðunarinnar og um hvort gætt hafi verið rétttra málsmeðferðarreglna, sem meðal annars varð til efni stjórnslukæru til samgönguráðuneytisins, átti sér því stað eftir að matsnefndin hafði formlega hafist handa við að ákvarða bætur til eigenda X I og II á grundvelli laga nr. 11/1973.

Ég get ekki fallist á framangreinda skýringu matsnefndarinnar á ákvæðum laga nr. 11/1973. Í tilefni þess að matsnefndin hefur byggt afstöðu sína í máli þessu einkum á lokaákvæði 11. gr. laga nr. 11/1973 bendi ég hér á að við úrlausn á því hvort matsnefndinni sé heimilt að láta eignarnema eftir atvikum greiða kostnað á borð við þann sem fjallað er um í þessu máli kann nefndin að þurfa að horfa til annarra ákvæða laga nr. 11/1973, sbr. einkum 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 10. gr., sjá hér til hliðsjónar álit mitt frá 22. febrúar 2002 í máli nr. 2960/2000. Ég minni á að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 11/1973 sker matsnefnd eignarnámsbóta úr ágreiningi um bætur vegna eignarnáms og „annað endurgjald, sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms“. Í nefndu álit komst ég að þeirri niðurstöðu að áskilnaður 72. gr. stjórnarskrárinnar um fullar bætur kynni að leiða til þess að eignarnámsþoli ætti rétt á að fá úr hendi eignarnema greiddan kostnað við eftirlit með töku malarfnis úr landi hans til vegagerðar og vigtun efnisins. Taldi ég að ákvörðun um slíkt kynni að vera meðal þeirra verkefna sem falla undir annað endurgjald, sbr. 2. gr. og 1. mgr. 10. gr. laga nr. 11/1973. Ætti þetta sérstaklega við þegar fyrir lægi að eignarnámsþoli hefði þurft að leggja út í slíkan kostnað áður en matsnefnd eignarnámsbóta ákvarðaði fjárhæð eignarnámsbóta. Væri það þá verkefni matsnefndarinnar að meta hvort þessi kostnaður hefði verið nauðsynlegur og hæfilegur.

Skýra verður ákvæði 1. mgr. 2. gr. og lokaákvæði 11. gr. laga nr. 11/1973 í fyrsta lagi til samræmis við önnur ákvæði laganna um það hlutverk sem matsnefndinni er falið með lögnum í því skyni að tryggja stjórnarskrárverndaðan rétt eignarnámsþola til fullra bóta, sbr. einkum 1. mgr. 1. gr. Þá verður að horfa til þeirrar almennu athugasemdar í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 11/1973 að tryggja verði „að eignarnámsþoli sé ekki sviptur eignum sínum, án þess að nægilega sé tryggt, að hann fái þær bætur, sem honum ber“, sjá Alþt. 1972-1973, A-deild, bls. 276. Sá kostnaður sem eignarnámsþoli verður fyrir við að nýta sér lögættar leiðir til að fá leyst úr því hvort eignarnámsákvörðun er byggð á lögum og málefnalegum forsendum og hvort beitt hafi verið réttum málsmeðferðarreglum, t.d. með stjórnslukæru, stofnast aðeins vegna þess að ákveðið er að nýta lögbundna eignarnámsheimild. Þar með hefst ferli eignarnámsmáls í merkingu laga nr. 11/1973 en ég minni á að samkvæmt ákvæðum 4. og 5. gr. laganna hefur matsnefnd eignarnámsbóta m.a. ákveðnu hlutverki að gegna við að staðreyna að lagaheimild sé til staðar til eignarnáms. Með vísan til þessa verður að skýra ákvæði laga nr. 11/1973, einkum 1. mgr. 2. gr. og lokaákvæði 11. gr., þannig að lögin geri eftir atvikum ráð fyrir því að við „ákvörðun bóta vegna eignarnáms“, og mat á því hvort sá kostnaður sem eignarnámsþoli hefur haft af meðferð máls teljist hæfilegur, kunni matsnefndinni að vera skylt að taka afstöðu til þess hvort og þá að hvaða marki kostnaður eignarnámsþola, sem hlýst af þeirri ákvörðun hans að leita lögbundinna leiða til að fá leyst úr ágreiningi um lögætti eignarnámsákvörðunar, skuli greiddur af eignarnema. Ég bendi á að í dómi Hæstaréttar frá 29. september 1958 í máli nr. 30/1958, Hrd. 1958, bls. 609, komst rétturinn svo að orði þegar hann taldi 10. gr. laga nr. 113/1952 um greiðslu yfirmatskostnaðar af hendi eignarnámsþola ekki samrýmast þágildandi ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. nú 72. gr.:

„Samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 eiga fullar bætur að koma fyrir eign, sem tekin er eignarnámi. Réttur til bóta samkvæmt þessu boði stjórnarskrárinnar væri skertur, ef sá, sem eign sinni er sviptur með þessum hætti, ætti sjálfur að bera lög-mætan kostnað af ákvörðun bótanna.“

Með 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 voru gerðar þær breytingar að 67. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 varð 72. gr. Eins og fram kemur í athugasemdum greinar-gerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 97/1995 voru ekki gerðar efnislegar breyt-ingar á ákvæðinu og er það raunar orðrétt eins og þágildandi 67. gr. Í athugasemdunum segir síðan m.a. að á 67. gr. stjórnarskrárinnar hafi að líkindum reynt í ríkara mæli í dómafram-kvæmd en á nokkur önnur ákvæði mannréttindakafla hennar. Þá segir að beita megi „dóms-úrlausnum, sem hafa gengið um regluna, við skýringu á 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins ef það nær fram að ganga“, sjá Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2102. Ég tel samkvæmt þessu að þrátt fyrir að framangreindur dómur Hæstaréttar sé kominn nokkuð til ára sinna verði hann enn talinn fullgild skýring á efni 72. gr. stjórnarskrárinnar sem rétt er að hafa til hliðsjónar við skýringu ákvæða laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms.

Að því virtu og með vísan til framangreindra sjónarmiða tel ég að líta verði svo á að það sé verkefni matsnefndar eignarnámsbóta, þegar hún úrskurðar um fjárhæð eignarnáms-bóta til eignarnámsþola, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 11/1973, að taka afstöðu til þess hvort gera eigi eignarnema að greiða eignarnámsþola málefnalegan og hæfilegan kostnað sem hann hefur stofnað til við að leita lögmætra leiða til að fá skorið úr um gildi eignarnáms-ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 2. gr. og lokaákvæði 11. gr. laga nr. 11/1973. Ég ítreka það sjónar-mið að ákvæði laga nr. 11/1973 og lögskýringargögn benda ekki til annars en að ákvarðanir nefndarinnar um bætur vegna eignarnáms eigi að jafnaði að taka mið af heildstæðu ferli máls sem hefst með ákvörðun um eignarnám hjá eignarnámsþola á grundvelli lagaheim-ildar. Lagaákvæði um úrskurðarvald matsnefndarinnar um fjárhæð bótanna verður því að skýra með þeim hætti, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, að þau taki eftir atvikum einnig til þess „lögmæta kostnaðar“, sbr. Hrd. 1958, bls. 609, sem stofnast hefur hjá eignarnámsþola af því tilefni. Það er því niðurstaða mín samkvæmt framangreindu að þegar litið er til tilgangs laga nr. 11/1973 og hlutverks matsnefndarinnar við að tryggja þá réttindavernd sem leiðir af meg-inreglu 72. gr. stjórnarskrárinnar, sé ekki fært að fallast á þá afstöðu matsnefndarinnar að aldrei geti komið til þess að nefndinni sé skylt að meta hvort rétt sé að bæta eignarnámsþola slíkan kostnað.

3.

Ljóst er af gögnum málsins að lögfræðingur A taldi við vettvangsgöngu matsnefndar þann 5. september 2000 að ekki væru forsendur að hefja matsstörf í málinu þar sem ekki lægi fyrir formleg ákvörðun um hvað skyldi tekið eignarnámi auk þess sem hann kvað umbjóðanda sínum ekki hafa verið gefinn kostur á að tjá sig um fyrirhugaða staðsetningu vegarstæðis. Með bréfi til matsnefndarinnar, dags. 20. september 2000, óskaði Vegagerðin eftir því að málinu yrði frestað fyrir matsnefndinni í tilefni athugasemda lögfræðingsins um að A hefði ekki verið veitt tækifæri til að tjá sig um hið nýja vegarstæði. Á fundi matsnefndar eignarnámsbóta 16. október 2000 var þeim þætti málsins er varðaði landspilduna undir hinn nýja veg frestað þar sem A hafði kært eignarnámsákvörðun Vegagerðarinnar til samgöngu-ráðuneytisins. Í úrskurði samgönguráðuneytisins frá 11. júlí 2001 var fallist á þá málsástæðu lögfræðings A að Vegagerðin hefði ekki gætt lögmætra málsmeðferðarreglna og andmæla-réttar við upphaflega ákvörðun um eignarnám.

Með vísan til þessa og framangreindra sjónarmiða er það niðurstaða mín að matsnefnd eignarnámsbóta hafi samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og lokaákvæði 11. gr., sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 11/1973, borið að leggja á það mat í úrskurðinum 7. júní 2002 hvort kostnaður A við

meðferð umrædds ágreiningsmáls um lögmæti ákvörðunar Vegagerðarinnar um eignarnám hafi verið málefnalegur og eðlilegur og þá að hvaða leyti eignarnema var skylt að bera þann kostnað.

V.

Niðurstaða.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að matsnefnd eignarnámsbóta hafi borið að fjalla um það í úrskurði sínum 7. júní 2002 hvort kostnaður A við meðferð ágreiningsmáls um málsmeðferð og ákvörðun Vegagerðarinnar um eignarnám hafi verið málefnalegur og eðlilegur og þá að hvaða leyti eignarnema var skylt að bera þann kostnað. Það er því niðurstaða mín að úrlausn matsnefndarinnar á þessu atriði hafi ekki verið í samræmi við lög.

Ég beini þeim tilmælum til matsnefndar eignarnámsbóta að mál A verði tekið upp að nýju, komi fram ósk þess efnis frá honum, og að nefndin taki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu þessu.

VI.

Með bréfi til matsnefndar eignarnámsbóta, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum hvort A hefði leitað til matsnefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari formanns matsnefndar eignarnámsbóta, dags. 20. febrúar 2003, sagði meðal annars að A hefði óskað eftir endurupptöku málsins. Vegagerðinni hefði verið gefinn kostur á að tjá sig um þá beiðni og hefði stofnunin mótmælt endurupptöku. Allt að einu hafi matsnefndin ákveðið að taka mál A upp að nýju vegna álits míns og væri það til meðferðar. Þann 9. apríl 2003 barst mér svo endurrit úrskurðar matsnefndarinnar í máli A, sem kveðinn var upp 4. s.m. Niðurstaða matsnefndarinnar var sú að eignarnemi skyldi greiða A tiltekna upphæð til viðbótar við það sem áður hafði verið ákvarðað vegna reksturs matsmálsins.

3.0. Fangelsismál.

3.1. Aðgerðir í tengslum við leit í klefum. Beiting handjárna. (Mál nr. 3399/2001)

A og sjö aðrir fangar í fangelsinu Litla-Hrauni kvörtuðu yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af kæru sinni vegna einangrunar sem þeir töldu sig hafa þurft að sæta og beitingar handjárna í tengslum við leit sem gerð var í klefum þeirra. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til þeirra, dags. 18. mars 2002, þar sem hann tók fram að ekki væri tilefni til þess að hann gerði frekari athugasemdir við þær aðgerðir fangelsisyrvalda á Litla-Hrauni sem kvörtunin beindist að.

Í bréfi umboðsmanns sagði m.a. svo:

2.

Í kvörtun yðar er dregið í efa réttmæti þeirrar niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framangreindar aðgerðir fangelsisyrvalda 27. október 2001 hafi verið lög- mætar. Í fyrsta lagi er rakið í kvörtuninni að sú niðurstaða að ekki hafi verið um að ræða einangrun í merkingu 30. gr. laga nr. 48/1988, og þá með þeim réttaráhrifum sem slíkri ákvörðun fylgir, sé röng. Engin lagaheimild sé til staðar til að beita því úrræði sem ráðu- neytið kalli skammtíma biðstöðuvistun.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, er fangelsisyr- völdum heimilt að gera upptækt áfengi, önnur vímuefni og lyf, sem fangi hefur í förum sínum við komu í fangelsið eða kemst yfir í því. Þá eru heimildir í 28. gr. til að gera líkams- leit á fanga, m.a. vegna gruns um að fangi feli á sér innan klæða slík efni. Af þessum laga- reglum verður ráðin almenn heimild fangelsisyrvalda til að gera eðlilegar ráðstafanir að virtri meðalhófsreglu til að stemma stigu við innstreymi og tilvist vímuefna í fangelsinu, m.a. með því að gera leit í klefum fanga og líkamsleit á þeim ef ákveðinn grunur er til staðar. Ég tel að gera verði ráð fyrir því að undir þessa almennu heimild fangelsisyrvalda í slíkum tilvikum falli ráðstafanir sem eru í málefnalegum og eðlilegum tengslum við aðgerðir til að sporna við innstreymi vímuefna og tilvist þeirra á meðal fanga, s.s. að vista fanga í skamman tíma í öðrum klefa á meðan leitað er í þeim klefa þar sem hann hefur verið vistaður. Ég tek fram að gera verður hins vegar ríkar kröfur til þess að allar slíkar ráðstafanir hafi það aðeins að markmiði að auðvelda eðlilega framkvæmd leitar og koma í veg fyrir að fangar komi vímuefnum undan af því tilefni. Tel ég því t.d. vafasamt að heimilt sé að beita slíkri ráð- stöfun í því skyni að rannsaka þátttöku og hlutdeild fanga í ætluðu broti á refsilögum, sbr. álit mitt frá 15. ágúst 2001 í máli nr. 3123/2000. Samkvæmt þessu tel ég að fangelsisyr- völdum sé heimilt að lögum að vista fanga í öðrum klefum í skamman tíma á meðan leit fer fram í tilefni af ákvörðun um að leita í tilteknum klefa, eða eftir atvikum í öllum klefum á tiltekinni deild, og þá án þess að slík ráðstöfun verði talin vera einangrun í merkingu 30. gr. laga nr. 48/1988, sjá hér álit mitt í tilefni af athugun á tilgreindum þáttum um réttarstöðu afplánunarfanga og meðferð mála hjá fangelsisyrvöldum frá 27. nóvember 2001, mál nr. 2805/1999, kafli IV, 3.5.

Samkvæmt gögnum málsins virðast atvik hafa verið þau 27. október 2001 að grunur hafi vaknað hjá fangelsisyrvöldum um að fíkniefni væru til staðar á deild 3A. Hafi því verið ákveðið af yfirstjórn fangelsisins að gera leit í þeim klefum sem eru á þeirri deild. Í skýrslu öryggisfulltrúa í fangelsinu, dags. 27. október 2001, kemur fram að „sérsvait fanga- varða“ hafi verið kölluð út af þessu tilefni auk þess sem tveir lögreglumenn frá lögreglunni

á Selfossi hafi verið við leitina. Þá hafi verið tekin ákvörðun um að gera líkamsleit á þeim föngum sem þar voru vistaðir og vista þá á öðrum stað í fangelsinu á meðan leitin færi fram, þ.e. í lausum klefum í húsi 4 og í húsi 1. Þá er því haldið fram af hálfu stjórnvalda að til þess að tryggja að þeir fangar sem fluttir voru í hús 1 af þessu tilefni gætu ekki komið frá sér fíkniefnum hafi þeir verið handjárnaðir á meðan farið var með þá á milli húsa.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 10. desember 2001, er fjallað um þá málsástæðu í stjórnslukæru yðar að vistun yðar í öðrum klefum í fangelsinu meðan á leit stóð hafi verið einangrun í merkingu laga nr. 48/1988. Í úrskurðinum er að þessu leyti rakið að tilgangurinn með flutningnum hafi annars vegar verið sá að gera líkamsleit á föngum og hins vegar að sjá til þess að fangi væri fjarstaddur þegar leitað væri í þeim klefa á deild 3A þar sem hann var vistaður. Þegar búið hafi verið að gera líkamsleit á föngunum hafi í sjálfu sér ekkert mælt gegn því að þeir væru hafðir saman eða geymdir í öðrum vistarverum en klefum í annarri byggingu allt eftir því hvar laust pláss var fyrir hendi í fangelsinu. Þá segir í úrskurðinum að samkvæmt þessu sé ekki rétt að líta svo á að umræddir fangar hafi verið settir í einangrun heldur hafi verið um að ræða „skammtíma biðstöðuvistun“. Hafi því aðgerð yfirstjórnar fangelsisins á Litla-Hrauni ekki leitt til þess að henni hafi verið skylt að viðhafa þá málsmeðferð sem greinir í 4. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988. Ég bendi hér á að í skýrslu öryggisfulltrúa á Litla-Hrauni til forstöðumanns fangelsisins, dags. 26. nóvember sl., er rakið að það sé vinnuregla fangavarða að tilkynna fanga um leit í klefa hans sem og að tilkynna honum eftir á ef hlutir eru teknir úr klefanum. Það sé hins vegar ekki venja að kynna fanga ástæðu leitarinnar.

Ég hef rakið hér að framan að fangelsisfyrirvöldum kunni að vera heimilt að lögum að vista fanga á öðrum klefum í skamman tíma á meðan leit fer fram í tilefni af ákvörðun um að leita í tilteknum klefa, eða eftir atvikum í öllum klefum á tiltekinni deild, og þá án þess að slík ráðstöfun verði talin vera einangrun í merkingu 30. gr. laga nr. 48/1988. Af þeim gögnum sem fyrir mig hafa verið lögð fæ ég ekki annað séð en að umræddir fangar hafi verið færðir í aðra lausa klefa í fangelsinu í mjög skamman tíma á meðan leit var gerð í klefum á deild 3A í því skyni að ganga úr skugga um hvort grunur um tilvist fíkniefna á deildinni hafi verið á rökum reistur. Þá hafi föngunum verið heimilt að fara aftur til klefa sinna um leið og leitaraðgerðinni var lokið.

Ég minni auk þess á það, vegna athugasemda yðar um að umræddir fangar hefðu ekki á umræddum tíma haft aðgang að síma til að ræða við aðstandendur, að samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 48/1988 eiga fangar rétt á símtölum við aðila utan fangelsis að því marki sem aðstæður leyfa í fangelsinu. Taki fangelsisfyrirvöld þá ákvörðun að leita í klefa fanga eða í öllum klefum á tiltekinni deild, og vista þá fanga sem í hlut eiga í lausum klefum um skamman tíma, kann sú ráðstöfun að hafa þau áhrif að erfitt geti verið að koma því við að viðkomandi fangar hafi aðgang að síma meðan á slíkri aðgerð stendur. Svo lengi sem slík takmörkun varir aðeins á meðan á leitaraðgerð stendur tel ég ekki forsendur til þess að gera athugasemdir við slíka ráðstöfun.

Samkvæmt því sem rakið er hér að framan og eins og atvikum var háttað samkvæmt fyrirliðgjandi gögnum tel ég ekki tilefni til þess að ég geri athugasemdir við framangreinda ráðstöfun fangelsisfyrivalda.

Ég minni á að í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er rakið að ráðuneytið telji að rétt hafi verið að færa til bókar umrædda ákvörðun um leit í klefunum á deild 3A. Sé þá ekki átt við skráningu í venjulegar skýrslur heldur með formlegum hætti í sérstaka gerðar- bók með tölusettum blaðsíðum. Þá segir í úrskurðinum að bóka skuli allar leitir sem ákveðið sé að framkvæma hvort sem það sé á grundvelli upplýsinga sem berast, s.s. að munir, efni, áhöld o.fl. muni vera í fórum fanga eða sem úrtaksleit í ákveðnum klefum, deildum eða húsum. Forstöðumaður eða annar yfirmaður sem taki ákvörðun hér að lútandi skuli skrá í gerðar- bók dagsetningu svo og ákvörðunina þar sem ástæður skulu tilgreindar og riti við-

komandi nafn sitt undir. Þá segir loks að hið sama gildi um aðrar ákvarðanir samkvæmt 30. gr. laga nr. 48/1988. Ég tek fram að með hliðsjón af fyrirmælum 6. mgr. 27. gr. og fyrsta máls. 4. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988, að því er lýtur að notkun handjárna, tek ég undir þessi sjónarmið ráðuneytisins.

3.

Í kvörtun yðar eru einnig gerðar athugasemdir við notkun handjárna í umrætt sinn. Samkvæmt 3. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988 er heimilt að nota handjárn um skamman tíma ef nauðsyn krefur. Af þessu ákvæði leiðir að fangelsisýfirvöld hafa tiltekið svigrúm þegar meta þarf hvort nauðsyn sé á því að beita handjárnnum. Það er hins vegar ljóst að vegna eðlis slíkrar ráðstöfunar hvílir á stjórnvöldum rík skylda til að ganga ekki lengra í þessu efni en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt, sbr. meginreglu stjórnsýsluréttar um meðalhóf, og einnig til hliðsjónar niðurlagsákvæði 40. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Þá verður handjárnnum ekki beitt nema slíkt teljist málefnalegt í ljósi allra atvika.

Af gögnum málsins verður ráðið að ákveðið hafi verið að nota handjárn við flutning umræddra fanga á milli húsa til þess að fyrirbyggja mögulega undankomu fíkniefna. Ég fæ ekki annað séð af gögnunum en að handjárnnum hafi aðeins verið beitt þann stutta tíma sem tók að færa umrædda fanga á milli húsa. Þá hafi þeim ekki verið beitt frekar síðar á meðan á aðgerðum stóð. Í ljósi þessa og orðalags 3. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988 tel ég ekki fært að fullyrða annað en að umrædd notkun handjárna í umrætt sinn hafi verið lögmæt með hliðsjón af ástæðum sem lágu henni til grundvallar, þeim stutta tíma sem um var að ræða og framgangi þeirrar aðgerðar að öðru leyti.

Ég minni á að með bréfi, dags. 15. febrúar sl., ákvað ég að leita frekari upplýsinga hjá ráðuneytinu um athugasemdir þær sem fram koma í kvörtun yðar til mín um að í kjölfar þess sem þér voruð fluttir af deild 3A í fangelsinu í hús 1 hafi a.m.k. þremur föngum „verið neitað um fót sín“. Hafi þeir því verið „innilokaðir án fatnaðar“ meðan á leit stóð. Óskaði ég þess í bréfi mínu til ráðuneytisins að upplýst yrði hvort þessi lýsing á atvikum væri rétt. Ef svo væri óskaði ég þess að upplýst yrði hver væri tilgangur þess að umræddum föngum hefði ekki verið veitt heimild og tækifæri til þess að klæða sig að líkamsleit lokinni og hversu lengi þeir voru án klæða.

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ásamt gögnum barst mér 28. febrúar sl. Í bréfinu kemur fram að leitað hafi verið upplýsinga frá yfirstjórn fangelsisins á Litla-Hrauni í tilefni af framangreindu bréfi mínu og vísað til bréfs forstöðumanns fangelsisins á Litla-Hrauni til ráðuneytisins, dags. 26. febrúar sl. Í því bréfi kemur fram að vinnureglur þær sem gildi í fangelsinu við þær aðstæður að leita þarf í fatnaði fanga miðist við það að föngum sé séð fyrir fatnaði meðan á leit stendur og geti verið um að ræða „jogging“ galla eða slopp. Hafi umræddir fangar sem hér um ræðir fengið „náttlopp“ að lokinni líkamsleit og er í því efni vísað til skýrslu öryggisfulltrúa í fangelsinu, dags. 25. febrúar sl., til forstöðumannsins. Í ljósi þessara upplýsinga tel ég ekki heldur tilefni til þess að fjalla frekar um þennan þátt málsins.

4.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem ég hef rakið hér að framan er það niðurstaða mín að ekki sé tilefni til þess að ég geri frekari athugasemdir við þær aðgerðir fangelsisýfirvalda á Litla-Hrauni 27. október 2001 sem athugasemdir eru gerðar við í kvörtun yðar til mín. Ég tek fram að athugun mín á framangreindri kvörtun hefur eingöngu miðast við það að taka afstöðu til þess hvort umræddar ákvarðanir og ráðstafanir sem viðhafðar voru af hálfu fangelsisýfirvalda 27. október 2001 hafi verið í samræmi við lög. Hef ég því hér að framan ekki tekið endanlega afstöðu til þess hvort hugsanlega þurfi að vanda betur til útfærslu og setningar nánari reglna um þær ákvarðanir og ráðstafanir sem þar er um að ræða, s.s. um beitingu handjárna samkvæmt 3. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988 og um framkvæmd leitar í klefum

fanga. Af því tilefni hef ég hins vegar ákveðið að rita fangelsismálastofnun bréf það sem hér fylgir með í ljósríti þar sem ég fer fram á að stofnunin geri grein fyrir því hvort og þá hvaða verklagsreglur hafi verið settar um framkvæmd leitar í klefum fanga, og þá eftir atvikum um upplýsingagjöf til fanga af því tilefni, og um beitingu handjárna.

Þá tel ég rétt að áréttá að athugun umboðsmanns Alþingis er fyrst og fremst bundin við að taka afstöðu til þess hvort tilteknar ákvarðanir, aðgerðir eða ráðstafanir sem framkvæmdar hafa verið af hálfu stjórnvalda, sem fara með málefni fanga, séu í samræmi við lög. Þegar kemur að því að meta hvort tiltekin atvik hafi verið með þeim hætti sem haldið er fram í kvörtun til mín frá füngum er aðstaða mín að lögum hins vegar þannig að mat mitt er takmarkað við skoðun á þeim gögnum sem fyrir mig eru lögð af hálfu stjórnvalda og eftir atvikum þeirra fanga sem leita til mín.

Umfjöllun minni um kvörtun yðar til mín, sem barst mér 20. desember 2001, er lokið.

3.2. Samfélagsþjónusta. Afturköllun. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 3461/2002)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun fangelsismálastofnunar að afturkalla ákvörðun stofnunarinnar um að veita A kost á að fullnusta vararefsingu fésektar samkvæmt tilgreindum dómum og sektarboðum með því að gegna samfélagsþjónustu. Þá var í úrskurði ráðuneytisins einnig staðfest sú ákvörðun fangelsismálastofnunar að gera A að hefja þá þegar aflánun vararefsingar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fanga- vist, þar sem fangelsismálastofnun er veitt heimild til að afturkalla ákvörðun um samfélagsþjónustu að uppfylltu því skilyrði að dómþoli hafi verið kærður fyrir refsiverðan verknað eftir að ákvörðunin var tekin. Taldi hann að til þess að skilyrði ákvæðisins teljist uppfyllt í ákveðnu tilviki þurfi að liggja fyrir nokkuð sterkar vísbendingar í formi gagna og upplýsinga um að háttsemi brotþola hafi samrýmst verknaðarlýsingu í lögum sem telst refsínæm. Benti umboðsmaður á að hafa yrði í huga það almenna sjónarmið íslensks réttar að ef vafi leikur á því hvort einstaklingur hefur framið refsiverðan verknað verði að skýra slíkan vafa honum í hag. Þá rakti umboðsmaður ákvæði 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998 og taldi að af forsögu þess og orðalagi yrði dregin sú ályktun að til þess að ölvun á almannafæri, eða á öðrum þeim stöðum sem tilgreindir eru í ákvæðinu, verði talin falla undir ákvæðið verði að liggja fyrir að hinn ölvaði hafi valdið óspektum, hættu eða hneyksli með hátterni sínu. Ölvun á almannafæri verði því ekki talin refsínæm háttsemi, sbr. 21. og 27. gr. áfengislaga, ein og sér, þ.e. án þess að staðreynt sé að a.m.k. ein tegund slíkra afleiðinga hafi leitt af ölvun viðkomandi í því tilviki sem um ræðir.

Með hliðsjón af ofangreindri skýringu á ákvæði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, og því að hún felur í sér heimild stjórnvalda til þess að afturkalla verulega ívilnandi ákvörðun, dró umboðsmaður þá ályktun að gera yrði ríkar kröfur til þess að stjórnvöld leggi fullnægjandi grundvöll að slíkri ákvörðun með því að upplýsa málsatvik rækilega þannig að hægt sé að staðreyna að dómþoli sé í raun sakaður um háttsemi sem varðar refsingu að lögum og þar með að kærnan muni leiða til viðbragða af hálfu þeirra sem fara með rannsókn og ákærvald í opinberum málum. Hafi ekki farið fram fullnægjandi rannsókn á ætluðu refsiverðu hátterni dómþola, eða játning hans liggur ekki fyrir, verði almennt að ganga út frá því að skilyrði ákvæðisins sé ekki uppfyllt enda þótt svo kunni að vera að formleg kæra hafi verið lögð fram. Að áliti umboðsmanns gáfu upplýsingaskýrslur lögreglu í máli A einar og sér ekki nægilegt tilefni til

Þess fyrir fangelsismálastofnun að leggja til grundvallar að háttsemi hans í umrædd sinn hafi hlutlægt séð verið refsinnæm. Var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þar sem staðfest var ákvörðun fangelsismálastofnunar um að afturkalla heimild A til að afplána vararefsingu fésektar með samfélagsþjónustu, hafi ekki verið í samræmi við lög.

Kvörtun A beindist einnig að ákvörðun fangelsismálastofnunar, sem staðfest var í úrskurði ráðuneytisins, um að færa hann til afplánunar þegar eftir að honum hafði verið birt ákvörðun sú er var tilefni kvörtunar hans. Hafði honum verið kynnt í bréfi stofnunarinnar að honum bæri ekki að hefja afplánun fyrr en viku síðar. Taldi umboðsmaður að ekki yrði byggt á þeirri staðhæfingu stjórnvalda að A hefði óskað eftir því að hefja afplánun þegar í stað þar sem engin gögn hefðu verið lögð fram sem sýndu með afdráttarlausum hætti fram á samþykki hans til breytingar á tímasetningu afplánunar. Benti umboðsmaður á að ákvörðunin hafi falið í sér afturköllun á fyrri ákvörðun um upphafstíma afplánunar, A í óhag. Yrði hún því ekki reist á 1. tl. 25. gr. stjórnarsýslulaga. Ekki væri heldur að finna aðra lagaheimild sem veitti fangelsismálastofnun heimild til þess að afturkalla fyrri ákvörðun sína um upphafstíma afplánunarinnar og yrði ekki séð að aðstæður að öðru leyti hafi verið þess eðlis að réttlætt gætu þá ákvörðun. Taldi umboðsmaður að ákvörðunin hafi ekki verið heimil að lögum eins og atvikum var háttað.

Í kærnu sinni til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins gerði A sérstaka kröfu um að þegar í stað yrði mælt fyrir um lausn hans úr fangelsi og að hann fengi að halda óskertu frelsi a.m.k. þar til úrskurður ráðuneytisins lægi fyrir. Umboðsmaður tók einnig til skoðunar þá afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem fram kom í úrskurði þess, að vegna þess að útlit var fyrir skamman málsmeðferðartíma hefði ekki verið ástæða til að afgreiða þessa kröfu A. Var það álit umboðsmanns að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði borið skylda til að taka kröfu A til meðferðar eins fljótt og því varð við komið eftir að kæra hans barst ráðuneytinu og að það hefði ekki orðið til að afnema þessa skyldu ráðuneytisins að útlit væri fyrir að efnisúrskurður í málinu yrði kveðinn upp innan skamms.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og leitaði þá leiða til að rétta hlut hans.

I.

Hinn 6. mars 2002 leitaði B, héraðsdómslögmaður, til mín, fyrir hönd A, vegna úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. maí 2001, þar sem staðfest var sú ákvörðun fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, að afturkalla ákvörðun stofnunarinnar um að veita A kost á að fullnusta vararefsingu fésektar samkvæmt tilgreindum dómum og sektarboðum með því að gegna samfélagsþjónustu. Þá er í úrskurðinum einnig staðfest sú ákvörðun fangelsismálastofnunar frá 11. apríl 2001 að gera A að hefja þá þegar afplánun vararefsingar.

Í kvörtuninni er því haldið fram að ekki hafi verið fyrir hendi lagaskilyrði til þess að afturkalla ákvörðun fangelsismálastofnunar um að heimila A að afplána refsingu sína með samfélagsþjónustu. Í annan stað er því haldið fram að stjórnvöld hafi brotið meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 þegar framangreind ákvörðun var afturkölluð. Þá er byggt á því að brotinn hafi verið andmæla- og upplýsingaréttur samkvæmt stjórnarsýslulögum á A. Í kvörtuninni er því loks haldið fram að sú ákvörðun fangelsismálastofnunar að gera A að hefja afplánun um leið og honum var birt ákvörðun stofnunarinnar um afturköllun 11. apríl 2001 hafi verið ólögmat þar sem afplánunin hafi ekki átt að hefjast fyrr en 18. apríl 2001.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 10. október 2002.

II.

Málsatvik eru þau að A sótti með umsóknum, dags. 15. nóvember 2000 og 16. janúar 2001, um það til lögreglustjórans í Reykjavík að fangelsismálastofnun heimilaði honum að afplána með samfélagsþjónustu, sbr. lög nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, 77 daga vararefsingu fésektar samkvæmt þremur dómum héraðsdóms og tveimur árituðum sektarboðum.

Hinn 17. janúar 2001 mætti A til viðtals hjá fangelsismálastofnun vegna afgreiðslu umsóknarinnar þar sem fram kom að hann hefði átt við áfengisvandamál að stríða. Af hálfu fangelsismálastofnunar var því lagt til í minnisblaði starfsmanns að frestað yrði afgreiðslu umsóknar A þar til hann hefði lokið meðferð en sækta hann ekki áfengismeðferðina yrði erindi hans synjað þegar í stað. A dvaldist síðan í Hlaðgerðarkoti í áfengismeðferð frá 27. janúar 2001 til 2. mars 2001 og 13. til 16. mars 2001.

Með bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 4. apríl 2001, til A, var honum tilkynnt að umsókn hans um afplánun vararefsingar með samfélagsþjónustu hefði verið samþykkt. Hinn 9. apríl 2001 var A færður í fangageymslu lögreglustjórans í Reykjavík vegna meintrar ölvunar á almannaferi. Var honum síðan sleppt en var aftur handtekinn vegna sama tilefnis degi síðar eða snemma kvölds 10. apríl 2001. Hinn 11. apríl 2001 var A birt bréf fangelsismálastofnunar, dags. sama dag, sem er svohljóðandi:

„Með umsókn, sem barst Fangelsismálastofnun þann 15. nóvember 2000, fóruð þér þess á leit að 77 daga vararefsing fésekta, samkvæmt dómi héraðsdóms Norðurlands eystra uppkveðnum 19. febrúar 1998, árituðu sektarboði héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. desember 1998, dómi héraðsdóms Norðurlands vestra uppkveðnum 28. desember 1998, árituðu sektarboði héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. janúar 2000, dómi héraðsdóms Reykjavíkur uppkveðnum 13. mars 2000 og dómi héraðsdóms Reykjavíkur uppkveðnum 27. júlí 2000 yrðu fullnustaðir með ólaunaðri samfélagsþjónustu.

Með bréfi, dags. 4. apríl 2001, var yður tilkynnt að fallist hefði verið á umsókn yðar, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist, sbr. 24. gr. sömu laga. Undirritun samfélagsþjónustuskírteinis hafði ekki farið fram.

11. apríl bárust Fangelsismálastofnun upplýsingar frá lögreglustjóranum í Reykjavík þar sem fram kemur að þér hafið verið kærður fyrir ölvun á almannaferi hinn 9. og 10. apríl sl. skv. 21. gr. áfengislaga og verið vistaðir í fangageymslu lögreglu að Hverfisgötu 113.

Í 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist, sbr. lög nr. 83/1997 segir: „Nú er dómþoli kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað eftir að ákveðið er að fullnusta refsivist með samfélagsþjónustu og getur Fangelsismálastofnun þá ákveðið að ákvörðun um fullnustu refsingar með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og dómþoli afpláni refsivistina“.

Fangelsismálastofnun telur í ljós leitt, að þér hafið brotið gegn ofangreindri lagagrein. Verður að líta svo á að forsendur séu brostnar ef dómþoli fremur refsiverðan verknað eftir að ákvörðun um samfélagsþjónustu hefur verið tekin og með öllu óásættanlegt að samfélagsþjónustan hefjist eða haldi áfram í slíkum tilvikum.

Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafið þér frest til 17. apríl til að koma fram andmælum vegna ofangreindrar ákvörðunar.“

Bréf þetta er undirritað af starfsmanni fangelsismálastofnunar en fyrir neðan texta bréfsins er handskrifað: „Fellur strax frá andmælum 11/4 '01“, og er undirritun A á bréfinu um móttöku auk vottar. Sama dag tók stofnunin „[ákvörðun] um afplánun refsivistar skv. 26. gr. laga um fangelsi og refsivist“ og birti A hana. Forsendur ákvörðunarinnar eru samhljóða ofangreindu bréfi en einnig er tekið þar fram að A hafi verið gefinn kostur á að koma fram

andmælum til 17. apríl 2001 en engin andmæli hafi borist. Þá er tilgreint í ákvörðuninni að afplánun skuli hefjast 18. apríl 2001. A hóf hins vegar afplánun samdægurs, þ.e. 11. apríl 2001.

Hinn 18. apríl 2001 kærði A framangreinda ákvörðun til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Lögmaður hans sendi ráðuneytinu bréf, dags. 8. maí 2001, með kröfugerð og frekari rökstuðningi fyrir kærinni. Þar var þess krafist að felld yrði úr gildi ákvörðun fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, um að afturkalla ákvörðun um samfélagsþjónustu og að viðurkennt yrði að ákvörðun stofnunarinnar sama dag um að gera A að hefja þá þegar afplánun vararefsingar hefði verið ólögmat. Ennfremur var gerð sérstök krafa um að þá þegar yrði mælt fyrir um lausn A úr fangelsi og að hann fengi að halda óskertu frelsi a.m.k. þar til úrskurður ráðuneytisins lægi fyrir.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið aflaði í kjölfarið gagna frá fangelsismálastofnun og leitaði eftir afstöðu stofnunarinnar til kærunnar. Fangelsismálastofnun gerði grein fyrir ákvörðun sinni í bréfum til ráðuneytisins, dags. 8. og 17. maí 2001. Í fyrra bréfi stofnunarinnar eru málavextir reifaðir svo:

„Þann 17. janúar sl. er [A] mætti fyrst til viðtals hjá starfsmanni Fangelsismálastofnunar vegna umsóknar hans um samfélagsþjónustu var af honum megn áfengislykt. Kvaðst [A] aðspurður hafa drukkið norska brjóstdropa skömmu fyrir viðtalið. Þar sem stofnuninni var kunnugt um að [A] hefði gist fangageymslu lögreglu vegna ölvunar var honum gerð grein fyrir að eitt af meginskilyrðum fyrir veitingu samfélagsþjónustu væri að samfélagsþjónar drykkju ekki áfengi á meðan samfélagsþjónustu stæði. [A] féllst því á að gangast undir áfengismeðferð áður en stofnunin fjallaði um erindi hans. Að lokinni meðferð var [A] tvisvar sinnum boðaður í viðtal til starfsmanns Fangelsismálastofnunar og var hann í bæði skiptin ódrukinn og snyrtilegur til fara. Var [A] gerð ítarleg grein fyrir því af starfsmanni Fangelsismálastofnunar að eitt af skilyrðum um veitingu samfélagsþjónustu væri bann við notkun áfengis.“

Í síðara bréfi fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins er sérstaklega fjallað um þær kröfur sem fram komu í bréfi lögmanns A, dags. 8. maí 2001. Um þær segir svo í bréfi stofnunarinnar:

„Eins og meðfylgjandi lögregluskýrslur bera með sér var [A] kærður fyrir brot á 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Þær upplýsingar lágu fyrir er stofnunin ákvarðaði í málinu og er [A] skráður sem kærður aðili í þeim skýrslum. Má því ljóst vera að [A] hafði með þessum tveimur brotum brotið gegn 2. mgr. 26. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988. Greinin áskilur aðeins að dómþoli sé kærður fyrir viðkomandi brot. Lögregla hafði í þessu tilviki kært [A] fyrir brot á áfengislögum og getur það ekki talist í verkahring Fangelsismálastofnunar að kanna hvort lögregla hafi haft réttmæta ástæðu til afskipta, kæru og vistunar [A] í fangageymslu. Kærurnar lágu fyrir og studdist stofnunin við viðeigandi skýrslur er ákvörðun um afturköllun samfélagsþjónustu var tekin. Stofnunin telur sig því í hvívetna hafa uppfyllt skilyrði stjórnáráðslulaga nr. 37/1993 að því er varðar fullnægjandi rannsókn áður en ákvörðun var tekin og ekki nauðsyn „brýnari“ (sic) rannsókna.

Að því er varðar veitingu áminningar áður en til afturköllunar samfélagsþjónustu kemur þá hefur þeirri verklagsreglu að jafnaði verið beitt að aðeins komi til beitingar áminningar hafi dómþoli ekki mætt til vinnu eða of seint eftir að samfélagsþjónusta hefist. Sú leið hefur verið farin í þeim tilvikum að áminna samfélagsþjóna fyrir fyrsta brot en afturkalla samfélagsþjónustu við annað brot. Í undantekningartilvikum hefur samfélagsþjónum verið gefinn kostur á að fara í áfengismeðferð hafi þeir verið staðnir

að áfengisneyslu á meðan samfélagsþjónustu stendur, en í tilviki [A] hafði honum þegar verið veittur sá kostur sem hann hafði nýtt sér. Fangelsismálastofnun var jafnframt kunnugt um að [A] hafði margsinnis verið kærður fyrir ölvun á almannaþæri og gistfangageymslur lögreglu áður en umsókn hans um samfélagsþjónustu barst. Slíkar upplýsingar liggja fyrir í handtökukerfi því sem starfsmenn stofnunarinnar hafa aðgang að og nota við rannsókn mála. Fangelsismálastofnun telur brot [A] sem um er að ræða mun alvarlegs eðlis en fyrsta áfengisbrot samfélagsþjóna þar sem hann var tvo daga í röð kærður fyrir refsivert brot. Þá hafði [A] einnig verið gerð grein fyrir að honum væri alls óheimilt að bragða áfengi á því tímabili sem samfélagsþjónusta stæði yfir allt frá samþykki stofnunarinnar til loka tímabilsins. Stofnunin getur ekki borið ábyrgð á að svo „óheppilega fari“ (sic) að samfélagsþjónar neyti áfengis með þeim afleiðingum að þeir séu kærðir fyrir ölvun á almannaþæri, handteknir og gert að gista fangageymslu lögreglu í tvígang. Lítur því stofnunin svo á að veiting áminningar hafi ekki átt við í þessu máli þar sem [A] gerðist ítrekað sekur um alvarleg brot samkvæmt 26. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 eftir að stofnunin hafði samþykkt beiðni hans. Því má ljóst vera að Fangelsismálastofnun telur sig ekki hafa brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í málinu.

Þá telur fyrirvarismaður [A] Fangelsismálastofnun hafa brotið gegn andmælarétti [A]. Því er til að svara að [A] var birt bréf 11. apríl 2001 þar sem honum var gefinn kostur á að koma að andmælum vegna fyrirhugaðrar afturköllunar veitingar samfélagsþjónustu. Til þessa hafði hann 7 daga. Er starfsmaður stofnunarinnar birti honum það bréf tók [A] fram að hann óskaði ekki eftir að nýta sér þann rétt og jafnframt óskaði hann eftir því að hefja afplánun þá þegar. Engu að síður var honum kynntur réttur til andmæla, fresturinn og að hann ætti óskilorðsbundinn rétt til að nýta sér hann. Hefði [A] óskað eftir frestinum og tíma til að kynna sér gögn málsins hefði honum að sjálf-sögðu verið það heimilt enda það skýrt tekið fram við hann. Þvert á móti lýsti hann yfir einbeittum vilja sínum til að ljúka málinu strax og án frekari málalenginga.“

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. maí 2001, segir meðal annars svo:

„[...]“

Fyrst var fyrirhugað að afgreiða erindið hinn 11. þ.m., og því þótti ekki efni til að taka það fyrir og afgreiða hina sérstöku kröfu um að láta yður þá lausan. Þá mátti einnig búast við að öflun viðbótargagna tæki skamman tíma, þegar ljóst var að upplýsingaöflun var ekki tæmandi og afla yrði frekari gagna, og því sá ráðuneytið heldur ekki næga ástæðu til að afgreiða hina sérstöku kröfu um að þér yrðuð frjáls á meðan málið væri til meðferðar.

[...]

Í málinu liggur ennfremur fyrir bréf frá fangelsismálastofnun ríkisins frá 17. þ.m., þar sem veittar eru viðbótar skýringar, svo og ljósrít af öllum gögnum varðandi beiðni yðar um samfélagsþjónustu, svo og um meðferð og afgreiðslu hennar.

Í því bréfi kemur fram að upplýsingar um brot yðar á 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998 hafi legið fyrir í lögregluskýrslum, þegar stofnunin íhugaði að ákvarða í málinu um afturköllun og að stofnunin hafi stuðst við þær, þegar hún síðar tók ákvörðun um afturköllun. Taldi stofnunin sig hafa uppfyllt skilyrði stjórnsýslulaga hvað snertir fullnægjandi rannsókn.

Þá koma þær skýringar einnig fram, vegna álitaefna um meðalhófsregluna, að sú verklagsregla hefur verið ríkjandi hjá stofnuninni að beiting áminningar hefur aðeins komið til þegar samfélagsþjónn hefur ekki mætt til vinnu eða of seint eftir að sam-

félagsþjónusta hefst. Í slíkum tilvikum hafi hann verið áminntur við fyrsta brot en við annað brot er samfélagsþjónustan afturkölluð. Reyndar hafi samfélagsþjónum í undan-
tekningartilvikum verið gefinn kostur á að fara í áfengismeðferð hafi þeir verið staðnir
að neyslu áfengis á meðan samfélagsþjónustu stendur, en í yðar tilviki hafið þér verið
búinn að nýta slíkt úrræði að undirlagi stofnunarinnar.

Verður nú fjallað um afstöðu ráðuneytisins til kæruefnanna og þeirra málsástæðna
og lagaraka sem fram hafa verið borin.

Gögn málsins bera með sér að fangelsismálastofnun ríkisins hafi fengið vitneskju
um tvær kærur á hendur yður fyrir ölvun á almannafæri, og gistingu í fangageymslum
lögreglunnar í Reykjavík dagana 9. og 10. apríl sl. og að gögn þar að lútandi hafi legið
fyrir, þegar stofnunin kynnti yður fyrirætlan sína um afturköllun samfélagsþjónust-
unnar. Því verður ekki talið að þörf hafi verið á frekari rannsókn til að staðreyna þetta
atriði.

Þegar virt er hvaða verklagsreglur gilda hjá stofnuninni um veitingu áminninga
fyrir brot samfélagsþjóna verður ekki talið að hér hafi fremur átt að velja vægara úrræði
og veita áminningu. Fyrir lá að um ítrekað brot yðar var að ræða, þ.e. ölvun tvo daga í
röð, svo og upplýsingar yðar sem teknar voru við skráningu persónuskýrslu hinn 17.
janúar 2001 að þér væruð túramaður. Í ljósi þessara upplýsinga hefði verið viðrhluta-
mikið að láta við það eitt sitja að veita yður áminningu. Því telur ráðuneytið að ákvörð-
unin um afturköllun samfélagsþjónustunnar hafi verið rétt og lögmæt, sbr. 26. gr. laga
um fangelsi og fangavist, eins og áður hefur verið rakið. Verður því ekki talið að meðal-
hófsregla stjórnssýslulaga hafi verið brotin.

Næst verður fjallað um birtingu fyrirhugaðrar ákvörðunar um afturköllun fyrir
yður og frest til andmæla. Eigi hefur verið hrakið að yður hafi verið birt bréf fangelsis-
málastofnunar ríkisins dags. 11. apríl sl. Á bréfið stendur skráð „*Fellur strax frá and-
mælum*“. Undir þetta hafið þér skrifað nafn yðar. Samkvæmt þessu virðist sem farið
hafi verið með yður yfir stöðu málsins og að þér hafið ef til vill gert yður ljóst að til-
gangslítið væri að setja fram andmæli, og því kosið að nýta ekki þann 6 daga frest sem
yður var veittur í því skyni. Ljóst má vera að þér hafið verið illa á yður kominn eftir
áfengisneyslu undanfarandi daga, og því má taka undir með lögmanni yðar að álitamál
hafi verið í hvers konar ástandi þér hafið verið til að meta aðstæður raunhæft og í hvaða
ljósi þér hafið séð málavöxtu. Hins vegar verður hvergi séð að þér hafið verið beittur
nauðung eða neins konar þrýstingi eða fortöllum til þess að fallast á þessa afgreiðslu
málsins, né heldur til að falla frá 6 daga andmælafresti. Hvað sem slíkum vangaveltum
líður, má telja að það hafi verið líklegt og raunsætt mat af yðar hálfu að ekki væri unnt
að útiloka að um framhald á áfengisneyslunni kynni að verða að ræða, og því hafi bestí
kosturinn verið sá – þegar öllu er á botninn hvolft – að halda ekki kröfunni um sam-
félagsþjónustu til streitu, heldur sæta því að verða færður í fangelsi. Samkvæmt því sem
rakið hefur verið, verður eigi séð að brotinn hafi verið réttur á yður með því að láta yður
sæta frelsisskerðingu á tímabilinu frá 11.-18. apríl 2001.“

III.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 8. mars 2002, þar sem þess var
óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í
té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar og þá sérstaklega í tilefni af þeim
kvörtunatriðum sem fram kæmu í kvörtun lögmanns A. Einnig óskaði ég þess að ráðu-
neytið skýrði nánar viðhorf sitt til þess, sem fram kæmi í úrskurði ráðuneytisins, að ekki
hefði verið næg ástæða til þess að afgreiða hina sérstöku kröfu sem fram kom í stjórnssýslu-
kæru lögmanns A til ráðuneytisins um að hann yrði frijals á meðan málið væri til meðferðar
í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Í því sambandi fór ég fram á að í svari ráðuneytisins yrði

tekin afstaða til þessa atriðis með fyrirhæli 2. og 4. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 í huga.

Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. mars 2002, veitti ráðuneytið m.a. eftirgreindar upplýsingar:

„Ráðuneytið hefur ljósritað öll gögn málsins og fylgja þau með bréfi þessu. Ráðuneytið vill áréttta að miklar kröfur um reglusemi eru gerðar til manna, sem fengið hafa leyfi til að gegna samfélagsþjónustu. Fangelsismálastofnun ríkisins veitir stundum áminningu við fyrsta brot af því tagi er hér um ræðir, en í þessu máli hafði [A] verið drukkin tve daga í röð þannig að til afskipta lögreglunnar kom og því ítrekað orðið uppvís að broti á reglunum sem um samfélagsþjónustu gilda. Samkvæmt starfsframkvæmd er ekki veitt önnur áminning, heldur er samfélagsþjónusta felld niður og viðkomandi er færður í fangelsi. Um mismunun gagnvart öðrum samfélagsþjónum yrði að ræða, ef [A] hefði ekki verið í fangelsi.

Að því er snertir fyrirspurn um, hvort ekki hefði verið rétt að [A] fengi að ganga laus úr fangelsi á meðan mál hans var til meðferðar, er rétt að taka fram að í 9. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 með síðari breytingum segir að afplánun skuli vera samfelld. Það hefur verið nær undantekningalaus regla, að ekki er gert hlé á afplánun manns, sem hafið hefur afplánun. Með orðalaginu í úrskurðinum var verið að vísa til þess, að afplánun sem hafin er, skuli ekki slíta í sundur og ekki hafi verið rök til að gera hlé á henni. Reynslan hefur sýnt að mikil fyrirhöfn og umstang fylgir því oft að hafa upp á eða ná til manna, sem færa þarf í fangelsi. Því þótti ekki tilefni til að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 2. og 4. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaganna.“

Athugasemdir A í tilefni af ofangreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 20. mars 2002.

IV.

1.

Samkvæmt gögnum málsins fékk A 4. apríl 2001 heimild fangelsismálastofnunar til að afplána 77 daga vararefsingu fésektar með samfélagsþjónustu á grundvelli 26. gr. a laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, sbr. 5. gr. laga nr. 22/1999. Í ákvörðun fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, um að afturkalla þessa ákvörðun stofnunarinnar er um laga-grundvöll vísað til 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Þá er í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins rakið það viðhorf þess að umrædd „ákvörðun um afturköllun samfélagsþjónustunnar hafi verið rétt og lögmæt, sbr. 26. gr. laga um fangelsi og fangavist“.

Rétt er að benda á að almenn ákvæði um samfélagsþjónustu samkvæmt IV. kafla laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, taka aðeins til óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga. Í IV. kafla a laganna er hins vegar að finna sérákvæði um fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu. Þar kemur fram í 26. gr. b að ákvæði 23.-26. gr. laga nr. 48/1988 gildi um fullnustu vararefsingar samkvæmt IV. kafla a að öðru leyti en því að í stað þess að umsókn um afplánun vararefsingar með samfélagsþjónustu sé send til fangelsismálastofnunar þá beri sektarþola að senda lögreglustjóra slíka beiðni.

Ákvæði 26. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, sbr. e-liður 4. gr. laga nr. 123/1997, hljóðar svo í heild sinni:

„Nú rýfur dómþoli skilyrði samfélagsþjónustu eða sinnir henni ekki með fullnægjandi hætti og ákveður þá fangelsismálastofnun hvort skilyrðum hennar skuli breytt, tími

sem samfélagsþjónusta er innt af hendi skuli lengdur eða hvort fangelsisrefsing skuli afplánuð.

Nú er dómþoli kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað eftir að ákveðið er að fullnusta fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu og getur fangelsismálastofnun þá ákveðið að ákvörðun um fullnustu með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og að dómþoli afpláni fangelsisrefsingu.

Þegar rof á skilyrðum samfélagsþjónustu eða meint afbrot er ekki alvarlegt eða ítrekað skal veita áminningu áður en ákveðið er að fangelsisrefsing skuli afplánuð.

Þegar ákveðið er, skv. 1. eða 2. mgr., að fangelsisrefsing skuli afplánuð skal reikna tímalengd eftirstöðva út með hliðsjón af þeirri samfélagsþjónustu sem þegar hefur verið innt af hendi.

Þegar eftirstöðvar fangelsisrefsingar sem að hluta hefur verið fullnustuð með samfélagsþjónustu, eru afplánaðar er heimilt að veita reynslulausn af eftirstöðvunum þannig að tími í samfélagsþjónustu teljist ekki með við útreikning á hlutfalli afplánunar.“

Í athugasemdum greinargerðar við e-lið 4. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 123/1997, sem varð tilvitnuð 26. gr. laga nr. 48/1988, segir m.a. svo:

„Í 8. gr. laga um samfélagsþjónustu er fjallað um rof á skilyrðum um samfélagsþjónustu. Þau ákvæði eru efnislega samhljóða ákvæðum 42. gr. almennra hegningarlaga um rof á skilyrðum reynslulausnar.

Þegar fangar brjóta reglur fangelsis telst það agabrot í fangavistinni og er með þau mál farið samkvæmt núgildandi 26. gr. laga um fangelsi og fangavist.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu er eitt af markmiðum þess að aðlaga fullnustu óskilorðsbundinna refsivistardóma með samfélagsþjónustu sem mest annarri fullnustu slíkra dóma. Til samræmis við það er lagt til í greininni að brot á reglum um samfélagsþjónustu verði meðhöndluð sem líkast því þegar um agabrot í fangelsi er að ræða.

[...]

Í 1. mgr. er lagt til að þegar dómþoli rjúfi skilyrði samfélagsþjónustu eða sinni henni ekki með fullnægjandi hætti ákveði Fangelsismálastofnun hvort skilyrðum hennar verði breytt, tími sem samfélagsþjónusta er innt af hendi skuli lengdur eða hvort refsivist skuli afplánuð. Til að uppeldislegum markmiðum samfélagsþjónustu verði náð er nauðsynlegt að takast þegar á við brot á reglum um samfélagsþjónustu þannig að dómþola verði ljóst að honum beri að inna samfélagsþjónustuna af hendi af samviskusemi og trúmennsku.

Í 2. mgr. eru ákvæði um viðbrögð við því er samfélagsþjónn gerist sekur um refsiverðan verknað eftir að ákveðið er að fullnusta refsivist með samfélagsþjónustu og um leið og hún er innt af hendi. Lagt er til að í slíkum tilvikum geti Fangelsismálastofnun ákveðið að afturkalla ákvörðun um fullnustu refsivistar með samfélagsþjónustu og að dómþoli afpláni refsivistina. Forsendur samfélagsþjónustu eru brostnar ef dómþoli fremur refsiverðan verknað eftir að ákvörðun þar um hefur verið tekin og óásættanlegt er að hann haldi samfélagsþjónustunni áfram í slíkum tilvikum. Þá er ekki hægt að ætlast til að vinnustaðir séu tilbúnir að hafa samfélagsþjón áfram í starfi við slíkar aðstæður.

Í 3. mgr. er lagt til að þegar rof á skilyrðum samfélagsþjónustu eða meint brot er ekki alvarlegt eða ekki ítrekað skuli veita áminningu áður en ákveðið er að refsivist skuli afplánuð. Sem dæmi um tilvik er ekki teldist alvarlegt rof á skilyrðum gæti verið að samfélagsþjónn komi nokkrum mínútum of seint til vinnu. Með smávægilegu afbroti

er t.d. átt við kærur fyrir hraðakstur eða að umferðarréttur hafi ekki verið virtur.“ (Alpt. A-deild, 1997-98, bls. 2022-2023.)

2.

Það verður ráðið af gögnum málsins að af hálfu stjórnvalda var framangreind ákvörðun, um að afturkalla fyrri ákvörðun um að veita A heimild til að afplána refsingu sína með samfélagsþjónustu, byggð á því að A hefði vegna háttarnis síns 9. og 10. apríl 2001 verið „kærður“ fyrir „refsiverðan verknað“ í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988. Ég legg í ljósi þessa áherslu á að ég fæ ekki séð að stjórnvöld hafi byggt á því að fangelsismálastofnun hafi að lögum verið heimilt að afturkalla fyrri ákvörðun sína um samfélagsþjónustu á þeim grundvelli að A hafi rofið einhver skilyrði hennar. Ef svo væri hefðu stjórnvöld þurft að styðja þá ákvörðun við 1. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, sem mælir fyrir um heimild til slíkrar ákvörðunar í þeim tilvikum, en ekki 2. mgr. sama ákvæðis eins og gert var. Ég tek fram að ég tel að orðalag í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins breyti ekki framangreindu.

Athugun mín á kvörtun A hefur því að þessu leyti alfarið beinst að skilyrðum þess að 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, með síðari breytingum, verði beitt af hálfu fangelsismálastofnunar, hvernig ákvæðinu var beitt í máli A og réttmæti þess.

Framsetning 2. og 3. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, sbr. 26. gr. b., er með þeim hætti að ef brotþoli er kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað eftir að ákveðið hefur verið að fullnusta vararefsingu með samfélagsþjónustu er fangelsismálastofnun heimilt að ákveða að upphafleg ákvörðun um fullnustu með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og að dómþoli afpláni vararefsinguna. Þó er að finna takmörkun á þessari heimild fangelsismálastofnunar í 3. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 þar sem segir m.a. að ef meint afbrot er ekki alvarlegt eða ítrekað skuli veita áminningu áður en ákveðið er að vararefsing sé afplánuð.

3.

Við nánari afmörkun á því hvað felst í skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 um að brotþoli hafi verið kærður fyrir refsiverðan verknað verður að hafa hugfast að fyrirkomulag IV. kafla og IV. kafla a laganna gerir beinlínis ráð fyrir því að ákvörðunarvald um hvort fallast beri á umsókn dómþola, eða eftir atvikum sektarþola, um samfélagsþjónustu sé í höndum fangelsismálastofnunar, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 48/1988. Slík úrlausn verður því byggð á mati stofnunarinnar á aðstæðum í máli hvers umsækjanda fyrir sig. Þá minni ég á að 2. mgr. 26. gr. laganna felur í sér „heimild“ stofnunarinnar til að afturkalla ákvörðun um að heimila samfélagsþjónustu. Verður af þeim sökum að skýra skilyrðið um að brotþoli hafi verið kærður fyrir refsiverðan verknað þannig að úrlausn um það atriði verði ávallt að byggja á sjálfstæðu mati hins lögbundna ákvörðunaraðila, þ.e. fangelsismálastofnunar. Það nægir því t.d. ekki að einungis sé lagt til grundvallar við töku ákvörðunar um að afturkalla heimild til samfélagsþjónustu að fyrir liggja formleg kæra á hendur brotþola um tiltekið refsivert atferli án frekari rannsóknar af því tilefni. Ef fallist yrði á slíka túlkun á efni 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 væri almennt nægjanlegt að brotþoli væri kærður að formi til, hvort sem það væri af hálfu lögreglu eða þriðja manns, fyrir meintan refsiverðan verknað, án þess að neitt annað lægi fyrir en kæran sjálf, til þess að heimilt væri að afturkalla heimild hans til að afplána refsingu sína með þeim hætti.

Ég bendi á að í tilvitnuðum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að e-lið 4. gr. laga nr. 123/1997 er um framangreint skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 rakið að heimildin til afturköllunar verði virk ef brotþoli gerist „sekur“ um refsiverðan verknað. Þá er lögð á það áhersla í greinargerðinni að forsendur samfélagsþjónustu eru brostnar ef dómþoli „fremur“ refsiverðan verknað eftir að ákvörðun þar um hefur verið tekin. Af hálfu fræðimanna hefur í þessu sambandi verið byggt á því að við túlkun á orðalaginu „kærður“ í 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 verði að líta til þess orðalags greinargerð-

arinnar að brotþoli hafi gerst „sekur“, sjá Ragnheiður Bragadóttir: Samfélagsþjónusta – á rétttri leið? Afmælisrit Þórs Vilhjálmssonar, Reykjavík 2000, bls. 467. Þá minni ég á að í athugasemdunum við þetta ákvæði í frumvarpi því er varð að lögum nr. 123/1997 er tekið fram að eitt af hinum almennu markmiðum þess sé að aðlaga fullnustu óskilorðsbundinna refsivistardóma með samfélagsþjónustu sem mest annarri fullnustu slíkra dóma. Þá segir að „til samræmis við það [sé] lagt til í [26. gr.] að brot á reglum um samfélagsþjónustu verði meðhöndluð sem líkast því þegar um agabrot í fangelsi er að ræða“.

Draga má þá ályktun af framangreindum sjónarmiðum að til þess að skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, um að brotþoli hafi verið kærður fyrir refsiverðan verknað, teljist uppfyllt í ákveðnu tilviki þurfi að liggja fyrir nokkuð sterkar vísbendingar í formi gagna og upplýsinga um að háttsemi brotþola hafi varðað við verknaðarlýsingu í lögum sem telst refsinnæm. Hafi ekki farið fram fullnægjandi rannsókn á ætluðu refsiverðu hátterni brotþola, eða játning hans liggur ekki fyrir, tel ég að enda þótt formleg kæra hafi verið sett fram verði almennt að ganga út frá því að skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 sé ekki uppfyllt. Þá tel ég að fangelsismálastofnun verði við úrlausn þessa atriðis að hafa í huga það almenna sjónarmið íslensks réttar að ef vafi leikur á því hvort einstaklingur hefur framið refsiverðan verknað verði að skýra slíkan vafa honum í hag. Loks legg ég hér á það áherslu að framangreint ákvæði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 felur í sér heimild stjórnvalda til þess að afturkalla verulega ívilnandi ákvörðun, þ.e. um heimild dómþola, eða eftir atvikum sektarþola, til að afplána fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu, sem þýðir m.ö.o. að hann kemst hjá því að verða frelsissviptur með vistun í afplánunarfangelsi. Verður því að gera ríkar kröfur til þess að stjórnvöld leggi fullnægjandi grundvöll að slíki ákvörðun með því að upplýsa málsatvik nægilega þannig að hægt sé að staðreyna að brotþoli sé í raun sakaður um háttsemi sem varðar refsingu að lögum og þar með að fyrirliggjandi kæra muni í samræmi við almennar starfsreglur leiða til viðbragða af hálfu þeirra sem fara með rannsókn og ákærvald í opinberum málum. Þann fyrirvara verður að gera að samkvæmt 3. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 skal fangelsismálastofnun, þegar meint afbrot er ekki alvarlegt eða ítrekað, veita áminningu áður en ákveðið er að fangelsisrefsing skuli afplánuð.

4.

Samkvæmt upplýsingaskýrslum lögreglunnar í Reykjavík, dags. 9. og 10. apríl 2001, var A grunaður um „ölvun á almannaferi“, sbr. 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Byggja dóms- og kirkjumálaráðuneytið og fangelsismálastofnun á þessu ákvæði í málinu til stuðnings þeirri niðurstöðu að A hafi verið „kærður fyrir refsiverðan verknað“, sbr. 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988.

Ákvæði 21. gr. áfengislaga er svohljóðandi:

„Hver sá sem sökum ölvunar veldur óspektum, hættu eða hneyksli á almannaferi, opinberum samkomum, í bifreiðum eða öðrum farartækjum eða skipum skal sæta ábyrgð samkvæmt lögum þessum.“

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. áfengislaga varða brot á lögnum eða reglum settum samkvæmt þeim sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Tilvitnuð verknaðarlýsing 21. gr. áfengislaga hefur staðið óbreytt allt frá samhljóða ákvæði í áfengislögum nr. 58/1954, sbr. 21. gr. þeirra laga. Með lögfestingu þess ákvæðis var breytt lítillaga frá sambærilegu ákvæði í 18. gr. áfengislaga nr. 33/1935 sem var svofellt:

„Hver sá, sem sökum áberandi ölvunar veldur óspektum eða hneyksli á almannaferi, opinberum samkomum, í bifreiðum eða öðrum farartækjum eða skipum, skal sæta ábyrgð samkvæmt lögum þessum.“

Þannig var með 21. gr. áfengislaga nr. 58/1954 tekið út það skilyrði að ölvun þyrfti að vera „áberandi“ auk þess sem orðinu „hætta“ var bætt inn í efnislýsingu þess sem einni af þremur tegundum afleiðinga, þ.e. fyrir utan óspektir og hneyksli, sem leiða þyrfti af ölvun til þess að hún félli undir ákvæðið.

Með áfengislögum nr. 33/1935 voru felld úr gildi eldri áfengislög nr. 64/1930. Í 21. gr. áfengislaganna frá 1930 var framangreint ákvæði orðað með eftirfarandi hætti:

„Sá, sem er ölvaður á almannafæri, opinberum samkomum eða skipum hér við land, skal sæta ábyrgð samkvæmt lögum þessum.“

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að áfengislögum nr. 33/1935, sem er samkvæmt framangreindu að öllu verulegu leyti samhljóða núgildandi 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998, kemur fram um 19. gr. frumvarpsins, sem varð síðan ofangreind 18. gr. laganna:

„Ekki þykir ástæða til þess að refsa fyrir ölvun út af fyrir sig, geri hinn ölvaði sig ekki jafnframt sekan um óspektir á almannafæri eða aðra hneykslanlega framkomu.“ (Alþt. 1934, A-deild, bls. 240.)

Ég bendi á að áfengislög nr. 64/1930 voru að stofni til lög nr. 64/1928 en breytingar á síðarnefndu lögunum voru felldar inn í meginmál þeirra og þau endurútfengin sem lög nr. 64/1930. Framangreint ákvæði 18. gr. áfengislaga nr. 64/1930 var 16. gr. í lögum nr. 64/1928. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að áfengislögum nr. 64/1928 kemur fram í 25. gr., sem varð 16. gr., að í lögreglusamþykktum kaupstaðanna væru ákvæði um ölvun á almannafæri og sektir við því lagðar. Væri með ákvæðinu „farið fram á, að sama [gilti] um land alt og á skipum hjer við land“. (Alþt. 1928, A-deild, bls. 305.)

Samkvæmt framangreindu verður af forsögu og orðalagi 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998 dregin sú ályktun að til þess að ölvun á almannafæri, eða á öðrum þeim stöðum sem tilgreindir eru í ákvæðinu, verði talin falla undir ákvæðið verði að liggja fyrir að hinn ölvaði hafi valdið óspektum, hættu eða hneyksli með háttarni sínu. Ölvun á almannafæri verður því ekki talin refsinnæm háttsemi, sbr. 21. og 27. gr. áfengislaga, ein og sér, þ.e. án þess að staðreynt sé að a.m.k. ein tegund slíkra afleiðinga hafi leitt af ölvun viðkomandi í því tilviki sem um ræðir. Þá verður að hafa í huga að ákvæðið er takmarkað við þau tilvik þegar ölvaður maður veldur óspektum, hættu eða hneyksli á „almannafæri, á opinberum samkomum, í bifreiðum eða öðrum farartækjum eða skipum“.

Ef það var ætlun fangelsismálastofnunar að byggja á því í tilviki A að skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 hafi verið uppfyllt, sbr. 21. gr. áfengislaga, tel ég samkvæmt framangreindu að henni hafi borið að staðreyna með fullnægjandi hætti hvort og þá hvernig háttarni hans 9. og 10. apríl 2001 féll undir nefnt ákvæði áfengislaga eins og það hefur verið skýrt hér að framan. Leggja verður til grundvallar að fangelsismálastofnun hafi þannig aðeins verið heimilt að telja skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 uppfyllt ef rannsókn á atvikum og aðstæðum í umræddum tilvikum hefði gefið nokkuð sterkar vísbendingar um að A hefði vegna ölvunarástands síns verið með óspektir, valdið hættu eða hneyksli og að það hafi gerst á einhverjum þeim stöðum sem nefndir eru í ákvæðinu. Jafnframt að vænta mætti sérstakra viðbragða af hálfu lögreglu og ákærvalds umfram það að A var handtekinn og færður í fangaklefa vegna „ölvunarástands“.

5.

Um atvik og aðdraganda að handtöku A 9. apríl 2001 kemur fram í upplýsingaskýrslu lögreglu þann dag að „óskað [hafi verið] eftir aðstoð lögreglu að X-götu vegna ölvaðs aðila

sem var til vandræða“. Þá segir að er „komið var á vettvang [hafi lögreglumennirnir séð] hvar A var áberandi ölvaður og til vandræða“. Hafi hann því verið handtekinn og færður á lögreglustöðina við Hverfisgötu 113. Vegna ölvunar hafi ekki verið hægt að kynna A rétt hans. Í upplýsingaskýrslu lögreglunnar, dags. 10. apríl 2001, kemur fram að tilkynnt hafi verið um mann í „annarlegu ástandi inni í Bílaleigunni [Y]“. Hafi verið farið á vettvang og lögreglumönnum vísað á A. Hafi hann virst ölvaður og „þar sem hann [hafi ekki haft] í hús að venda [hafi hann verið] fluttur á lögreglustöð“. Fram kemur að honum hafi verið kynnt að hann væri handtekinn en vegna ölvunar hafi honum ekki verið kynnt réttarstaða handtekinna manna. Rétt er að taka fram að í bréfi lögmanns A til mín, dags. 20. mars 2002, er þar að auki rakið að ekki verði séð að lögregla eða ákærvald hafi gripið til frekari aðgerða vegna meintrar refsiverðrar háttsemi hans. Þá liggi ekki fyrir að A hafi verið yfirheyrður sérstaklega af lögreglu af þessu tilefni.

Í umsögn fangelsismálastofnunar, dags. 17. maí 2002, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem rituð var í tilefni af kæru A til ráðuneytisins, sagði m.a. svo:

„Eins og meðfylgjandi lögregluskýrslur bera með sér var [A] kærður fyrir brot á 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Þær upplýsingar lágu fyrir er stofnunin ákvarðaði í málinu og er [A] skráður sem kærður aðili í þeim skýrslum. Má því ljóst vera að [A] hafði með þessum tveimur brotum brotið gegn 2. mgr. 26. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988. Greinin áskilur aðeins að dómþoli sé kærður fyrir viðkomandi brot. Lögregla hafði í þessu tilviki kært [A] fyrir brot á áfengislögum og getur það ekki talist í verkahring Fangelsismálastofnunar að kanna hvort lögregla hafi haft réttmæta ástæðu til afskipta, kæru og vistunar [A] í fangageymslu. Kærurnar lágu fyrir og studdist stofnunin við viðeigandi skýrslur er ákvörðun um afturköllun samfélagsþjónustu var tekin. Stofnunin telur sig því í hvívetna hafa uppfyllt skilyrði stjórnssýslulaga nr. 37/1993 að því er varðar fullnægjandi rannsókn áður en ákvörðun var tekin og ekki nauðsyn „brýnari“ (sic) rannsóknar.“

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. maí 2001, segir um rannsókn fangelsismálastofnunar á atvikum 9. og 10. apríl 2001 að gögn málsins hafi borið með sér að stofnunin hafi „fengið vitneskju um tvær kærur á hendur [A] fyrir ölvun á almannaferi, og gistingu í fangageymslum lögreglunnar í Reykjavík“ þá daga. Þá kemur fram að „gögn þar að lútandi hafi legið fyrir“ þegar fangelsismálastofnun kynnti honum fyrirætlun sína um afturköllun samfélagsþjónustunnar. Er það niðurstaða ráðuneytisins að ekki hafi verið þörf á frekari rannsókn til að staðreyna framangreint skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 um að A hafi verið kærður fyrir refsiverðan verknað.

Af framangreindum gögnum málsins og viðhorfum stjórnvalda verður ráðið að fangelsismálastofnun byggði ákvörðun sína um að afturkalla samfélagsþjónustu A alfarið á ofangreindum upplýsingaskýrslum lögreglunnar í Reykjavík. Það er viðhorf fangelsismálastofnunar, sem fram kemur í umsögninni til ráðuneytisins, að 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 áskilji aðeins að brotþoli hafi verið formlega kærður fyrir viðkomandi brot. Hafi lögregla í þessu tilviki kært A fyrir brot á áfengislögum og geti það ekki talist í verkahring fangelsismálastofnunar að kanna hvort lögregla hafði réttmæta ástæðu til afskipta, kæru og vistunar hans í fangageymslu. Ég tek fram að ég fæ ekki annað séð af orðalagi í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins en að ráðuneytið fallist á þennan skilning fangelsismálastofnunar á hlutverki sínu í tilvikum sem þessum og að nægjanleg gögn hafi legið fyrir til þess að stofnunin hafi getað tekið þá ákvörðun sem hún tók í máli A.

Ég hef hér að framan rakið að horfa ber til fyrirkomulags IV. og IV. kafla a laga nr. 48/1988, hlutverks og verkefna fangelsismálastofnunar að lögum varðandi samfélagsþjónustu, lögskýringargagna og sjónarmiða fræðimanna við túlkun á 2. mgr. 26. gr. laga nr.

48/1988. Af þessum sjónarmiðum verður dregin sú ályktun að leggja verði að jafnaði til grundvallar að skilyrði ákvæðisins verði aðeins talið uppfyllt í ákveðnu tilviki ef fyrir liggja nokkuð sterkar vísbendingar í formi gagna og upplýsinga um að háttsemi brotþola hafi varðað við verknáðarlýsingu í lögum sem telst refsinsæm. Hafi ekki farið fram fullnægjandi rannsókn á ætluðu refsiverðu háttsemi brotþola, eða að játning hans liggur ekki fyrir, verði almennt að ganga út frá því að skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 sé ekki uppfyllt enda þótt svo kunni að vera að formleg kæra hafi verið lögð fram. Verður þannig að gera ríkar kröfur til þess að stjórnvöld leggi fullnægjandi grundvöll að slíkri ákvörðun, enda feli hún í sér afturköllun ívilnandi ákvörðunar, með því að upplýsa málsatvik rækilega þannig að hægt sé að staðreyna að brotþoli sé í raun sakaður um háttsemi sem varðar refsingu að lögum og þar með að kærán muni leiða til viðbragða af hálfu þeirra sem fara með rannsókn og ákærvald í opinberum málum.

Með framangreind sjónarmið í huga, og þegar horft er til þeirra gagna sem fangelsismálastofnun byggði ákvörðun sína 11. apríl 2001 á, tel ég að stjórnvöld hafi ekki sýnt fram á að háttsemi A 9. og 10. apríl 2001 hafi verið þess eðlis að fallið hafi undir 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Að mínu áliti gáfu upplýsingaskýrslur lögreglu einar og sér ekki nægilegt tilefni til þess fyrir fangelsismálastofnun að leggja til grundvallar að háttsemi A í umrædd sinn hafi hlutlægt séð verið refsinsæm. Ég ítreka að 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 verður ekki skýrð með þeim hætti að það nægi eitt og sér til þess að afturköllunarheimild fangelsismálastofnunar verði virk að „kæra“ hafi verið lögð fram. Stofnuninni bar því með sjálfstæðum hætti að ganga úr skugga um það, t.d. með því að óska eftir því við lögreglu að A yrði yfirheyrður sérstaklega eða að gagna yrði aflað með öðrum hætti, s.s. með skýrslugjöf þeirra sem tilkynntu um ölvunarástand hans eða eftir atvikum annarra vitna, að hann hafi með háttsemi sínu valdið óspektum, hættu eða hneyksli á þeim stöðum sem hann var staddur. Í þessu sambandi verður einnig að hafa hugfast að verknáðarlýsingar refsíákvæða verða almennt skýrðar þröngt. Skýra verður því orðalag ákvæðis 21. gr. áfengislaga með þeim hætti að hinn ölvaði hafi í raun og með áþreifanlegum hætti valdið þeim afleiðingum sem þar eru tilgreindar. Það nægir því t.d. ekki að viðkomandi hafi verið „til vandræða“, eins og háttsemi A var lýst í upplýsingaskýrslu lögreglunnar í Reykjavík, dags. 9. apríl 2001.

Þá legg ég á það áherslu að 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998 er takmörkuð við þau tilvik þegar maður sökum ölvunar veldur óspektum, hættu eða hneyksli „á almannafæri, opinberum samkomum, í bifreiðum eða öðrum farartækjum eða skipum“. Af orðalagsskýringu ákvæðisins verður þannig ráðið að því er ekki ætlað að ná til óspekta, hættu eða hneykslunar sem ölvaður maður veldur í heimahúsi. Í upplýsingaskýrslu lögreglunnar í Reykjavík, sem skráð er 9. apríl 2001, kemur hins vegar fram að óskað hafi verið eftir aðstoð hennar að „X-götu“ vegna ölvunar A. Í þann reit skýrslunnar sem nefndur er „tegund vettvangs“ er enn fremur ritað „Heimili-fjölbyli“. Í ljósi þessa fæ ég ekki heldur séð að það hafi verið rétt af hálfu fangelsismálastofnunar, sbr. framangreind sjónarmið, að byggja á því, a.m.k. hvað varðar háttsemi A 9. apríl 2001, að staðsetning ætlaðs brots hans hafi verið þess eðlis að 21. gr. áfengislaga ætti við.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða mín að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 17. maí 2001, þar sem staðfest var ákvörðun fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, um að afturkalla heimild A til að afplána vararefsingu fésektar með samfélagsþjónustu, hafi ekki verið í samræmi við lög. Ég tek fram að ég hef hér að framan ekki tekið afstöðu til þess hvort rétt hafi verið af hálfu stjórnvalda að líta svo á að afskipti lögreglunnar í Reykjavík af A 9. og 10. apríl 2001 hafi falið í sér „kæru“ í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988. Með hliðsjón af niðurstöðu minni hér að framan tel ég ekki tilefni til þess að ég fjalli sérstaklega um það atriði. Þá er af sömu ástæðu ekki heldur þörf á því að ég fjalli hér um önnur atriði, sem byggt er á í kvörtun A, og varða málsmeðferð fangelsismála-

stofnunar við töku ákvörðunarinnar um afturköllun, t.d. um hvort nægilega var gætt að andmælarétti, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Ég tek fram að ég hef með framangreindri niðurstöðu um beitingu á 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 ekki tekið neina afstöðu til þess hvort sú háttsemi sem A hafði sýnt af sér, og var tilefni afskipta lögreglunnar 9. og 10. apríl 2001, hefði getað á öðrum lagagrundvelli leitt til þess að fyrri ákvörðun fangelsismálastofnunar um samfélagsþjónustu A yrði breytt.

6.

Með bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, var A, sem þá var staddur í fangageymslu, kynnt að vegna háttternis hans 9. og 10. s.m. væri það viðhorf fangelsismálastofnunar að hann hefði brotið gegn 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988. Yrði að lita svo á að forsendur væru brostnar fyrir áframhaldandi samfélagsþjónustu ef dómþoli fremdi refsiverðan verksað eftir að ákvörðun um hana hefði verið tekin. Þá væri með öllu óásættanlegt að hún hæfist eða héldi áfram í slíkum tilvikum. Í lok bréfsins kemur fram að A sé veittur frestur til 17. apríl 2001 til þess að koma fram andmælum vegna „ofangreindrar ákvörðunar“. Fyrir ofan nafnritun hans er hins vegar að finna handskrifað: „Fellur strax frá andmælum 11/4'01“. Með öðru bréfi, dags. 11. apríl 2001, kynnti stofnunin síðan A „ákvörðun um afplánun refsivistar“. Þar kemur fram að honum hafi verið gefinn kostur á að koma fram andmælum til 17. apríl 2001 en engin andmæli hafi borist. Þá segir í bréfi stofnunarinnar:

„Ber yður að mæta í Hegningarhúsið, Skólavörðustíg 9, Reykjavík, þann 18. apríl nk. til að hefja afplánun dómsins.“

Af gögnum málsins liggur fyrir að A var færður til afplánunar 11. apríl 2001. Kvörtun hans beinist þannig einnig að ákvörðun fangelsismálastofnunar, sem staðfest er í úrskurði ráðuneytisins 17. maí 2001, um að færa hann til afplánunar 11. apríl 2001. Telur hann þá ákvörðun ólögmeta í ljósi þess að í bréfi stofnunarinnar, dags. 11. apríl 2001, hafði honum verið kynnt, sbr. tilvitnað orðalag hér að framan, að honum bæri ekki að mæta til afplánunar fyrr en 18. s.m.

Í umsögn fangelsismálastofnunar, dags. 17. maí 2001, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, kemur fram að A hafi tekið fram að hann óskaði ekki eftir að nýta sér andmælarétt sinn. Þá segir jafnframt að hann hafi óskað eftir því „að hefja afplánun þá þegar“. Segir nánar um afstöðu hans í umsögninni: „Þvert á móti lýsti hann yfir einbeittum vilja sínum til að ljúka málinu strax og án frekari málalenginga“.

Um þetta atriði segir í úrskurði ráðuneytisins að það megi „telja að það hafi verið líklegt og raunsætt mat af hálfu [A] að ekki væri unnt að útiloka að um framhald á áfengisneyslunni kynni að verða að ræða, og því hafi besti kosturinn verið sá – þegar öllu er á botninn hvolft – að halda ekki kröfunni um samfélagsþjónustu til streitu, heldur sæta því að verða færður í fangelsi“. Taldi ráðuneytið því að ekki hefði verið brotinn réttur á A með því að vista hann í afplánun strax 11. apríl 2001.

Í kvörtun lögmanns A til mín kemur fram að A hafi mótmælt því að vera færður til afplánunar strax 11. apríl 2001 enda mælt fyrir um það að hann þyrfti ekki að mæta í afplánun fyrr en 18. s.m. Í kvörtuninni segir síðan svo:

„[A] var fyrirvaralaust og þrátt fyrir mótmæli gert að hefja afplánun vararefsingar sinnar í fangelsi sama dag og honum hafði verið birt ákvörðun Fangelsismálastofnunar ríkisins. Er þó skýrlega mælt fyrir um það í ákvörðuninni að afplánun skyldi hefjast 18. apríl 2001. [A] gafst þannig enginn tími til að undirbúa sjálfan sig og ættingja sína undir væntanlega dvöl sína í fangelsi. Gat hann heldur ekki gert upp málin við fyrrverandi

sambýliskonu sína eða náð þar í persónulegar eigur sínar. Þá voru áform [A] um hvernig hann hygðist ráðstafa páskahelginni að engu orðin.“

Þegar fangelsismálastofnunin birti ákvörðun, dags. 11. apríl 2001, fyrir A varð hún bindandi fyrir stofnunina, sbr. síðari málsl. 1. mgr. 20. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í ákvörðuninni sem honum var kynnt kom fram að honum væri gert að mæta í Hegningarhúsið á Skólavörðustíg 18. apríl 2001. Var hann hins vegar færður til afplánunar strax 11. s.m. Ef fangelsismálastofnun hafði hug á því að gera A að hefja afplánun strax fól slík úrlausn í sér nýja efnislega ákvörðun um réttarstöðu hans. Varð stofnunin því annað hvort að fá samþykki hans fyrir henni eða að afturkalla fyrri ákvörðun sína. Af gögnum málsins verður ekki séð að A hafi veitt samþykki sitt til þess að verða færður til afplánunar 11. apríl 2001 og er því raunar haldið fram af hans hálfu að hann hafi mótmælt ráðstöfuninni.

Þegar horft er til þess að skýrlega var mælt fyrir um það í ákvörðun fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, að A ætti ekki að mæta í afplánun fyrr en 18. s.m. tel ég að stofnunin hefði þurft að tryggja samþykki hans með skýrum og afdráttarlausum hætti, t.d. með undirritun hans á yfirlýsingu þess efnis. Þar sem engum slíkum gögnum er til að dreifa í málinu verður ekki byggt á þeirri staðhæfingu stjórnvalda að A hafi óskað eftir því „að hefja afplánun þá og þegar“. Ákvörðunin fól í sér afturköllun á þeirri ákvörðun, sem þegar hafði verið birt, til óhags fyrir A. Varð hún því ekki reist á 1. tl. 25. gr. stjórnisýslulaga. Þá var heldur ekki að finna aðra lagaheimild sem veitti fangelsismálastofnun heimild til þess að afturkalla ákvörðun sína um upphafstímamark afplánunarinnar. Loks verður ekki séð að aðstæður að öðru leyti hafi verið þess eðlis að réttlætt hafi þá ákvörðun fangelsismálastofnunar að gera A að hefja afplánun strax 11. apríl 2001 og gera honum þannig ókleift að gera eðlilegar ráðstafanir til þess að undirbúa dvöl sína í afplánunarfangelsi.

Samkvæmt því sem að framan er rakið er það niðurstaða mín að ákvörðun fangelsismálastofnunar 11. apríl 2001 að gera A að hefja afplánun þann dag, sem staðfest var í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, hafi ekki verið heimil að lögum eins og atvikum var háttað.

7.

Hinn 18. apríl 2001 kærði A ákvörðun fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og sendi lögmaður hans bréf til ráðuneytisins, dags. 8. maí s.á., með kröfugerð og frekari rökstuðningi fyrir kærinni. Í því var gerð sérstök krafa um það að A yrði þá þegar leystur úr fangelsi a.m.k. þar til úrskurður ráðuneytisins lægi fyrir.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. maí 2001, segir um þessa kröfu lögmannsins:

„Fyrst var fyrirhugað að afgreiða erindið hinn 11. þ.m., og því þótti ekki efni til að taka það fyrir og afgreiða hina sérstöku kröfu um að láta yður þá lausan. Þá mátti einnig búast við að öflun viðbótargagna tæki skamman tíma, þegar ljóst var að upplýsingaöflun var ekki tæmandi og afla yrði frekari gagna, og því sá ráðuneytið heldur ekki næga ástæðu til að afgreiða hina sérstöku kröfu um að þér yrðuð frjálst á meðan málið væri til meðferðar.“

Af úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 17. maí 2001 verður ráðin sú afstaða að vegna þess að útlit var fyrir skamman málsmeðferðartíma hefði ekki verið ástæða til að afgreiða kröfu lögmanns A um að A yrði leystur úr fangelsi, a.m.k. á meðan á meðferð ráðuneytisins stæði.

Það er meginregla stjórnisýsluréttar að kæra til æðra stjórnvalds frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar lægra setts stjórnvalds, sbr. 1. mgr. 29. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Hins vegar hefur með 2. mgr. 29. gr. laganna verið lögfest heimild stjórnvalds til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra setts stjórnvalds við færmedferð máls þar sem ástæður mæla með því. Þá er tekið fram í 4. mgr. sömu lagagreinar að ákveða skuli svo fljótt sem við verði komið hvort fresta skuli réttaráhrifum færðrar ákvörðunar.

Við nánari afmörkun á 2. mgr. 29. gr. stjórnvísululaga verður að leggja til grundvallar að æðra stjórnvaldi sé skylt að taka efnislega afstöðu til þess hvort rétt sé að fallast á slíka beiðni um frestun réttaráhrifa. Rökin að baki henni eru þau að koma í veg fyrir að kærueheimild geti orðið þýðingarlaus og hefur hún hvað mesta þýðingu þegar ákvarðanir fela í sér breytta réttarstöðu fyrir aðila. (Alþt. A-deild, 1992-93, bls. 3309.) Ég hef einnig áður lagt til grundvallar að með tilliti til réttaröryggissjónarmiða mæli það sérstaklega með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra setts stjórnvalds við meðferð kærumsáls ef hún er verulega íþyngjandi fyrir aðila og veldur honum eða kann að valda honum tjóni, sjá álit mitt frá 26. nóvember 2001 í málum nr. 3298/2001 og 3299/2001. Þá hef ég talið að leggja verði til grundvallar að þetta sjónarmið vegi þungt þegar erfitt yrði að ráða bót á tjóninu enda þótt umrædd ákvörðun yrði síðar felld úr gildi, sjá einnig Páll Hreinsson: Stjórnvísululög, skýringarrit, Reykjavík 1994, bls. 275 og Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, Kaupmannahöfn 1963, bls. 536. Loks bendi ég á að 2. mgr. 29. gr. stjórnvísululaga er bráðabirgðaurræði þar sem miklu skiptir að ákvörðun sé tekin svo fljótt sem mögulegt er eftir að krafa kemur fram um frestun réttaráhrifa.

Samkvæmt því sem að framan er rakið tel ég að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi borið skylda til að taka kröfu lögmanns A til meðferðar eins fljótt og því varð við komið eftir að kæra hans barst ráðuneytinu. Að mínu áliti varð það ekki til þess að afnema þessa skyldu ráðuneytisins að útlit væri fyrir að efnisúrskurður í málinu yrði kveðinn upp innan skamms.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín í bréfi, dags. 12. mars 2002, er tekið fram að „í 9. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 með síðari breytingum [segi] að afplánun skuli vera samfelld. Það [hafi] verið nær undantekningalaus regla, að ekki [væri] gert hlé á afplánun manns, sem hafið hefur afplánun. Með orðalaginu í úrskurðinum [væri] verið að vísa til þess, að afplánun sem hafin er, skuli ekki slíta í sundur og ekki hafi verið rök til að gera hlé á henni“. Af þessu tilefni tek ég fram að með framangreindri niðurstöðu hef ég aðeins lagt til grundvallar að á ráðuneytinu hafi hvílt sú skylda að taka afstöðu til beiðni lögmanns A um að frestað yrði réttaráhrifum ákvörðunar fangelsismálastofnunar, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnvísululaga. Með niðurstöðu minni hef ég því ekki tekið afstöðu til þess hvort dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi verið rétt að fallast á umrædda kröfu lögmannsins og þá hvernig.

V.

Niðurstaða.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. maí 2001, þar sem staðfest er ákvörðun fangelsismálastofnunar, dags. 11. apríl 2001, um að afturkalla ákvörðun stofnunarinnar um að veita A heimild til samfélagsþjónustu, hafi ekki verið í samræmi við lög. Þá er það niðurstaða mín að fangelsismálastofnun hafi ekki verið heimilt að lögum að gera A að hefja afplánun vararefsingar fésektar strax 11. apríl 2001. Loks er það niðurstaða mín að ráðuneytinu hafi verið skylt að taka kröfu lögmanns A um að fresta réttaráhrifum ákvörðunar fangelsismálastofnunar til efnislegrar meðferðar eins fljótt og því varð við komið.

Með vísan til framangreinds beini ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það taki mál A til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í þessu áliti, komi fram beiðni þess efnis frá honum, og leiti þá leiða til að rétta hlut hans.

VI.

Í tilefni af álitinu mínu leitaði B, fyrir hönd A, til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á ný. Í bréfi, dags. 17. október 2002, óskaði hann eftir upplýsingum um hvort unnt yrði að ná samkomulagi við ráðuneytið um bætur til handa umbjóðanda sínum. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 23. s.m. segir m.a.:

„Ráðuneytið er ekki sammála álitinu umboðsmanns Alþingis í öllum eignum. Má m.a. vísa til skilyrðis sem umbjóðanda yðar var fullkunnugt um að gildi fyrir hann eins og alla þá sem fá að gegna samfélagsþjónustu, en það er bann við því að neyta áfengis eða fikniefna á samfélagsþjónustutímabilinu, en eigi verður séð að fjallað sé nema lauslega um það atriði í álitinu. Ennfremur er ráðuneytið ósammála þeirri túlkun er fram kemur í álitinu að dvöl umbjóðanda yðar í Bílasölu [X] hinn 10. apríl 2001 geti hvorki talist ölvun á almannaferi né að verknaðarlýsing 21. gr. áfengislaga nái yfir hegðun hans þar.

Meðal annars af þessum sökum telur ráðuneytið sér ekki fært að taka upp samningaviðræður um bætur handa umbjóðanda yðar.“

B ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf, dags. 28. nóvember 2002. Kemur þar fram að hann telji umbjóðanda sinn ekki eiga annars úrkosta en að höfða mál á hendur dómsmálaráðherra og fjármálaráðherra, f.h. íslenska ríkisins, til heimtu bóta vegna þess tjóns sem hann teldi sig hafa orðið fyrir sökum ólögmæts úrskurðar ráðuneytisins. Segir í bréfinu að A muni þaðan í frá beina máli sínu og kröfum að ríkislögmanni f.h. íslenska ríkisins, nema því verði andmælt sérstaklega af hálfu ráðuneytisins. Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 25. febrúar 2003, við fyrirspurn minni um afdrif máls A frá 11. s.m. kemur fram að ráðuneytið hafi ekki svarað erindi B frá 28. nóvember 2002 og geri því ráð fyrir að málinu hafi verið eða verði beint til ríkislögmanns. Þá upplýsti dóms- og kirkjumálaráðuneytið í bréfi til mín, dags. 24. júlí 2003, að A hafi með stefnu, dags. 27. febrúar 2003, stefnt íslenska ríkinu til greiðslu skaðabóta vegna framangreinds máls. Jafnframt kemur fram að ráðuneytið hafi veitt A gjafsókn vegna reksturs málsins fyrir héraðsdómi. Niðurstaða héraðsdóms í skaðabótamálinu lá ekki fyrir þegar ég lauk frágangi skýrslu minnar.

3.3.

**Dagsleyfi. Jafnræðisregla.
(Mál nr. 3569/2002)**

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af stjórnarsýslukæru hans á ákvörðun fangelsisfyrivalda á Litla-Hrauni að hafna beiðni hans um dagsleyfi.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 2. september 2002, þar sem segir m.a. svo:

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli yðar er ferill yðar rakinn, m.a. að yður hafi tíu sinnum verið gert að afplána óskilorðsbundna fangelsisrefsingu og að sakarferill yðar sé óslitinn frá 1978. Þá er rakið að fjórum sinnum hafið þér fengið reynslulausn en að þér hafið ávallt rofið skilyrði hennar. Er það mat ráðuneytisins að þér teljist sibrotamaður. Einnig er rakið í úrskurðinum að þér hafið þrívægis misnotað dagsleyfi í fyrri afplánum, tvívægis árið 1992 og einu sinni árið 1999. Í þeim tilvikum hafið þér komið til baka í fangelsið undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna. Er það niðurstaða ráðuneytisins að framangreind atvik hafi gefið fangelsisfyrirvöldum réttmætt tilefni til að ætla að þér mynduð misnota nýtt dagsleyfi ef fallist yrði nú á beiðni yðar.

Samkvæmt ákvæði 21. gr. laga nr. 48/1998, um fangelsi og fangavist, er heimilt að veita fanga leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í fullnustu refsingar eða til að búa hann undir að afplánun ljúki. Í 36. gr. sömu laga er mælt fyrir um að í reglugerð skuli m.a. setja nánari ákvæði um leyfi til dvalar utan fangelsis. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. núgildandi reglugerðar nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, skal ekki veita slíkt leyfi ef „hætta er á að fangi muni misnota það“. Þá segir í ákvæði 5. mgr. 3. gr. að sýna skuli sérstaka gát við mat á því hvort fangi muni misnota leyfi ef um er að ræða síbrotamann og gildi það jafnt þótt ekki sé af öðrum ástæðum hætta á að hann muni misnota leyfið.

Ákvæði 21. gr. laga nr. 48/1988 er heimildarákvæði sem gerir ráð fyrir mati fangelsis-yfirvalda á því hvort veiting dagsleyfis telst „heppilegt sem þáttur í fullnustu refsingar eða til að búa [fanga] undir að afplánun ljúki“. Við þetta mat ber að veita stjórnvöldum nokkurt svigrúm. Með stoð í 36. gr. sömu laga hefur ráðherra sett reglugerð um veitingu þessara leyfa þar sem fram koma almennar reglur sem stjórnvöldum ber að hafa í huga við þetta mat. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur metið það svo, með tilliti til sakarferils yðar og eldri atvika þar sem yður var veitt dagsleyfi, að hætta sé á að þér munið misnota nýtt dagsleyfi, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 719/1995. Í því sambandi byggir ráðuneytið einnig á því, sbr. fyrirmæli 5. mgr. 3. gr. sömu reglugerðar, að þér teljist síbrotamaður þegar horft er til sakarferlis yðar. Eins og máli yðar er háttað tel ég mig ekki hafa forsendur til þess að gera athugasemdir við þetta mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þá bendi ég á að ráðuneytið byggir niðurstöðu sína alfarið á þeim sérstöku atvikum sem til staðar eru í máli yðar. Því tel ég heldur ekki forsendur til þess að fullyrða að úrlausn á máli yðar hafi að einhverju leyti gengið gegn jafnræðisreglum.

Með hliðsjón af framangreindu er umfjöllun minni um mál yðar lokið, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

4.0. Fjármálaeftirlit.

4.1. Stjórnsýslukæra. Kæruheimild. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 3309/2001)

A kvartaði yfir úrskurði kærunefndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem kæru A var vísað frá nefndinni. Af hálfu A voru gerðar athugasemdir við þá afstöðu í úrskurði kærunefndarinnar að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að greina ríkislögreglustjóra frá meintu refsiverðu athæfi A hefði verið liður í meðferð máls og því ekki kæránleg ákvörðun, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hélt A því fram að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins hefði verið stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Hefði stofnuninni því borið að gefa A kost á því að kynna sér gögn málsins og setja fram skýringar áður en Fjármálaeftirlitið tók ákvörðun um að greina ríkislögreglustjóra frá ætluðum refsiverðum brotum A. Auk þess voru gerðar athugasemdir við þá niðurstöðu kærunefndar að vísa frá kröfu A um aðgang að málgögnum, sbr. 3. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, einkum 1. mgr. 12. gr. um skyldu Fjármálaeftirlitsins að greina ríkislögreglustjóra frá því ef stofnunin teldi brot alvarleg og refsiverð. Þá rakti hann 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1988, þar sem segir að skjóta meggi „ákvörðunum“ Fjármálaeftirlitsins til sérstakrar kærunefndar. Þá rakti umboðsmaður lögskýringargögn og reglur stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá 20. júní 2000.

Umboðsmaður taldi að skýra bæri kæruheimild 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 með sjálfstæðum hætti og í samræmi við önnur ákvæði laganna um starfsemi og verkefni Fjármálaeftirlitsins. Lagði hann áherslu á að við skýringu slíkra lagaákvæða um kæruheimildir bæri að hafa í huga að úrræði þau sem aðilum væru tiltæk til að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar væru almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukid réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og því hagræði sem af slíkri málsmeðferð leiddi. Taldi umboðsmaður að skýra yrði 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 með þeim hætti að tæki stjórn Fjármálaeftirlitsins ákvörðun svo sem mælt væri fyrir um í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 væri almennt um slíka ákvörðun að ræða samkvæmt lögnum að unnt væri að skjóta henni til kærunefndarinnar. Var það niðurstaða umboðsmanns að frávisun kærunefndarinnar á kæru A hefði ekki verið reist á réttum lagagrundvelli. Tók umboðsmaður fram í þessu sambandi að miðað við orðalag 12. gr. laga nr. 87/1998 fengi hann ekki séð að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til ríkislögreglustjóra á grundvelli þess ákvæðis fæli í sér formákvörðun í merkingu 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Hefði kærunefndinni því borið að taka kæru A til efnislegrar meðferðar, og þá m.a. um hvort Fjármálaeftirlitinu hefði borið að veita A kost á að koma að andmælum og að kynna sér gögn málsins, áður en stofnunin tók umrædda ákvörðun um að vísa máli A til ríkislögreglustjóra. Umboðsmaður áréttaði að það hefði getað haft sjálfstæða þýðingu fyrir A að fá úr því skorið á stjórnsýslustigi hvort stofnunin hefði að þessu leyti staðið rétt að meðferð málsins. Sú aðstaða að lögreglan hafði málið til rannsóknar þegar kærunefndin kvað upp úrskurð sinn hefði ekki getað breytt þessu enda þótt sérstakar reglur um aðgang að rannsóknargögnum lögreglu hefðu hins vegar getað haft áhrif á möguleika nefndarinnar til að úrskurða um aðgang að gögnum málsins eins og þau lágu fyrir á þeirri stundu.

Umboðsmaður tók fram að þar sem kærunefndin hefði tekið afstöðu til þess að A hefði ekki átt rétt á aðgangi að gögnum málsins með vísan til 3. mgr. 15. gr. stjórnsýslu-

laga væri rétt að hann tæki afstöðu til þessa atriðis enda þótt nefndin hefði þrátt fyrir þessa efnislegu afstöðu einnig vísað þessum hluta málsins frá nefndinni. Umboðsmaður rakti ákvæði 1. og 3. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga og lögskýringargögn. Þá vék hann að markmiðsákvæði laga nr. 87/1998 og ákvæðum þeirra um eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins. Taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því að þau mál sem Fjármálaeftirlitið stofnaði til á grundvelli laga nr. 87/1998, eða annarra laga, féllu innan marka hefðbundinnar stjórn-sýslu á tilteknu afmörkuðu sviði en væru ekki hluti af refsivörslukerfi ríkisins. Var það niðurstaða umboðsmanns að synjun Fjármálaeftirlitsins á því að veita aðila, sem sætir eftirliti af hálfu stofnunarinnar, aðgang að málgögnum yrði ekki reist á 3. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga. Umboðsmaður vék hins vegar að ákvæði 17. gr. stjórn-sýslulaga og lögskýringargögnum að baki ákvæðinu. Tók hann fram að Fjármálaeftirlitinu kynni á grundvelli þessa ákvæðis að vera heimilt að neita aðila um aðgang að upplýsingum ef hagsmunir annarra aðila eða almannahagsmunir af leynd upplýsinga yrðu taldir mun ríkari en hagsmunir aðila af því að fá aðgang að gögnum máls.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kærunefndarinnar að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin hefðu verið í álitinu. Í samræmi við framangreinda niðurstöðu var af hálfu umboðsmanns ekki tekin afstaða til þess hvort A hefði átt rétt á að setja fram andmæli eða fá aðgang að gögnum málsins.

I.

Hinn 21. ágúst 2001 leitaði B, hrl., til mín, fyrir hönd A. Beindist kvörtunin að úrskurði kærunefndar samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, dags. 7. febrúar 2001, þar sem kæru A var vísað frá nefndinni.

Í kvörtun málsins eru gerðar athugasemdir við þá afstöðu í úrskurði kærunefndar samkvæmt lögum nr. 87/1998 að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins, sbr. 12. gr. laganna, um að greina ríkislögreglustjóra frá meintu refsiverðu athæfi A hafi verið liður í meðferð máls og því ekki kæraneleg ákvörðun, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Því er haldið fram af hálfu A að ákvörðunin hafi verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu ákvæðis 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga. Hafi Fjármálaeftirlitinu því borið að gefa A kost á að kynna sér gögn málsins og setja fram skýringar sínar og sjónarmið áður en stofnunin tók ákvörðun um að greina ríkislögreglustjóra frá ætluðum refsiverðum brotum A. Auk þess eru gerðar athugasemdir við þá niðurstöðu kærunefndar að vísa frá kröfu A um aðgang að málgögnum, sbr. ákvæði 3. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 31. júlí 2002.

II.

Atvik málsins eru þau að í janúar 2000 vakti Verðbréfaþing Íslands hf. athygli Fjármálaeftirlitsins á kaupum A á hlutabréfum í öðru fyrirtæki á árinu 1999. Eftir að hafa kynnt yfirmönnum A þessa ábendingu á fundi 17. október 2000 hófst rannsókn Fjármálaeftirlitsins í húsakynnum A. Hinn 20. desember 2000 var A síðan tilkynnt af hálfu Fjármálaeftirlitsins að rannsókn stofnunarinnar á framangreindum viðskiptum A hefði leitt í ljós refsiverð brot á tilteknu tímabili á árinu 1999. Þá var kynnt að fyrirhugað væri að tilkynna brotin til ríkislögreglustjóra í samræmi við fyrirmæli 12. gr. laga nr. 87/1998. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins var því hafnað að tilgreina brotin nánar eða upplýsa á hvaða gögnum afstaða þess væri byggð.

Með bréfi A til Fjármálaeftirlitsins, dags. 21. desember 2000, var þess formlega krafist að A yrði gefinn kostur á að kynna sér gögn málsins og koma að sjónarmiðum og skýringum áður en Fjármálaeftirlitið tæki endanlega ákvörðun um að vísa málinu til ríkislögreglustjóra.

Með bréfi, dags. 5. janúar 2001, hafnaði stofnunin beiðni A, og upplýsti að málinu hefði verið vísað til ríkislögreglustjóra.

Með kærú, dags. 11. janúar 2001, skaut A málinu til kærunefndar samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og vísaði til kæruehildar í 18. gr. laga nr. 87/1998, sbr. ákvæði 1. gr. reglugerðar nr. 507/2000, um kærunefnd skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Í upphafi kærubréfs A til kærunefndarinnar sagði m.a. svo:

„[A] [...] kærir hér með þá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að synja [A] um aðgang að gögnum og neita að gefa honum kost á að koma að skýringum og andmælum við undirbúning ákvörðunar um að tilkynna ríkislögreglustjóra um meinta alvarlega og refsiverða háttsemi eins og mun hafa verið gert með bréfi Fjármálaeftirlitsins til ríkislögreglustjóra þann 5. þessa mánaðar. [...] Gerð er krafa um að ofangreind ákvörðun Fjármálaeftirlitsins verði felld úr gildi.“

Hinn 7. febrúar 2001 vísaði kærunefndin kærú A frá með svohljóðandi forsendum:

„Samkvæmt endurriti af fundargerð stjórnarfundar kæranda, föstudaginn 8. desember sl., lögðu starfsmenn kæranda fram fimm minnisblöð sem þeir höfðu tekið saman vegna athugunar sinnar á innherjaviðskiptum af hálfu kæranda með hlutabréf í fyrirtæki sem skráð er á Verðbréfaþingi Íslands hf. Forstjóri kærða fór yfir þessi minnisblöð og rakti helstu atriði málsins og lagði það til við stjórnina að málið yrði sent til ríkislögreglustjóra vegna gruns um meint ólögmat innherjaviðskipti, þ.e. viðskipti sem hefðu brotið í bága við 1. tl. 27. gr., sbr. 29. gr. laga nr. 13/1996 um verðbréfaviðskipti. Á grundvelli þessarar niðurstöðu kærða ákvað stjórnin á fundinum að senda málið til ríkislögreglustjóra vegna gruns um meint ólögmat innherjaviðskipti, eins og henni bar skv. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Slík tilkynning telst vera meiri háttar ákvörðun skv. 1. mgr. 4. gr. reglna um störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins.

Ákvörðun um vísan málsins til ríkislögreglustjóra sem tekin var á fyrrgreindum stjórnarfundum 8. desember sl. virðist kærði ekki hafa kynnt kæranda og ráðherra fyrr en 20. desember sl., þrátt fyrir skýr ákvæði 2. mgr. 12. gr. s.l. um að slíkt skuli gert þegar í stað.

Tilkynningin til ríkislögreglustjóra er dags. 5. janúar sl.

Líta ber til þess að mál kæranda er nú til rannsóknar hjá ríkislögreglustjóra og er málinu því ekki lokið. Málsmeðferðin þar ákvarðast af 1. nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og er á forræði ríkislögreglustjóra.

Með vísan til ákvæða 2. mgr. 26. gr. 1. nr. 37/1993 um stjórnarsýslu verður ekki hjá því komist að vísa kærúni frá.

Ágreiningur aðila er einnig um það hvort kærandi hafi átt rétt til þess að fá aðgang að þeim gögnum sem kærði byggði á það mat sitt að kærandi hefði gerst brotlegur við 1. tl. 1. mgr. 27. gr. sbr. 29. gr. laga nr. 13/1996.

Eðli máls samkvæmt getur það varðað mikilvæga rannsóknarhagsmuni að sakborningi sé ekki veittur ótakmarkaður aðgangur að gögnum máls áður en rannsókn hefst hjá lögreglu. Í bréfi kærða, dags. 5. janúar sl., þar sem m.a. er svarað kröfum kæranda um aðgang að gögnum málsins kemur fram það mat kærða að ekki hafi verið talið rétt að veita kæranda aðgang að gögnum málsins vegna tillits til rannsóknarhagsmuna.

Í 15. gr. stjórnarsýslulaga eru ákvæði um að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér skjöl og önnur opinber gögn er málið varða. Í 3. mgr. sömu greinar segir að ákvæði þessarar greinar taki ekki til rannsóknar og saksóknar í opinberu máli.

Telja verður að ákvæði 3. mgr eigi við um mál þetta og hafi kærða því verið rétt að hafna aðgangi kæranda að þessum gögnum. Er það á forræði lögreglu að ákveða hvenær sakborningur fær aðgang að gögnum máls með þeim takmörkunum sem um getur í 43. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991.

Verður synjun kærða því ekki kærð til kærunefndar og ber einnig að vísa þessum hluta kröfu kæranda frá nefndinni.“

III.

Ég ritaði kærunefnd samkvæmt lögum nr. 87/1998 bréf, dags. 12. september 2001, þar sem ég rakti efni kvörtunar A. Síðan sagði m.a. svo í bréfi mínu til nefndarinnar:

„Af framangreindu tilefni óska ég eftir því að kærunefndin lýsi viðhorfi sínu til kvörtunar [A] og láti mér í té gögn málsins með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir mig hafa verið lögð byggðist hin umdeilda synjun Fjármálaeftirlitsins á því að tilkynning til ríkislögreglustjóra samkvæmt 12. gr. laga nr. 87/1998 teljist ekki ákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993. Í frávisunarúrskurði kærunefndar var kærinni vísað frá á grundvelli 2. mgr. 26. gr. og 3. mgr. 15. gr. laga nr. 37/1993. Því óska ég sérstaklega eftir því að kærunefndin geri grein fyrir því hvort á því hafi verið byggt af hennar hálfu að slík tilkynning væri ákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þá óska ég eftir því að kærunefndin skýri afstöðu sína til þess hvort Fjármálaeftirlitið fari með rannsókn í opinberum málum í skilningi 3. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga og geri grein fyrir því á hvaða sjónarmiðum sú afstaða byggist.“

Með bréfi til kærunefndarinnar, dags. 15. nóvember 2001, ítrekaði ég beiðni mína um svör og upplýsingar í tilefni af framangreindu fyrirspurnarbréfi. Hinn 8. janúar 2002 barst mér svarbréf nefndarinnar og segir þar m.a. svo:

„[...] Kærunefndin telur að í orðum 12. gr. laga nr. 87/1998 felist tilkynningar-skylda og að óeðlilegt sé að unnt sé að kæra það mat FME að um refsivert brot sé að ræða til kærunefndar. Telur nefndin að slík kæra hefði lítinn tilgang þar sem tilkynning er þá komin til ríkislögreglustjóra.

Þótt aðkomu FME að málinu kunni að ljúka með slíkri tilkynningu verður að líta svo á að málinu sé ekki lokið heldur flytjist það til annars aðila. Þegar niðurstaða ríkislögreglustjóra liggur fyrir, eða samhliða opinberri rannsókn, kann að koma til eiginlegrar ákvarðanatöku FME í samræmi við heimildir 1. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998. Kærunefndin telur því að ákvörðun FME um tilkynningu til ríkislögreglustjóra þurfi ekki að vera lokastig meðferðar FME á máli og að með slíkri tilkynningu sé bundinn endir á mál. Hins vegar verði að telja ótvírætt að ákvörðun FME á grundvelli 1. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 séu endanlegar ákvarðanir og þær því sem slíkar kærnanlegar til kærunefndar. Áður en til slíkrar ákvörðunar kemur er væntanlega rétt að aðila máls sé gefinn kostur á að skoða gögn málsins og koma á framfæri athugasemdum. Telur nefndin þetta í góðu samræmi við grundvallarreglur og lögskýringar-sjónarmið.

[...]

Í lið 1.3. í kvörtun [A] er gerð athugasemd við að í úrskurði kærunefndar sé sérstaklega vísað frá kröfu [A] um aðgang að málgögnum með vísan til 3. mgr. 15. gr. laga nr. 37/1993. Telur [A] að kærunefnd rugli saman tveimur aðskildum málum, þ.e. annars vegar rannsókn FME sem lauk með tilkynningu og hins vegar opinberu máli,

sem lýtur ákvæðum laga nr. 19/1991. Útilokað sé að synjun FME um aðgang að gögnum eða upplýsingum hafi getað stuðst við 3. mgr. 15. gr. laga nr. 37/1993.

Varðandi svör við þessum lið kvörtunar [A] vísast til IV. hluta svars kærunefndar hér að neðan.

[...]

Í erindi yðar er óskað sérstaklega eftir því að kærunefndin geri grein fyrir því hvort á því hafi verið byggt af hennar hálfu að tilkynning FME til ríkislögreglustjóra samkvæmt 12. gr. laga nr. 87/1998 væri ákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga.

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993 segir m.a. að lögin gildi þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórn-sýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Ákvarðanir FME geta verið af ýmsum toga og er ljóst að margar þeirra fela í sér ákvörðun um skyldu eftirlitsskyldra aðila og eru því stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. Ákvörðun skv. 12. gr. laga nr. 87/1998 um að tilkynna ríkislögreglustjóra alvarleg brot sem að mati FME eru refsiverð felur á hinn bóginn ekki í sér ákvörðun um skyldu eða rétt aðila máls og er því sem slík ekki ákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993.

Af hálfu kærunefndar var því í úrskurði byggt á því að tilkynning FME til ríkislög-reglustjóra væri ekki stjórnvaldsákvarðun heldur feli hún í sér þá formákvörðun að færa meðferð máls til ríkislögreglustjóra. Afskiptum FME af málinu lýkur með þessari ákvörðun, a.m.k. þar til niðurstaða ríkislögreglustjóra liggur fyrir, án þess að hún feli í sér endalok málsins. Taldi nefndin að skýra bæri 18. gr. laga nr. 87/1998 með hliðsjón af 2. mgr. 26. gr. laga nr. 37/1993 og vísaði því frá kæru [A].

[...]

Í erindi yðar er óskað eftir því að kærunefndin skýri afstöðu sína til þess hvort FME fari með rannsókn í opinberum málum í skilningi 3. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga og geri grein fyrir því á hvaða sjónarmiðum sú afstaða byggist.

Í 15. gr. laga nr. 37/1993 er fjallað um upplýsingarétt aðila máls. Í 3. mgr. 15. gr. laganna er að finna undantekningu frá þeirri meginreglu að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varðar. Þar segir:

Ákvæði þessarar greinar taka ekki til rannsókna og saksókna í opinberu máli. Þó getur sakborningur krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti.

Í athugasemdum við 15. gr. frumvarps til stjórn-sýslulaga segir m.a.:

Þá undantekningu er að finna í 3. mgr. að aðili, sem er til rannsókna vegna þess að grunur hefur fallið á hann um lögbrot eða hann er sóttur til refsingar í opinberu máli, getur ekki krafist aðgangs að gögnum málsins á grundvelli þessara laga. Meðan mál er til rannsókna hjá lögreglu og öðrum stjórnvöldum áður en ákvörðun er tekin um ákæru er ekki talið rétt að veita aðila aðgang að gögnum máls. Þegar ákæra hefur verið gefin út gilda um málsmeðferðina, þar á meðal birtingu ákæru og aðgang sakbornings að gögnum, ítarlegar reglur laga um meðferð opinberra mála, nú laga nr. 19/1991.

Í 66. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála kemur fram sú meginregla að rannsókn opinberra mála er í höndum lögreglu nema öðru vísi sé mælt fyrir í lögum. Í ýmsum lögum s.s. lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignaskatt og tollalögum nr. 55/1987 er rannsókn falin öðrum stjórnvöldum en lögreglu.

Í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er ekki skýrt kveðið á um að rannsókn mála sem lögin fjalla um skuli heyra undir FME. Samkvæmt 8. gr. laganna skal FME fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Vegna þessa er í lög-unum kveðið á um heimildir FME til aðgangs að upplýsingum, sbr. 9. gr. laganna og er

í 11. gr. kveðið á um þvingunarúrræði FME til að knýja á um að eftirlitsskyldur aðili veiti umbeðnar upplýsingar. Í 4. mgr. 9. gr. laganna er kveðið á um heimildir FME til að gera sérstakar athuganir á starfsstað og leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð opinberra mála ef ríkar ástæður eru til að ætla að eftirlitsskyldur aðili hafi brotið gegn lögum eða reglum eða ástæða er til að ætla að athuganir eða aðgerðir FME nái að öðrum kosti ekki tilætluðum árangri. Er í greininni kveðið á um að ákvæðum laga um meðferð opinberra mála skuli beitt við framkvæmd slíkra aðgerða. Í 10. gr. laganna kemur fram að FME getur krafist úrbóta ef eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og reglum sem um starfsemina gilda eða gert athugasemdir ef það telur hag eða rekstur eftirlitsskylds aðila óheilbrigðan og brjóta í bága við eðlilega viðskiptahætti. Þá er í 1. mgr. 12. gr. kveðið á um að ef brot eru alvarleg og hinn eftirlitsskyldi aðili hefur að mati FME með refsiverðum hætti gerst brotlegur við lög beri FME að greina ríkislögreglustjóra frá þeim. Í athugasemdum við 11. gr. frumvarps til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi segir: „Í 3. mgr. er tekinn af allur vafi um að Fjármálaeftirlitinu beri að tilkynna ríkislögreglustjóra þegar það telur að refsivert brot hafi verið framið. Ekki má leika neinn vafi á samspili þessara tveggja aðila.“

Það er afstaða kærunefndar að FME hafi ekki verið falið að fara með rannsókn opinberra mála með lögum nr. 87/1998. FME ber skv. 12. gr. laga nr. 87/1998 að greina ríkislögreglustjóra frá brotum sem eru alvarleg og refsiverð og tekur ríkislögreglustjóri slík mál þá til opinberrar rannsóknar. Á hinn bóginn telur kærunefndin með hliðsjón af orðalagi athugasemda greinargerðar frumvarps til stjórnslulaga að 3. mgr. 15. gr. takmarkist ekki við rannsókn í opinberu máli heldur nái einnig til rannsóknar annarra stjórnvalda vegna gruns um lögbrot. Þá er til þess að líta að FME er heimilt að leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð opinberra mála. Segir í lögnum að ákvæðum laga um meðferð opinberra mála skuli beitt við framkvæmd slíkra aðgerða. Loks verði að líta til þess að málið er komið í hendur lögreglu og á hennar forræði að ákveða hvenær sakborningur fær aðgang að gögnum málsins með þeim takmörkunum sem um getur í 43. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

Í þessu sambandi telur kærunefndin rétt að benda á að ríkislögreglustjóri getur tekið mál sem þessi til rannsóknar að eigin frumkvæði. Ef talið yrði að ákvæði 3. mgr. 15. gr. laga nr. 37/1993 gilti ekki um FME leiddi það til þess að þeir aðilar sem hefðu lotið rannsókn FME á fyrri stigum nytu rýmri réttar til aðgangs að gögnum máls en þeir sem sæta rannsókn að frumkvæði ríkislögreglustjóra.“

Með bréfi til lögmanns A, dags. 8. janúar 2002, gaf ég honum kost á því að gera athugasemdir í tilefni af svarbréfi kærunefndarinnar. Svarbréf barst mér frá lögmanninum 23. janúar 2002.

IV.

1.

Í kvörtun A eru gerðar athugasemdir við úrskurð kærunefndar samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, frá 7. febrúar 2001. Í forsendum IV. kafla úrskurðarins er vísað til 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og 3. mgr. 15. gr. sömu laga til stuðnings þeirri niðurstöðu kærunefndarinnar að vísa kæru A frá. Ég tek fram að athugun mín á máli þessu hefur alfarið beinst að lögmæti þessa úrskurðar kærunefndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, og málsmeðferð nefndarinnar. Álitamálið sem fjallað verður um hér er því hvort nefndinni hafi verið rétt að lögum að vísa kæru A frá eða hvort henni hafi borið að fjalla efnislega um lögmæti synjunar Fjármálaeftirlitsins á því að veita A kost á því að gæta andmæla og að kynna sér gögn málsins áður en stofnunin tók ákvörðun sína samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998.

2.

Áður er rakið að með bréfi til kærunefndar 11. janúar 2002 kærði A „ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að synja [A] um aðgang að gögnum og neita að gefa honum kost á að koma að skýringum og andmælum við undirbúning ákvörðunar um að tilkynna ríkislög-reglustjóra um meinta alvarlega og refsiverða háttsemi eins og mun hafa verið gert með bréfi Fjármálaeftirlitsins til ríkislögreglustjóra [5. janúar 2002]“. Af orðalagi kærunnar má ráða að A hafi kosið að einskorða kærufnið við synjun Fjármálaeftirlitsins um að veita A aðgang að gögnum og kost á því að setja fram andmæli áður en Fjármálaeftirlitið tók umrædda ákvörðun um að vísa máli A til ríkislögreglustjóra, sbr. 12. gr. laga nr. 87/1998. Kæran beindist því ekki sérstaklega að þeirri ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að vísa máli A til ríkislögreglustjóra. Af úrskurði kærunefndarinnar, dags. 7. febrúar 2001, og þeim skýringum sem nefndin hefur sent mér, verður hins vegar sú ályktun dregin að nefndin hafi ekki talið skilyrði til að fjalla efnislega um kæru A á þeim grundvelli að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að vísa máli A til ríkislögreglustjóra hefði ekki verið kæranleg ákvörðun þar sem hún félli undir ákvæði 2. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga. Eins og síðar verður nánar rakið fór nefndin þrátt fyrir þetta þá leið í úrskurði sínum að fjalla efnislega um hvort veita hefði átt A aðgang að gögnum málsins og komst að þeirri niðurstöðu, sbr. ákvæði 3. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga, að svo hefði ekki verið.

Ákvæði 2. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga felur í sér takmörkun á hinni almennu heimild 1. mgr. greinarinnar til að kæra stjórnvaldsákvörðun. Í 2. mgr. segir að ákvörðun sem ekki bindur enda á mál verði ekki kærð fyrr en málið hefur verið til lykta leitt. Stjórn-sýslulögin sjálf hafa hins vegar að geyma tvær undantekningar frá ákvæði 2. mgr. 26. gr. og er önnur þeirra í 2. mgr. 19. gr. Þar segir að kæra megi synjun eða takmörkun á aðgangi að gögnum máls til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Tekið er fram að kæru þurfi að bera fram innan 14 daga frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpi til stjórn-sýslulaga er gert ráð fyrir að þessi málskotsfrestur leiði til þess að stjórnvald geti ekki tekið endanlega ákvörðun í máli fyrr en fresturinn er liðinn þannig að ljóst sé hvort málsaðili hafi kært eða ekki. Þá kemur fram að hafi málsaðili kært ákvörðunina verði stjórnvald að biða með að taka efnisákvörðun í málinu þar til niðurstaða í kærumálinu liggur fyrir. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3298.) Ég tel ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um þýðingu þessara ummæla með tilliti til tímasetninga á ákvörðunum stjórnvalda. Hins vegar bendi ég á að í frumvarpinu er gengið út frá því að mikilvægur réttur málsaðila sé að geta fengið ákvörðun um synjun eða takmörkun á aðgangi að gögnum máls hans prófaða af hálfu æðra stjórnvalds ef á annað borð er um að ræða heimild til að kæra þá endanlegu ákvörðun sem stjórnvaldið áformar að taka.

Áður er rakið að niðurstaða kærunefndarinnar var sú að vísa kæru A frá. Var það annars vegar gert á grundvelli 2. mgr. 26. gr. stjórn-sýslulaga og hins vegar 3. mgr. 15. gr. sömu laga. Ég tek það fram að sé ákvörðun lægra setts stjórnvalds um synjun eða takmörkun á aðgangi að gögnum, þ.m.t. á grundvelli 3. mgr. 15. gr. stjórn-sýslulaga, kærð til æðra stjórnvalds og kærueheimild er til staðar, ber æðra stjórnvaldi að leysa úr málinu með því að taka efnislega afstöðu til kærunnar.

Með tilliti til þess hvernig A hagaði kæru sinni og kærunefndin leysti úr málinu þarf fyrst að taka afstöðu til þess hvort kærueheimild var til staðar.

Þegar A kærði ofangreinda ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að synja honum um aðgang að gögnum og að setja fram andmæli hafði Fjármálaeftirlitið þegar tekið þá ákvörðun að vísa máli A til ríkislögreglustjóra. Vegna þessa tek ég fram að ekki verður full-yrst að kærueheimild 2. mgr. 19. gr. falli niður eftir að stjórnvald hefur tekið endanlega ákvörðun a.m.k. á meðan 14 daga kærufrestur sem kveðið er á um í síðari málsl. 2. mgr. 19. gr. líður. Af orðalagi fyrri málsl. 2. mgr. 19. gr. og framangreindum sjónarmiðum verður hins vegar sú ályktun dregin að kærueheimild ákvæðisins hafi fyrst og fremst réttarlega

þýðingu fyrir aðila máls hafi stjórnvald ekki tekið endanlega ákvörðun í máli hans. Hafi slík ákvörðun þegar verið tekin verður að jafnaði að ganga út frá því að aðila máls sé rétt að kæra hana til þess stjórnvalds, sem ákvörðunin verður kærð til, og byggja eftir atvikum á þeirri málsástæðu að nefnd ákvörðun sé ógildanleg sökum þess að hann hafi ekki fengið kost á aðgangi að gögnum máls. Af hálfu aðilans er þá byggt á því að verulegur annmarki hafi verið á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar. Sé kæru til æðra stjórnvalds engu að síður hagað á þann veg að aðeins er kærð synjun á aðgangi að gögnum og það verður niðurstaða æðra stjórnvalds að aðila máls hafi ranglega verið synjað um aðganginn tel ég að þá verði æðra stjórnvald almennt að leysa úr því hvort um er að ræða slíkan annmarka að leiði til ógildingar á þeirri endanlegu ákvörðun sem stjórnvaldið tók.

3.

Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 má skjóta „ákvörðunum“ Fjármálaeftirlitsins til sérstakrar kærunefndar. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 er til nánari skýringar á kæruehimild 18. gr., þá 17. gr., rakið að til að tryggja faglegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart viðskiptaráðherra sé lagt til að sett verði á stofn sérstök kærunefnd sem taki við og úrskurði í kærumálum vegna ákvarðana stofnunarinnar. Þá segir að lögð sé áhersla á að „skjóta megi ákvörðunum stofnunarinnar til æðra stjórnvalds, en slík kæruehimild [sé] ekki talin vera fyrir hendi vegna ákvarðana [bankaeftirlits Seðlabanka Íslands]“. Er í þessu sambandi vísað til álits umboðsmanns Alþingis frá 2. október 1996 í máli nr. 1394/1995 og tekið fram að í frumvarpinu sé „höfð hliðsjón af [álitinu]“. (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 3965.)

Í ákvæði 6. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 er mælt fyrir um að ráðherra geti í reglugerð kveðið nánar á um störf og starfshætti kærunefndar og megi hann jafnframt kveða nánar á um valdsvið hennar, hvaða málefnum megi skjóta til hennar og kærufresti. Á grundvelli þessa hefur verið sett reglugerð nr. 507/2000, um kærunefnd skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. áður reglugerð nr. 761/1999. Í 1. gr. reglugerðar nr. 507/2000 segir m.a. að eftirlitsskyldir aðilar geti skotið ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins „um réttindi sín og skyldur til sérstakrar kærunefndar“.

Af samanburði á orðalagi ákvæðis 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 og 1. gr. reglugerðar nr. 507/2000 kemur í ljós að í reglugerðarákvæðinu hefur m.a. verið bætt við að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins, sem kæraneleg sé til kærunefndar, verði að beinast að „réttindum og skyldum“ eftirlitsskyldra aðila. Af hálfu kærunefndarinnar er eins og áður segir á því byggt í umræddum úrskurði að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að vísa máli A til ríkislögglustjóra, sbr. 12. gr. laga nr. 87/1998, hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun og því ekki kæraneleg til nefndarinnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. laganna. Í skýringarbréfi nefndarinnar sem barst mér 8. janúar 2002 kemur samkvæmt þessu fram að það sé afstaða nefndarinnar að skýra beri „18. gr. laga nr. 87/1998 með hliðsjón af 2. mgr. 26. gr. laga nr. 37/1993“.

Af þessu tilefni bendi ég á að stjórnvísulögin fela í sér lágmarksreglur um meðferð mála í stjórnvísulunni og um réttindi aðila stjórnvísulmáls, sbr. ákvæði 2. mgr. 2. gr. laganna. Með lögfestingu hinnar almennu kæruehimildar í 1. mgr. 26. gr. stjórnvísulaganna var verið að festa í lög óskráða réttarreglu um að heimilt væri að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds væri á annað borð slíku æðra stjórnvaldi til að dreifa. Kemur þetta fram í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 37/1993. Með lögfestingu 2. mgr. 26. gr. var þó gert ráð fyrir því að hin almenna kæruehimild stjórnvísulaganna yrði nokkuð þrengri en hin óskráða regla enda var litið svo á að hún gerði einnig ráð fyrir heimild aðila máls til að kæra formákvæðanir, sjá eftirfarandi athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnvísulögum:

„Með lögfestingu hinnar óskráðu meginreglu í 26. gr. er ekki ætlunin að þrengja kæruehimild frá því sem verið hefur ef frá er talið ákvæðið í 2. mgr. Þar kemur fram að

svonefndar formákvarðanir, sem teknar eru um meðferð stjórnáskilumáls og fela ekki í sér endalok málsins, verði ekki kærðar fyrr en máli hefur verið ráðið til lykta. Þar sem meðferð mála á fyrsta stjórnáskilustigi tekur almennt mjög skamman tíma er talið óheppilegt að þau séu dregin á langinn með því að kæra slíkar ákvarðanir. Nægjanlegt öryggi ætti að felast í því að hægt sé að kæra þvílíkar ákvarðanir eftir að efnisákvörðun hefur verið tekin í málinu.

Á þeim sviðum, þar sem afgreiðsla lægri stjórnvalda tekur almennt langan tíma, væri eðlilegt að taka afstöðu til þess við setningu sérlaga hvort ekki bæri að rýmka kærheimild varðandi sumar formákvarðanir eins og ákvörðun um það hvort starfsmanni beri að víkja sæti við meðferð máls.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3307.)

Í ljósi þessa tel ég að þegar lögjafinn tekur þá ákvörðun að setja sérákvæði um kærurétt aðila máls, eins og t.d. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998, verði að fara fram sjálfstæð túlkun á slíkri lagareglu m.a. með það í huga að meta hvort af henni leiði efnislega sami réttur og fram kemur í 1. mgr. 26. gr. stjórnáskilulaga eða eftir atvikum ríkari réttur sem þá er hugsanlega í samræmi við hina óskráðu reglu um kærurétt aðila máls. Tilvist stjórnáskilulaganna girðir þannig ekki fyrir að aðili máls geti átt ríkari rétt í samskiptum við stjórnvöld á ákveðnum sviðum á grundvelli sérlagaákvæða.

Eins og fyrr greinir er mælt fyrir um það í ákvæði 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 að heimilt sé að skjóta „ákvörðunum“ Fjármálaeftirlitsins til sérstakrar kærufélagar. Ég tel að ekki sé sjálfgefið að draga þá ályktun af orðalagi ákvæðisins einu og sér að kærurétturinn sé takmarkaður við þær ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins sem taldar verða stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnáskilulaga. Skýra verður 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 með sjálfstæðum hætti og þá einkum til samræmis við önnur ákvæði laga nr. 87/1998 um verkefni og valdheimildir Fjármálaeftirlitsins og þá að virtum þeim ákvæðum laganna sem fjalla um þær „ákvarðanir“ sem stofnuninni er heimilt að taka í tilefni af eftirlitsaðgerðum.

Samkvæmt ákvæði 3. gr. laga nr. 87/1998 fer stofnunin með eftirlit samkvæmt lögnum. Með yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins fer þriggja manna stjórn sem viðskiptaráðherra skipar til fjögurra ára í senn, sbr. 1. mgr. 4. gr. Samkvæmt fyrri málsl. 2. mgr. 4. gr. skal hlutverk stjórnar vera að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Í síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. segir síðan að meiri háttar ákvarðanir skuli bera undir stjórnina til samþykktar eða synjunar.

Í ákvæðum III. kafla laga nr. 87/1998 er fjallað nánar um eftirlitsstarfsemi Fjármálaeftirlitsins, m.a. um þá aðila sem eftirlitsskyldir eru. Þá er fjallað í 9.-11. gr. um heimildir stofnunarinnar til athugunar á rekstri eftirlitsskyldra aðila, aðgangi stofnunarinnar á starfsstað aðila, um athugasemdir og úrbætur og um féviti og dagsektir. Vegna atvika þessa máls er rétt að taka hér orðrétt upp ákvæði 1. mgr. 12. gr. laganna:

„Ef brot eru alvarleg og hinn eftirlitsskyldi aðili hefur að mati Fjármálaeftirlitsins með refsiverðum hætti gerst brotlegur við lög ber Fjármálaeftirlitinu að greina ríkislögreglustjóra frá þeim.“

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 segir ekki annað um framangreint ákvæði, sem þá var í 3. mgr. 11. gr. laganna, en að með því sé „tekinn af allur vafi um að Fjármálaeftirlitinu beri að tilkynna ríkislögreglustjóra þegar það telur að refsivert brot hafi verið framið. Ekki [megi] leika neinn vafi á samspili þessara tveggja aðila“. (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 3963.)

Í framangreindum ákvæðum laga nr. 87/1998 er því lýst hvaða heimildir Fjármálaeftirlitið hefur til að framkvæma það lögbundna eftirlit sem því er falið. Þá er í lögnum að finna upptalningu á þeim úrræðum sem stofnunin hefur yfir að ráða við fram-

kvæmd eftirlitsins, sbr. ákvæði 10.-12. gr. laganna. Af ákvæðum laganna, einkum 4. og 5. gr., verður ráðið að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998 eða öðrum lögum sem mæla fyrir um eftirlit stofnunarinnar, sbr. 2. mgr. 2. gr., eru að jafnaði teknar af hálfu forstjóra eða eftir atvikum þess starfsmanns sem hann hefur falið að taka slíkar ákvarðanir. Undantekning frá þessu er að finna í síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998 þar sem segir að bera skuli undir stjórn Fjármálaeftirlitsins „meiri háttar ákvarðanir“ til samþykktar eða synjunar.

Ég ítreka að skýra verður efni kæruehimildar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998, og þá einkum hugtakið „ákvörðun“ sem þar kemur fram, í samræmi við önnur ákvæði laganna sem fjalla um „ákvarðanir“ þær sem Fjármálaeftirlitið getur tekið í störfum sínum. Í ljósi þessa tel ég að ganga verði út frá því að „meiri háttar ákvarðanir“ Fjármálaeftirlitsins, sbr. ákvæði síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna, sem gera fortakslaust ráð fyrir aðkomu stjórnar stofnunarinnar, teljist að jafnaði ákvarðanir sem heimilt er að skjóta til kæruneftndar, sbr. 1. mgr. 18. gr. laganna, nema annað verði með skýrum hætti ráðið af ákvæðum laganna. Leiðir þetta af samanburðarskýringu síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 18. gr. laganna. Ég tek fram að með þessu er þó ekki verið að útiloka að aðrar ákvarðanir sem ekki falla undir síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998, og teljast þannig ekki „meiri háttar“, kunni einnig að falla undir ákvæði 1. mgr. 18. gr. laganna.

Aður er rakið að Fjármálaeftirlitið hefur samkvæmt lögum nr. 87/1998 yfir að ráða ýmsum rannsóknarheimildum og úrræðum sem stofnuninni er annað hvort skylt eða heimilt að grípa til vegna eftirlitsaðgerða. Ég tel að almennt verði að ganga út frá því að ef fyrirhugað er af hálfu Fjármálaeftirlitsins að taka ákvörðun um lyktir máls, þ.e. að beita þeim lögbundnu úrræðum í tilefni af eftirlitsaðgerðum sem lög nr. 87/1998 mæla fyrir um, einkum 11. og 12. gr., teljist slík ákvörðun „meiri háttar“ í merkingu ákvæðis síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna, a.m.k. ef hún verður talin íþyngjandi fyrir hinn eftirlitsskylda aðila.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 segir um 4. gr. að stjórn stofnunarinnar muni skilgreina nánar „hvað átt [sé] við með meiri háttar ákvörðunum í 2. mgr., sbr. og ákvæði III. kafla“. Þá segir m.a. að „meðal ákvarðana sem teljast verða meiri háttar [séu] ákvarðanir sem getið er í 11. gr. [frumvarpsins]. (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 3961.) Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins var að finna framangreint ákvæði um að Fjármálaeftirlitið skyldi við ákveðnar aðstæður greina ríkislögreglustjóra frá máli. Það ákvæði varð síðan 1. mgr. 12. gr. laganna með þeirri breytingu sem varð á ákvæðum 11. og 12. gr. með 5. gr. laga nr. 11/2000. Það er því ljóst að í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 var á því byggt að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að greina ríkislögreglustjóra frá meintu refsiverðu broti aðila væri „meiri háttar ákvörðun“ samkvæmt lögum nr. 87/1998, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna. Væri það því aðeins á valdi stjórnar stofnunarinnar að taka slíka ákvörðun.

Ég bendi á að settar hafa verið reglur um störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá 20. júní 2000. Í 4. gr. er að finna upptalningu á þeim ákvörðunum sem taldar verða „meiri háttar“, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998, sem þá er skylt að bera undir stjórnina til samþykktar eða synjunar. eru þar m.a. taldar upp ákvarðanir um dagsektir og féviti, sbr. ákvæði 11. gr. laga nr. 87/1998, og ákvarðanir um að „greina ríkislögreglustjóra frá broti“, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998.

Aður er rakið að skýra verði kæruehimild 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 með sjálfstæðum hætti og í samræmi við önnur ákvæði laganna enda segir ekki annað í kæruehimildinni en að skjóta megi „ákvörðunum“ Fjármálaeftirlitsins til kæruneftndar. Ég legg á það áherslu að almennt ber að hafa í huga við skýringu slíkra lagákvæða sem mæla fyrir um kæruehimild að úrræði þau sem aðilum eru tiltæki til að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar eru almennt grundvölluð á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og því hagræði sem af slíkri málsmeðferð leiðir. Ber því að skýra kæruehimildir

það rúmt að þær nái því markmiði sem liggur til grundvallar þessu úrræði, sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. október 1992 í máli nr. 577/1992 (SUA 1992, bls. 25) og Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 264-265.

Ég hef hér að framan fært rök að því að leggja verði til grundvallar að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 teljist „meiri háttar“ í merkingu laganna. Að þessu virtu og framangreindum skýringarsjónarmiðum tel ég að skýra verði ákvæði 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998 með þeim hætti að taki stjórn Fjármálaeftirlitsins ákvörðun svo sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 sé almennt um slíka ákvörðun að ræða samkvæmt lögnum að unnt sé skjóta henni til kærufndar. Ég tek fram að það breytir ekki þessari niðurstöðu enda þótt rétt kunni að vera, sem rakið er í bréfi kærufndarinnar til mín, að Fjármálaeftirlitið geti eftir atvikum tekið ákvarðanir gagnvart eftirlitsskyldum aðila á grundvelli 10. gr. eftir að opinberri rannsókn er lokið. Það er skilyrði fyrir því að Fjármálaeftirlitinu sé skylt að beita úrræði ákvæðis 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998 að það sé mat stofnunarinnar að umrædd brot séu alvarleg og refsiverð. Eftirlitsskyldur aðili kann því að hafa verulega hagsmuni af því að kærufnd endurskoði slíkt mat stofnunarinnar og afstöðu Fjármálaeftirlitsins um að ljúka málinu af sinni hálfu með þessum hætti.

Í úrskurði kærufndar er það ekki sérstaklega rökstutt hvers vegna nefndin taldi að með vísan til ákvæða 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga verði „ekki hjá því komist að vísa kærinni frá“. Eins og lýst var hér að framan felst í reglu 2. mgr. 26. gr. undantekning frá þeirri óskráðu réttarreglu um kærueimild sem talin var gilda áður en stjórnsýslulögin voru sett. Það er því sjálfstætt úrlausnarefni við túlkun á sérákvæðum laga um kærueimildir, eins og 1. mgr. 18. gr. laga nr. 87/1998, hvort umrædd undantekningarregla gildi í þeim tilvikum. Þá þarf einnig að hafa í huga að þarna er um að ræða undantekningu frá meginreglunni um kærueimild og hana ber því almennt að túlka þröngt. Hvað sem þessum atriðum líður tel ég rétt að minna á að undantekning 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga tekur aðeins, eins og rakið er í athugasemdum greinargerðar við frumvarp til stjórnsýslulaga, til svonefndra formákvæðana. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3307.) Þar er um að ræða ákvarðanir sem teknar eru um meðferð stjórnsýslumáls og fela ekki í sér endalok málsins. Þær formákvæðanir sem þarna er vísað til lúta að ýmsum ákvörðunum sem það stjórnvald sem fer með mál tekur um málsmeðferðina frá því að stjórnsýslumálið hefst og þar til því lýkur með endanlegri ákvörðun af hálfu þessa tiltekna stjórnvalds. Sé stjórnvaldi með lögum falið að kanna og leggja mat á hvort atvik í tilteknu máli séu með þeim hætti að ákveðin lögmælt skilyrði séu fyrir hendi til að tilkynna öðru stjórnvaldi um atvikið er fyrrnefnda stjórnvaldið að taka af sinni hálfu endanlega og efnislega ákvörðun í málinu. Eins og 12. gr. laga nr. 87/1998 hljóðar fæ ég ekki séð að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til ríkislögreglustjóra á grundvelli þess ákvæðis feli í sér formákvörðun í merkingu 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Þá minni ég enn á að í 2. mgr. 19. gr. stjórnsýslulaga er sjálfstæð kærueimild sem felur í sér undantekningu frá 2. mgr. 26. gr. laganna. Ég fæ því ekki séð að ákvæði 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga hafi átt við í því máli sem hér er fjallað um.

Það er niðurstaða mín samkvæmt framangreindu að frávisun kærufndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, dags. 7. febrúar 2001, á stjórnsýslukæru A hafi ekki verið reist á réttum lagagrundvelli. Bar kærufndinni að taka kæru A til efnislegrar meðferðar, og þá m.a. um hvort Fjármálaeftirlitinu hafi borið að veita A kost á því að koma að andmælum og að kynna sér gögn málsins áður en stofnunin tók umrædda ákvörðun sína um að vísa máli A til ríkislögreglustjóra, sbr. ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 87/1998. Með tilliti til málatilbúnaðar A bar nefndinni þannig að taka afstöðu til þess hvort ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um andmælarétt aðila máls og upplýsingarétt eða óskráðar reglur stjórnsýsluréttarins áttu við þegar fyrirhugað var af hálfu Fjármálaeftirlitsins að taka umrædda ákvörðun. Það gat haft sjálfstæða þýðingu fyrir A að fá úr því skorið á stjórnsýslustigi hvort Fjármálaeftirlitið hafði

að þessu leyti staðið rétt að meðferð málsins. Sú aðstaða að lögreglan hafði málið til rannsóknar þegar kærunefndin kvað upp úrskurð sinn gat ekki breytt þessu þótt sérstakar reglur um aðgang að rannsóknargögnum lögreglu kynnu hins vegar að hafa áhrif á möguleika nefndarinnar til að úrskurða um aðgang að gögnum málsins eins og þau lágu fyrir á þeirri stundu.

4.

Í úrskurði kærunefndarinnar er farin sú leið að vísa kæru A frá með vísan til 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga en síðan er í úrskurðinum fjallað um það atriði í kærinni að Fjármálaeftirlitið hafði synjað A um aðgang að gögnum málsins. Það er niðurstaða nefndarinnar að ákvæði 3. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga hafi átt við í málinu og því hafi Fjármálaeftirlitinu verið rétt að hafna beiðni A. Það sé þannig á forræði lögreglu að ákveða hvenær „sakborningur fær aðgang að gögnum máls með þeim takmörkunum sem um getur í 43. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991“. Er það niðurstaða kærunefndar að ljúka málinu með því að vísa því frá nefndinni.

Framangreindar forsendur í úrskurði kærunefndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, að því er varðar kröfu A um aðgang að gögnum málsins, fela í sér efnislega afstöðu af hálfu nefndarinnar um það atriði. Ég tel því rétt að taka hér afstöðu til þessa atriðis.

Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga er meginreglan sú að aðili máls á rétt til aðgangs að öllum gögnum og skjölum er mál varða. Réttur aðila máls til upplýsingagjafar samkvæmt ákvæði 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga er hins vegar ekki fortakslaus. Í ákvæði 3. mgr. 15. gr. laganna sem kærunefndin vísaði til er að finna svohljóðandi undantekningu frá rétti aðila máls til aðgangs að gögnum:

„Ákvæði þessarar greinar taka ekki til rannsóknar og saksóknar í opinberu máli. Þó geta sakborningur og brotþoli krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti.“

Í athugasemdum við 15. gr. frumvarps þess, er varð að sama ákvæði í stjórnsýslulögum, sagði meðal annars svo:

„Þá undantekningu er að finna í 3. mgr. að aðili, sem er til rannsóknar vegna þess að grunur hefur fallið á hann um lögbrot eða hann er sóttur til refsingar í opinberu máli, getur ekki krafist aðgangs að gögnum málsins á grundvelli þessara laga. Meðan mál er til rannsóknar hjá lögreglu og öðrum stjórnvöldum áður en ákvörðun er tekin um ákæru er ekki talið rétt að veita aðila aðgang að gögnum máls. Þegar ákæra hefur verið gefin út gilda um málsmeðferðina, þar á meðal birtingu ákæru og aðgang sakbornings að gögnum, ítarlegar reglur laga um meðferð opinberra mála, nú laga nr. 19/1991. Hins vegar getur sakborningur, eftir að meðferð máls er lokið, krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins hjá stjórnvöldum. Með vísun til 17. gr. verður þó slík krafa ekki tekin til greina t.d. ef sérstök sjónarmið til verndar sakborningi, vitnum eða öðrum aðilum mæla gegn því.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3296-3297.)

Samkvæmt ákvæði 4. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998, sbr. 3. gr. laga nr. 11/2000, er Fjármálaeftirlitinu heimilt að gera sérstakar athuganir á starfsstað og leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð opinberra mála enda séu ríkar ástæður til að ætla að eftirlitsskyldur aðili hafi brotið gegn lögum eða reglum sem um viðkomandi starfsemi gilda eða ástæða er til að ætla að athuganir eða aðgerðir stofnunarinnar nái að öðrum kosti ekki tilætluðum árangri. Skal ákvæðum laga um meðferð opinberra mála beitt við framkvæmd slíkra aðgerða. Ákvæði 3. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998 var bætt við lögin með ákvæði 2. gr.

laga nr. 11/2000. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 11/2000 sagði m.a. svo:

„Í [3]. mgr. er gert ráð fyrir sambærilegri heimild til handa Fjármálaeftirlitinu og nú er að finna í 40. gr. samkeppnislaga. Rétt þykir að tryggja Fjármálaeftirlitinu heimild til að gera athuganir á starfsstað og leggja hald á gögn samkvæmt ákvæðum laga um meðferð opinberra mála. Þessi heimild kemur til viðbótar við almenna heimild til aðgangs að gögnum og starfsstöð skv. 1. og 2. mgr. Ákvæðinu verður að beita af varfærni og verður því ekki beitt nema rík ástæða sé til að ætla að ákvæði laga um viðkomandi starfsemi hafi verið brotin eða að ætla megi að aðgerðir Fjármálaeftirlitsins nái ekki tilætludum árangri með öðrum hætti. Nefna má sem dæmi að fyrrisjáanlegt sé að gagna verði ekki aflað einvörðungu á grundvelli skýrra lagaheimilda og hótunar um dagssektir eða ástæða sé til að ætla að spjöll verði unnin á gögnum eða starfsemi hins eftirlitsskylda aðila.“ (Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 1810.)

Samkvæmt fyrri málslið 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga er gildissvið ákvæðisins takmarkað við rannsókn og saksókn í opinberu máli. Í síðari hluta ákvæðisins segir þó m.a. að „sakborningur“ geti krafist þess að fá að kynna sér málgögn eftir að mál hans hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti. Er því aðeins um það að ræða að maður sem grundaður er um refsivert athæfi hafi að jafnaði ekki sama aðgang að skjölum og gögnum máls og aðili stjórnarsýslumáls, sjá álit mitt frá 24. september 2001 í málum nr. 2896/1999 og 2954/2000.

Skýra verður 3. mgr. 15. gr. þröngt enda felur ákvæðið í sér undantekningu frá meginreglu 1. mgr. 15. gr. laganna um upplýsingarétt aðila máls. Almennt verður því að miða við að þau gögn, sem óskað er aðgangs að, falli aðeins undir umrætt ákvæði 3. mgr. 15. gr. ef þeirra hefur verið aflað af hálfu lögreglu eða annars stjórnvalds sem hefur það hlutverk með höndum að lögum að rannsaka hvort framið hafi verið refsivert brot. Þá hafi slíkt stjórnvald heimildir til þess að lýsa því yfir að aðili máls hafi réttarstöðu sakbornings við slíka rannsókn og geti eftir atvikum gert tiltekna ráðstafanir í tilefni af rannsókn, s.s. með útgáfu ákæru eða beitingu sekta í tilefni af refsiverðu athæfi. Það eitt að löggjafinn hafi ákveðið að eftirlitsstjórnvald skuli hafa heimildir þær sem greinir í lögum nr. 19/1991 til þess að afla gagna ræður því ekki úrslitum um það hvort slík gögn falli undir 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga. Tel ég að á þeim tíma sem líður frá því að eftirlitsstjórnvald, sem að lögum hefur ekki það verkefni með höndum að rannsaka hvort framið hafi verið refsivert brot, hefur athugun á málefnum eftirlitsskylds aðila, og þar til það tekur ákvörðun um að rétt sé að vísa máli til lögreglu, geti mál að jafnaði ekki fallið undir ákvæði 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga, sjá hér til samanburðar John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer. Kaupmannahöfn (1999), bls. 271.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, er það markmið laganna að stuðla að því að fjármálastarfsemi sem lögin taki til sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina. Opinbert eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði hefur þannig að lögum ekki það að markmiði að afla gagna um það hvort aðili, sem sætir eftirliti, hafi gerst sekur um refsivert athæfi enda ber stofnuninni að tilkynna ríkislögreglustjóra um það ef fram kemur grunur um alvarleg brot á lögum nr. 87/1998, sbr. 12. gr. Það er þannig ekki hlutverk Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum að rannsaka hagi eftirlitsskyldra aðila með það í huga að komast að raun um hvort framið hafi verið refsivert brot. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 er hlutverk Fjármálaeftirlitsins að fylgjast með starfsemi aðila, sem sæta eftirliti stofnunarinnar og sjá til þess að hún sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Valdheimildir og úrræði stofnunarinnar eru sniðnar að þessu eftirlitshlutverki. Hefur stofnunin þannig, eins og fyrr greinir, heimildir til að setja fram athugasemdir og kröfur um úrbætur, sbr. 10. laga nr. 87/1998, að leggja á dagsektir veiti aðilinn ekki umbeðnar upplýsingar eða sinni ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests, sbr. 1. mgr. 11. gr., eða að leggja févíti á aðila, sem sætir eftirliti, sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af Fjármálaeftirlitinu, sbr. 2. mgr. sama ákvæðis. Þá hefur löggjafinn ákveðið, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998, að Fjármálaeftirlitið geti beitt ákvæðum laga nr. 19/1991 um haldlagningu gagna í ákveðnum tilvikum. Ég legg hins vegar á það áherslu að af tilvitnuðum lögskýringargögnum að baki þessu ákvæði verður ráðið að tilgangur þess var fyrst og fremst sá að gera stofnuninni kleift með raunhæfum hætti að annast þau eftirlitsverkefni sem lög nr. 87/1998, og eftir atvikum önnur lög, mæla fyrir um.

Lögfesting ákvæðisins fól samkvæmt framangreindu ekki í sér þá fyrirætlan að stofnunin annaðist rannsókn á því hvort framin hefði verið refsivert brot. Minni ég hér einnig á að í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 segir að með umræddu ákvæði hafi verið „tekinn af allur vafi“ um að Fjármálaeftirlitinu beri að tilkynna ríkislögreglustjóra þegar það telur að refsivert brot hafi verið framið. Þá segir að „[ekki meg] leika neinn vafi á samspili þessara tveggja aðila“. (Alpt. 1997-1998, A-deild, bls. 3963.) Í ljósi þessa tel ég að ganga verði út frá því að þau mál sem Fjármálaeftirlitið stofnar til á grundvelli laga nr. 87/1998, eða annarra laga, falli innan marka hefðbundinnar stjórnarsýslu á tilteknu afmörkuðu sviði en séu ekki hluti af refsivörslukerfi ríkisins. Að þessu virtu og með vísan til framangreindra sjónarmiða um skýringu ákvæðis 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga, sem ég ítreka að túlka verður þröngt, tel ég að synjun Fjármálaeftirlitsins á því að veita aðila, sem sætir eftirliti af hálfu stofnunarinnar, aðgang að málgögnum og upplýsingum um tilefni athugunar verði ekki reist á 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga. Tel ég að á þeim tíma sem leið frá því að Fjármálaeftirlitið hóf athugun á umræddum viðskiptum A, og þar til það tók ákvörðun um að rétt væri að vísa málinu til lögreglu, hafi málið ekki fallið undir 3. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga. Með hliðsjón af því sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að afstaða kærunefndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, sem fram kemur í úrskurði hennar í máli A, dags. 7. febrúar 2001, um kröfu A um aðgang að málgögnum, hafi ekki verið í samræmi við lög.

Með tilliti til framangreinds ágreiningsefnis og að því gefnu að mál það, sem hér um ræðir, hafi fallið innan marka stjórnarsýslulaga, bendi ég hins vegar á 17. gr. þeirra laga. Þar segir eftirfarandi:

„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.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til stjórnarsýslulaga sagði eftirfarandi:

„Í þessari grein er fjallað um heimild stjórnvalds til þess að takmarka aðgang málsaðila að gögnum máls vegna ríkra almannahagsmuna, einkahagsmuna eða með tilliti til aðila sjálfs, þar á meðal ef lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga standa í vegi fyrir aðgangi að gögnunum. 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.“

Við mat á því hvort heimildinni skuli beitt þarf að veita það og meta hvort hagsmunir málsaðila af því að fá aðgang að gögnunum séu ríkari en þeir almanna- eða einkahagsmunir sem kalla á að takmarka þann aðgang. Hér koma t.d. til skoðunar öryggis- og viðskiptahagsmunir ríkisins, svo og samskipti þess við erlend ríki og

alþjóða- og fjölþjóðastofnanir, einnig tillit til einstaklinga eða lögaðila sem hafa verulega hagsmuni af því að upplýsingar, er þá varða, fari leynt.“

Með ákvæði 17. gr. stjórnslulaga er stjórnvöldum veitt heimild til að synja aðila um aðgang að gögnum máls ef sérstakir hagsmunir mæla því í mót að aðili fái aðgang að þeim. Ég tel því að Fjármálaeftirlitinu kunni á grundvelli þessa ákvæðis að vera heimilt að neita að veita aðila aðgang að upplýsingum ef hagsmunir annarra aðila eða almannahagsmunir af leynd upplýsinga verði taldir mun ríkari en hagsmunir aðila af því að fá aðgang að gögnum máls. Umrætt ákvæði gerir hins vegar strangar kröfur til vægis slíkra almanna- eða einkahagsmuna enda þurfa þeir að vera „mun ríkari“ en hagsmunir aðila af aðgangi. Ég tel rétt að benda á að enda þótt stjórnvöld kunni með hliðsjón af ákvæði 17. gr. stjórnslulaga að hafa heimild til að takmarka rétt aðila til aðgangs að gögnum máls er lögð rík áhersla á það í framangreindum lögskýringargögnum að um þrönga undantekningarreglu sé að ræða. Þá gera þau beinlínis ráð fyrir því að stjórnvald beiti ekki umræddri heimild nema það hafi áður lagt sérstakt mat á vægi þeirra ólíku hagsmuna sem í húfi eru. Stjórnvöld geta þannig ekki neitað aðila um aðgang að gögnum máls einungis á grundvelli almennra hugleiðinga um skaðsemi þess að veita aðgang að þeim, sjá hér framangreint álit mitt frá 24. september 2001 í málum nr. 2896/1999 og 2954/2000.

V.

Niðurstaða.

Með vísan til þess sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að úrskurður kærunefndar, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, frá 7. febrúar 2001 í máli A, hafi ekki verið í samræmi við lög.

Það eru því tilmæli mín til kærunefndarinnar að hún taki mál A til endurskoðunar, komi fram beiðni þess efnis frá A, og taki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin hafa verið í þessu álit.

VI.

Með bréfi til kærunefndar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari kærunefndarinnar til mín, dags. 3. mars 2003, kemur fram að engin beiðni hafi komið fram af hálfu A um að málið yrði tekið til endurskoðunar.

5.0. Fyrirtækjaskrá.

5.1. Firmavernd. Skráning firmanafns. Lögætisreglan. (Mál nr. 3235/2001)

A kvartaði yfir synjun fyrirtækjaskrár Hagstofu Íslands á að heimila breytingu á nafni félagsins í Pósthúsið ehf. Var synjunin byggð á því að umrætt nafn væri almennt heiti og því ekki fallið til þess að veita A einkarétt yfir því gagnvart öðrum aðilum. Þá byggði stofnunin á því að samkvæmt 6. gr. laga nr. 142/1996, um póstpjónustu, hefði íslenska ríkið einkarétt á að veita nánast alla þá þjónustu sem almennt væri veitt á pósthúsum.

Um fyrra atriðið rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 42/1903, um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð, einkum 10. gr. laganna. Tók hann fram að af orðalagi ákvæðisins og lögskýringargögnum yrði ekki ráðið að það væri skilyrði fyrir skráningu firmanafns að umbeðið nafn hefði þá eiginleika að það veitti viðkomandi fyrirtæki einkarétt til nafnsins umfram aðra sem hefðu svipaða starfsemi með höndum. Tók hann fram að engar aðrar ályktanir yrðu dregnar af dómaframkvæmd eða viðhorfum fræðimanna. Var það því niðurstaða umboðsmanns að ekki væri hægt að fallast á það með hagstofunni að henni hefði verið heimilt að hafna umræddri skráningarbeiðni á þessum forsendum.

Um síðara atriðið tók umboðsmaður fram að ekki væri loku fyrir það skotið að lög kynnu að mæla fyrir um að tiltekin afmörkuð starfsemi væri undirorpin einkarétti tiltekins aðila, s.s. ríkis eða ákveðins lögaðila. Ekki yrði þannig fullyrt að óheimilt væri í öllum tilvikum að hafna skráningu firmanafns sem eindregið gæfi til kynna að viðkomandi fyrirtæki hefði hug á því að stunda starfsemi sem háð væri einkarétti annars aðila. Þó taldi umboðsmaður að gera yrði þá kröfu í slíkum tilvikum að þær lagaheimildir sem veittu einkarétt vegna ákveðinnar starfsemi, sem annars væri öllum frjáls, væru skýrar og glöggar. Umboðsmaður rakti þessu næst ákvæði laga nr. 142/1996, um póstpjónustu, sbr. nú lög nr. 19/2002. Af þeim taldi hann ekki unnt að draga þá ályktun að umfang og eðli þess einkaréttar sem ríkinu væri veittur með lögunum hefði verið með þeim hætti að hagstofunni hefði verið heimilt að hafna skráningu firmanafnsins Pósthúsið ehf. á þessum forsendum.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Hagstofu Íslands að stofnunin tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá félaginu, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til hagstofustjóra, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu A hefði verið leitað til Hagstofu Íslands á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari hagstofustjóra, dags. 19. sama mánaðar, kemur fram að með bréfi, dags. 2. maí 2002, hafi A óskað á ný eftir breytingu á heiti félagsins í Pósthúsið ehf. Fyrirtækjaskrá Hagstofu Íslands hafi orðið við þessari beiðni og hafi breytingin verið færð í skrána 27. maí 2002.

6.0. Foreldrar og börn.

6.1. Fæðingarorlof. Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Orlofsréttindi. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. (Mál nr. 3456/2002)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja A um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og lengingu á fæðingarorlofi vegna veikinda hennar þar sem hún hefði ekki verið samfelt í sex mánuði á innlendum vinnumarkaði fyrir upphafsdag fæðingarorlofs.

A hafði starfað hjá fyrirtækinu X en var sagt þar upp störfum frá og með 31. desember 2000. A hélt því fram að hún hefði ráðið sig í vinnu hjá Y í kjölfarið en þar sem það dróst að fiskvinnsla hæfist hóf hún þar ekki störf fyrr en 5. febrúar 2001. Viðmiðunartímabil það sem úrskurðarnefndin lagði til grundvallar um hvort A hefði verið á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir upphafsdag fæðingarorlofs var 23. janúar 2001 til og með 23. júlí 2001, og gerði umboðsmaður út af fyrir sig ekki athugasemdir við það. Hann tók hins vegar til nánari athugunar þær forsendur úrskurðarnefndarinnar að A ætti ekki rétt á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði þar sem að hún hefði ekki verið á vinnumarkaði í janúar 2001 og fram til þess er hún hóf störf 5. febrúar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, en samkvæmt því þarf foreldri að hafa verið í samfelt sex mánuði á innlendum vinnumarkaði fyrir upphafsdag fæðingarorlofs til að geta átt rétt á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Í reglugerð nr. 909/2000, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, er nánar fjallað um hvað telst vera samfelt starf í skilningi 1. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000. Fellur þar m.a. undir orlof eða leyfi samkvæmt lögum, kjarasamningi eða ráðningarsamningi þótt ólaunað sé að hluta eða öllu leyti.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði ráðið að úrskurðarnefndin hefði leitað sérstaklega eftir skýringum eða viðhorfi A til þess hver var áunninn orlofsréttur hennar og hvort og hvernig hún kysi að nýta þann orlofsrétt í tengslum við umrætt sex mánaða viðmiðunartímabil. Með tilliti til þess lagaramma sem gildir um orlof launamanna, sbr. lög nr. 30/1987, um orlof, tók umboðsmaður fram að úrskurðarnefndinni væri rétt, áður en hún tæki að eigin frumkvæði tillit til áhrifa slíkra réttinda við úrlausn um rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, að gefa hlutaðeigandi foreldri kost á að tjá sig um það atriði og leggja eftir atvikum fram gögn, sbr. 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði séð að úrskurðarnefndin hefði við úrlausn málsins tekið afstöðu til þess hvort þær upplýsingar sem fram komu í vottorðum vinnuveitanda A, Y, um að hann hefði ráðið hana til starfa við fiskvinnslu frá 1. janúar 2001, hefðu þýðingu um rétt A til fæðingarorlofs. Umboðsmaður benti sérstaklega á ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga nr. 19/1979, um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysafarfalla og tók fram að í ákvæðinu felist að atvinnurekanda geti verið heimilt að taka starfsmann af launaskrá án slita á ráðningarsamningi ef vinna fellur niður af ástæðum sem eiga undir ákvæðið. Þegar starfsmaður er ráðinn í vinnu við fiskvinnslu komi þannig til ákveðin réttindi og skyldur milli hans og atvinnurekanda enda þótt ekki sé gerð krafa um vinnuframlag starfsmanns, svo sem vegna hráefnisskorts. Taldi umboðsmaður að þegar starfsmaður hefði

verið án launagreiðslna á grundvelli 3. gr. laga nr. 19/1979, bæri úrskurðarnefndinni að taka afstöðu til þess hvort starfsmaðurinn teldist hafa verið í „leyfi“ í merkingu a-liðar 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 909/2000. Með vísan til þessa taldi umboðsmaður að úrskurðarnefndinni hefði með hliðsjón af yfirlýsingu starfsmannastjóra Y um að A hafi verið ráðin til starfa hjá fyrirtækinu 1. janúar 2001, borið að kanna, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hvort ráðningarsamningur hafi stofnast þeirra á milli frá þeim tíma og ef svo var að leggja mat á tilvik A með hliðsjón af sérstakri stöðu hennar sem starfsmanns við fiskvinnslu og ákvæðum laga og kjarasamninga sem gilda um það efni. Þar sem þessa var ekki gætt af hálfu úrskurðarnefndarinnar, heldur lagt fortaks-laust til grundvallar að A hefði ekki verið við störf á umræddu tímabili, var niðurstaða umboðsmanns sú að úrskurður nefndarinnar frá 13. nóvember 2001 hefði ekki verið í samræmi við lög.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram ósk um það frá henni, og tæki þá mið af sjónarmiðum þeim sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til úrskurðarnefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Starfsmaður minn ítrekaði fyrirspurn mína í símtali við starfsmann nefndarinnar í maí sama ár og kom þá fram að A hefði leitað til nefndarinnar á ný en að máli hennar væri ekki lokið. Samkvæmt upplýsingum frá nefndinni í sumarlok 2003 hafði hún þá enn ekki lokið afgreiðslu málsins.

6.2. Barnavernd. Fósturráðstöfun. Kæruheimild. Aðili máls. (Mál nr. 3609/2002)

A kvartaði yfir málsmeðferð barnaverndaryfirvalda á beiðni hans og eiginkonu hans, B, um að fá að taka sonarson sinn, C, í fóstur. Forsjá C hafði fallið til félagsmálanefndar X-bæjar við fráfall foreldra hans, sbr. 5. mgr. 31. gr. barnalaga nr. 20/1992. Bæði föðurforeldrar C og móðurforeldrar hans höfðu óskað eftir því að taka hann í fóstur og voru báðir þessir aðilar taldir vel hæfir til að annast uppeldi hans.

Athugun umboðsmanns beindist að úrskurði kærunefndar barnaverndarmála þar sem vísað var frá kæru þeirra A og B vegna ákvörðunar félagsmálanefndar X-bæjar um að fela móðurforeldrum C forsjá hans. Byggðist frávísun nefndarinnar á því að umrædd ákvörðun væri ekki kærnanleg á grundvelli 1. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Vísaði nefndin til þess að fósturráðstöfun barnaverndarnefndar fæli í sér val á fósturforeldrum fyrir barn en væri ekki ákvörðun um réttindi og/eða skyldu annarra sem óskuðu eftir að taka það sama barn í fóstur.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 sem mælir fyrir um heimild til að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála úrskurðum og „einstökum ákvörðunum“ samkvæmt lögnum. Benti hann á að við skýringu ákvæða í sér-lögum um kæruheimildir til æðra stjórnvalds væri ekki sjálfgefið að ganga út frá því að inntak slíkra ákvæða væri nákvæmlega það sama og inntak hinnar almennu kæruheimildar í 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Það væri því ekki útilokað að kæruheimildir í sérlægum yrðu skýrðar rýmra en kæruheimild 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Við skýringu á 2. másl. 1. gr. 6. gr. laga nr. 80/2002 yrði fyrst og fremst að horfa til þess hvaða „einstöku ákvarðanir“ barnaverndarnefndum væri falið að taka samkvæmt lögnum. Tók umboðsmaður fram að við mat á því hvort um

„ákvörðun“ barnaverndarnefndar væri að ræða í þessum skilningi kynni það að hafa verulega þýðingu hvort og þá með hvaða hætti slík ákvörðun yrði talin varða hagsmuni tiltekins aðila, einstaklega og verulega, þannig að játa yrði honum aðild að því máli sem um væri að ræða samkvæmt almennum reglum stjórnisýsluréttar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 67. gr. laga nr. 80/2002. Hann lagði á það áherslu að af ákvæðinu leiddi að löggjafinn hefði ákveðið að tryggja ættingjum ákveðna sérstöðu í tilefni af ákvörðun barnaverndarnefndar um ráðstöfun barns í fóstur með þeim hætti að nefndinni bæri að meta hvort það þjóni best hagsmunum barnsins að ráðstafa því í fóstur til ættingja. Taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því, að virtri lögbundinni sérstöðu ættingja barns sem ráðstafa ætí í fóstur, að hefðu svo nákomnir ættingjar eins og um væri að ræða í þessu máli lagt fram formlega umsókn um að taka barnið í fóstur teldust þeir hafa einstaklega og verulegra hagsmuna að gæta í því stjórnisýslumáli sem lyki með fósturráðstöfun barnaverndarnefndar. Taldi hann að a.m.k í slíkum tilvikum yrði að leggja til grundvallar að ráðstöfun barns í fóstur af hálfu barnaverndarnefndar teldist „einstök ákvörðun“ samkvæmt lögum nr. 80/2002, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna, sem kæránleg væri til kærunefndar barnaverndarmála. Með vísan til þessa var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun kærunefndar barnaverndarmála um að vísa frá kærðu A og B hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til kærunefndarinnar að hún tæki mál A og B fyrir að nýju, kæmi fram ósk um það frá þeim, og að nefndin tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu barst mér bréf frá kærunefnd barnaverndarmála, dags. 4. desember 2002. Kemur þar fram að á fundi kærunefndarinnar sama dag hafi nefndin ákveðið að verða við tilmælum mínum um að taka mál A og B fyrir að nýju, en formleg ósk þess efnis hafði þá borist nefndinni frá þeim.

7.0. Heilbrigðismál.

7.1.

Óhefðbundnar lækningar. Valdbærni. Atvinnuréttindi. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3133/2000)

A kvartaði yfir synjun landlæknis á því að veita honum leyfi til að stunda nálastungumeðferð en hann hafði að loknu námi í Bandaríkjunum haft atvinnu af því þar í landi.

Umboðsmaður rakti efni reglna landlæknis um nálastungumeðferð frá 18. júní 1998 og greinargerð sem fylgdi þeim. Tók hann fram að ekki væri vísað til sérstakrar lagaheimildar að baki reglunum og að ekki væri séð að þær hefðu verið birtar í Stjórnartíðindum. Taldi umboðsmaður að reglurnar hefðu þann tilgang samkvæmt orðalagi sínu að takmarka með almennum hætti möguleika manna til að veita nálastungumeðferð. Umboðsmaður rakti enn fremur 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um atvinnufrelsi og dómafrankvæmd þar um. Benti hann á að af ákvæðinu og lögmatísreglu stjórnsýsluréttar leiddi að til þess að stjórnvöld gætu gert kröfu um að leyfi stjórnvalda þyrfti til að stunda tiltekna atvinnu yrði lagaheimild að vera til staðar. Færi síðan eftir efni þeirrar lagaheimildar hvaða stjórnvald teldist bært til að taka ákvörðun um slíka leyfisveitingu. Tók umboðsmaður fram að væri ráðherra falið þetta vald væri ekki útilokað að honum væri heimilt að framselja það vald lægra settu stjórnvaldi.

Umboðsmaður benti á að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið færi m.a. með mál er vörðuðu embætti landlæknis. Væri hlutverk landlæknis að lögum fyrst og fremst fólgið í því að vera sérstakur ráðunautur ráðherra og annast faglegt eftirlit með heilbrigðisstarfsmönnum og heilbrigðisþjónustu. Benti umboðsmaður á að hvorki yrði ráðið af ákvæðum laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, né laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklunga, að þar væri að finna heimild fyrir landlækni til að setja reglur um hvaða skilyrði þyrfti að uppfylla til að veita nálastungumeðferð. Lagði hann áherslu á að almenn fyrirmæli laga um markmið heilbrigðisþjónustu eða faglegt eftirlit landlæknis gætu ekki verið taldar fullnægjandi lagaheimildir til skerðingar á réttinda-vernd samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 22. gr. læknalaga nr. 53/1988 um skottulækningar. Benti hann á að þrátt fyrir að hugtakið lækningar væri ekki skilgreint í lögnum væri að finna ráðagerð í lögskýringargögnum um að afmörkun á því hvaða meðferð læknað megi einir veita skuli ráðast að verulegu leyti af túlkun á lagareglum um skottulækningar. Yrði því ekki fullyrt að sérhver meðhöndlun sjúklunga undir merkjum óhefðbundinna lækninga, t.d. með nálastungumeðferð, félli utan ákvæðis 22. gr. læknalaga. Umboðsmaður tók fram að í 22. gr. læknalaga væri ekki að finna sjálfstæða heimild til að setja reglur líkt og landlæknisembættið hefði gert. Benti hann jafnframt á að lengi hefði tíðkast að beita nálastungumeðferð án þess að það væri liður í lækningum í venjulegum skilningi þess orðs en af reglum landlæknis yrði ekki annað ráðið en að þeim væri ætlað að taka til allra nálastungumeðferða hvort sem þær væru liður í lækningum eða ekki. Var það niðurstaða umboðsmanns að í gildandi lögum væru ekki fullnægjandi valdheimildir fyrir landlækni til að setja reglur um að einungis viðurkenndar heilbrigðisstéttir hefðu heimild til að stunda nálastungumeðferð og að „öllum þeim“ sem hygðust stunda slíka meðferð bæri að sækja um leyfi til landlæknis.

Niðurstaða umboðsmanns varð því sú að landlæknir hefði ekki verið bær að lögum til að fjalla um leyfisumsókn A. Þar sem umboðsmaður taldi sig ekki vera í

afstöðu til að meta hvort sú þjónusta sem A hugðist veita kynni að falla að einhverju leyti undir lækningahugtak læknalaga beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að hann tæki upp mál A, kæmi fram beiðni um það frá honum, og tæki þá sjálfstæða afstöðu til erindis hans á grundvelli þeirra atriða sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég upplýsinga 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. Svar ráðuneytisins er dagsett 13. sama mánaðar og kemur þar fram að A hafi ekki leitað til ráðuneytisins á ný.

8.0. Húsnæðismál.

8.1. Kærunefnd fjöleignarhúsamála. Frávísun máls. Valdframsal. (Mál nr. 3427/2002)

A kvartaði til umboðsmanns Alþingis yfir afgreiðslu kærunefndar fjöleignarhúsamála á erindi hans en nefndin hafði vísað málinu frá. Beindist kvörtunin að því að kærunefndin hefði ekki leyst úr álitsbeiðni hans einkum að því er laut að ágreiningi A og húsfélagsins X um skiptingu á sameiginlegum kostnaði húsfélagsins sem hann var aðili að.

Umboðsmaður rakti að af hálfu kærunefndarinnar hefði því verið lýst að hún hefði vísað málinu frá þar sem erindi A hefði ekki uppfyllt kröfur um málatilbúnað fyrir nefndinni. Þá hefði húsfélagið X ekki veitt fullnægjandi upplýsingar um atvik í máli A samkvæmt beiðni nefndarinnar. Hefði nefndinni því borið að vísa málinu frá þar sem fullreynt hefði verið af hálfu nefndarinnar að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til þess að hún gæti tekið efnislega rétta ákvörðun. Um fyrra atriðið taldi umboðsmaður ljóst að nefndin hefði sjálf talið sig geta afmarkað þann ágreining sem fyrir nefndinni lá og hefði A ekki gert athugasemdir við þá afmörkun. Yrði því ekki annað séð en að málið hafi verið komið í það horf fyrir nefndinni að ekki hefði það atriði átt að koma í veg fyrir að nefndin leysti úr því. Eftir stæði þá að taka afstöðu til þess hvort framkomnar upplýsingar af hálfu húsfélagsins X annars vegar og skortur á umbeðnum skýringum frá húsfélaginu hins vegar hefði átt að leiða til frávísunar máls A frá nefndinni.

Umboðsmaður rakti 80. gr. laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús, og lögskýringargögn. Tók hann fram að lagaákvæði um starfshætti kærunefndarinnar gerðu ráð fyrir að hún lyki þeim málum sem hún tæki til efnismeðferðar með álit. Til frávísunar máls ætti því ekki að koma nema í þeim tilvikum þegar formskilyrði væru ekki uppfyllt. Teldi nefndin sig ekki fá fullnægjandi skýringar frá aðila í kjölfar fyrirspurnarbréfs gæti nefndin ítrekað beiðni sína um upplýsingar, sbr. 3. mgr. 80. gr. laga nr. 26/1994. Bæri það hins vegar ekki árangur eða teldi nefndin sig hafa fengið nægjanlegar upplýsingar bæri henni að setja fram álit um ágreiningsefni málsins. Þar kæmu almennt þrjár leiðir til greina. Í fyrsta lagi að nefndin teldi framkomnar skýringar fullnægjandi og að þar með væri upplýst það atriði sem ágreiningi olli. Í öðru lagi að nefndin léti uppi álit sitt á ágreiningsefninu og í þriðja lagi, ef reyndin væri sú að nefndin hefði ekki fengið fullnægjandi upplýsingar frá aðila og ágreiningur málsins beindist að lögbundinni upplýsingagjöf hans, væri nefndinni fengið vald í 5. mgr. 80. gr. laga nr. 26/1994 til að leggja mat á hvort lögin hefðu verið brotin og hallað á rétt aðila. Teldi nefndin að svo væri ætti hún að beina til aðila tilmælum um úrbætur í samræmi við 5. mgr. 80. gr. laganna. Samkvæmt þessu var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun kærunefndar fjöleignarhúsamála um að vísa máli A frá nefndinni hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður fjallaði einnig um kvörtunaratriði A varðandi málshraða hjá nefndinni og athugasemdir hans um að ritari kærunefndarinnar hefði ritað undir lokaafgreiðslu í máli hans. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um fyrra atriðið en benti þó á að hann teldi gagnrýnivert að kærunefndin hefði látið líða tvo og hálfan mánuð frá því að frestur, sem húsfélaginu hafði verið gefinn til að svara bréfi nefndarinnar, rann út og þar til nefndin ítrekaði fyrirspurnarbréf sitt. Um síðara atriðið tók umboðsmaður fram að hann gæti ekki fallist á að lög heimiluðu framsal

valds út fyrir nefndina þannig að ritara hennar væri fengið vald til að afgreiða þær áliitsbeiðnir sem nefndinni bærust.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kæruneftndar fjöleignarhúsamála að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til kæruneftndar fjöleignarhúsamála, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég upplýsinga um hvort A hefði leitað til kæruneftndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari kæruneftndarinnar, dags. 17. mars 2003, kemur fram að mál A hjá kæruneftndinni hafi verið endurupptekið samkvæmt beiðni er komi fram í bréfi hans til nefndarinnar, dags. 29. október 2002, og sé málið enn til meðferðar. Ég ritaði kæruneftndinni á ný bréf, dags. 14. maí 2003, og óskaði eftir upplýsingum um hvort ákvörðun hefði verið tekin í máli A, eða, ef svo væri ekki, hvenær ákvörðunar væri að vænta. Svar nefndarinnar er dagsett 23. sama mánaðar. Þar kemur fram að kæruneftnd hafi gefið álit sitt í máli A og fylgdi álitid með í ljósriti.

9.0. Hæfi.

9.1. Sérstakt hæfi. Vegamál. Heimild lægra setts stjórnvalds til að framsenda mál til æðra setts stjórnvalds. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 2957/2000)

Náttúruverndarsamtök Íslands kvörtuðu yfir því að samgönguráðherra hefði verið vanhæfur til að staðfesta, að beiðni Vegagerðarinnar, lagningu nýs vegar nr. 56 yfir Vatnaheiði á Snæfellsnesi. Í kvörtuninni var rakið að fyrir hefði legið að leggja veg yfir Vatnaheiði eða að gera endurbætur á Kerlingarskarðsleið. Þá var rakið að eiginkona samgönguráðherra væri fædd og uppalin á Hjarðarfelli í Eyja- og Miklaholtshreppi og að mágar ráðherra byggju á jörðinni. Hefðu ábúendur og landeigendur að Hjarðarfelli haldið því fram að endurbætur á Kerlingarskarðsleið, sem lægi um land jarðarinnar, myndu leiða til jarðrasks og að þær rýrðu notagildi landsins.

Umboðsmaður rakti ákvæði vegalaga nr. 45/1994 og skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Tók hann fram að af þeim skýringum sem fyrir hann höfðu verið lagðar yrði ráðið að Vegagerðin hefði hafið undirbúning vegalagningar um Vatnaheiði á árinu 1998. Eftir að matsferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum lauk hefði vegamálastjóri leitað til samgönguráðuneytisins í því skyni að fá staðfestingu ráðherra á leiðavalinu og þeim fyrirætlunum að leggja nýjan veg yfir Vatnaheiði. Rakti umboðsmaður sjónarmið að baki heimild lægra setts stjórnvalds til að vísa máli til æðra setts stjórnvalds og taldi að leggja yrði til grundvallar að vegamálastjóri hefði, eins og atvikum var háttað og með vísan til ákvæða vegalaga, verið heimilt að framsenda málið til samgönguráðherra.

Umboðsmaður tók fram að með bréfi samgönguráðherra til Vegagerðarinnar hefði ráðherra fallist á fyrirhugaðar framkvæmdir og hafi afstaða hans þess efnis verið rökstudd sérstaklega. Í kjölfar þessa hafi Vegagerðin leitað til viðkomandi sveitarfélaga eftir framkvæmdaleyfum til fyrirhugaðrar vegalagningar, sbr. 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, og hefðu þau verið veitt á árinu 2000. Taldi umboðsmaður því að með umræddu bréfi samgönguráðherra til vegamálastjóra hefði ráðherra tekið þátt í meðferð málsins áður en leitað var til viðkomandi sveitarfélaga. Yrði því að taka afstöðu til þess hvort þátttaka ráðherra hefði verið þess eðlis að hæfisreglur stjórnsýsluréttar ættu við.

Umboðsmaður rakti í upphafi að með umræddri ákvörðun ráðherra hefði ekki verið kveðið á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila. Taldi hann því að ákvæði 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um vanhæfi starfsmanna stjórnsýslunnar hefði ekki gilt um staðfestingu ráðherra á umræddum áformum Vegagerðarinnar um vegalagningu yfir Vatnaheiði. Á hinn bóginn taldi umboðsmaður að óskráð meginregla um sérstakt hæfi ætti við um ákvörðunina og rakti inntak hennar. Tók hann m.a. fram að til þess að starfsmaður yrði talinn vanhæfur til þess að taka þátt í samningu eða samþykkt skipulagsáætlunar yrðu hagsmunirnir af niðurstöðunni að varða hann eða nákomna vandanmenn hans sérstaklega og verulega umfram aðra sem skipulagsáætlunin gildi um. Taldi umboðsmaður að sömu sjónarmið giltu í tilvikum eins og mál þetta fjallaði um.

Þessu næst rakti umboðsmaður að leggja yrði til grundvallar að þátttaka ráðherra í umræddri ákvarðanatöku um hvor leiðin yrði fyrir valinu hefði ekki verið svo lítilfjörleg að engin hættu hefði verið á því að ómálefnaleg sjónarmið hefðu haft áhrif á ákvörðun um legu vegarins. Þá taldi hann að eigendur og ábúendur jarðarinnar Hjarðarfells hefðu ekki átt óverulega hagsmuni af því hvar nýr vegur yfir austanvert

Snæfellsnes yrði lagður. Með vísan til tengsla samgönguráðherra við þá var það niðurstaða umboðsmanns að ráðherra hefði verið vanhæfur á grundvelli óskráðrar meginreglu um sérstakt hæfi til að staðfesta áform Vegagerðarinnar um lagningu vegarins yfir Vatnaheiði. Umboðsmaður tók fram að hann hefði í álitinu ekki fjallað um það hvaða áhrif þátttaka ráðherra í umræddri ákvarðanatöku ætti að hafa að lögum. Þá taldi hann ekki forsendur til þess, eins og atvikum væri nú háttað og þar sem umræddur vegur um Vatnaheiði hefði verið lagður, að beina sérstökum tilmælum til samgönguráðherra í tilefni af þessari niðurstöðu sinni.

Umboðsmaður taldi að lokum ástæðu til að gera athugasemdir við þann drátt sem varð á því að samgönguráðherra og ráðuneyti hans svaraði erindi hans en skýringar ráðuneytisins bárust umboðsmanni ekki fyrr en tæpum níu mánuðum eftir að óskað hafði verið eftir efnislegri afstöðu ráðuneytisins til kvörtunarinnar. Umboðsmaður taldi því rétt að beina þeim tilmælum til samgönguráðherra að þess yrði gætt við skipulagningu starfa í ráðuneyti hans að svörum við erindum umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtunum sem honum bárust yrði svarað innan hæfilegs tíma.

9.2. Sérstakt hæfi. Leyfisveiting. (Mál nr. 3261/2001)

A kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem staðfest var synjun sýslumannsins í Keflavík á veitingaleyfi til A vegna rekstrar skemmtistaðar í Keflavík þar sem bjóða átti upp á nektarsýningar. A hélt því fram að sýslumaðurinn hefði verið vanhæfur til þess að taka ákvörðun um hvort veita hefði átt A umrætt leyfi þar sem sýslumaðurinn hefði sjálfur áður ritað nafn sitt á undirskriftarlista, þar sem mótmælt var starfsemi nektardansstaða í Reykjanesbæ, en listinn hafði verið afhentur á skrifstofu bæjarstjóra.

Umboðsmaður rakti 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sem hann taldi reyna á í málinu, og lögskýringargögn að baki ákvæðinu. Benti hann á meðal annars að með hæfisreglum stjórnarsýslulaganna væri ekki einungis stefnt að því að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana heldur væri þeim einnig ætlað að stuðla að því að traust skapist á milli stjórnarsýslunnar og borgaranna, þannig að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Taldi hann að við beitingu 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga yrði að leggja til grundvallar heildstætt mat á atvikum og aðstæðum í hverju máli samkvæmt almennum og hlutlægum mælikvarða þegar metið væri hvort aðili hafi mátt draga óhlutdrægni starfsmanns í efa með réttu. Þá rakti umboðsmaður 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, sem synjun sýslumannsins í Keflavík var byggð á. Taldi hann að með því ákvæði hefði sýslumanninum í Keflavík verið veitt heimild til að synja um veitingaleyfi á mjög matskenndum grundvelli. Lagði umboðsmaður áherslu á að sá einstaklingur sem gegndi starfi sýslumanns hefði, eins og aðrir starfsmenn stjórnarsýslunnar, að jafnaði fullan rétt á að taka með virkum hætti opinbera afstöðu til þjóðfélagsmála, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Sú aðstaða kynni þó a.m.k. í ákveðnum tilvikum að hafa áhrif á hæfi þess sem færi með stjórnarsýsluvald til að taka stjórnvaldsákvarðanir. Ætti það einkum við í þeim tilvikum þegar honum væri falið að taka ákvörðun á grundvelli matskenndrar lagareglu.

Umboðsmaður taldi að sýslumaðurinn hefði með því að rita nafn sitt á undirskriftarlistann, sem fól í sér almenn mótmæli gegn starfsemi nektarstaða í Reykjanesbæ, lýst með nokkuð eindregnum hætti yfir afstöðu sinni til málefnisins. Þar sem síðan hafi legið fyrir honum að taka ákvörðun um útgáfu veitingaleyfis til A, sem

hugðist reka slíka starfsemi, hafi A með réttu mátt vantreysta því að sýslumaðurinn myndi láta hjá líða að láta persónulega afstöðu sína hafa áhrif á það vandasama mat sem fyrir honum lá að framkvæma. Var það niðurstaða umboðsmanns að heildstætt mat á atvikum málsins leiddi til þess að A hefði með réttu mátt draga óhlutdrægni sýslumannsins í Keflavík í efa, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Hafi sýslumaðurinn því verið vanhæfur að lögum til að fjalla um umsókn A. Tók umboðsmaður fram að með þessari niðurstöðu hafi hann með engu móti lagt til grundvallar að synjun sýslumannsins á útgáfu veitingaleyfis til A hafi í raun og veru byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum. Í samræmi við framangreint var það einnig niðurstaða umboðsmanns að úrskurður samgönguráðuneytisins, þar sem synjun sýslumannsins var staðfest, hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að það tæki mál A til umfjöllunar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu, og að ráðuneytið fjallaði þá um málið í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 25. október 2002, sagði m.a. svo:

IV.

3.

Í 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um þær ástæður sem valdið geta vanhæfi starfsmanns eða nefndarmanns í stjórnarsýslunni. Af atvikum málsins tel ég ljóst að ekki komu önnur ákvæði 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga til álita en 6. tölul. málsgreinarinnar við mat á því hvort sýslumaðurinn í Keflavík var vanhæfur. Ákvæðið 6. tölul. 1. mgr. 3. gr., sbr. upphafsmálslið 1. mgr. 3. gr., er svohljóðandi:

„Starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls: [...] Ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.“

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnarsýslulögum kemur fram að hinar sérstöku hæfisreglur hafi það ekki eingöngu að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana heldur er þeim einnig ætlað „að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt“, sjá hér Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3285. Af lögskýringargögnum verður þannig ráðið að með hæfisreglunum sé leitast við eftir megni að koma í veg fyrir að stjórnarsýslan glati trausti sínu hjá borgurinum með því að aðstæður bendi til þess að ekki verði leyst úr einstöku máli á hlutlægan hátt.

Þessi áhersla löggjafans á að stjórnarsýslan sé framkvæmd með þeim hætti að traust skapist á milli hennar og borgaranna er að mínu álitinu grundvallarsjónarmið við skýringu hæfisreglna stjórnarsýslulaganna sem leiðir til þess að skýra ber ákvæði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga eftir atvikum rúmt, sjá til hliðsjónar Hans Gammeltoft Hansen o.fl.: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn 1994, bls. 176. Ég tek fram að í samræmi við þetta sjónarmið um traust er farin sú leið í nefndum 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga að orða ákvæðið með þeim hætti að starfsmaður eða nefndarmaður stjórnarsýslunnar sé vanhæfur ef „aðstæður“ eru „fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“. Það ber því samkvæmt ákvæðinu að leggja til grundvallar heildstætt mat á atvikum og aðstæðum í hverju máli samkvæmt almennum og hlutlægum mælikvarða við mat á því hvort aðili hafi mátt draga óhlutdrægni starfsmanns í efa með réttu. Í samræmi við þetta er hin almenna hætta á því að persónuleg sjónarmið ráði niðurstöðu stjórnvalds sem hér er höfð í huga. Það er því

ekki nauðsynlegt að sanna að stjórnvaldið hafi í raun og veru byggt niðurstöðu sína á sjónarmiðum sem ekki voru málefnaleg.

Um nánari afmörkun á matskenndri hæfisreglu 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga kemur fram í lögskýringargögnum að til að starfsmaður teljist vanhæfur á grundvelli ákvæðisins verði hann að hafa „einstaklega hagsmuni af úrlausn málsins“. Ég tek fram að hér er ekki bara átt við fjárhagslega hagsmuni heldur einnig t.d. siðferðilega eða hagsmuni tilfinningalegs eðlis, sjá hér Ólafur Jóhannesson: Stórnarfarsréttur. Reykjavík 1955, bls. 196 og til hliðsjónar Poul Andersen: Dansk forvaltningsret. Kaupmannahöfn 1963, bls. 447. Þá segir í lögskýringargögnum að eðli og vægi hagsmunanna verði að vera þess háttar að almennt verði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðun málsins. Þá segir að meðal þess sem meta verði hverju sinni miðað við aðstæður allar er hvort hagsmunirnir eru „einstaklegir, hversu verulegir þeir eru og hversu náíð þeir tengjast starfsmanninum og úrlausnarefni málsins“, sjá Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3288.

Ég tek fram að eins og með aðrar vanhæfisástæður 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga verður við mat á hæfi starfsmanns í stjórnsýslu að taka einnig til athugunar hvort 2. mgr. 3. gr. eigi við. Þar kemur fram að eigi sé um vanhæfi að ræða ef umræddir hagsmunir eru það smávægilegir, eðli málsins er með þeim hætti eða þáttur starfsmanns í meðferð málsins er það lítilfjórlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun.

4.

Af hálfu A var með bréfi, dags. 15. maí 2000, óskað eftir veitingaleyfi til að reka skemmtistað í Keflavík þar sem bjóða átti upp á nektarsýningar. Fyrir sýslumanni lá því að taka afstöðu til umsóknar félagsins á grundvelli laga nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, sbr. einnig reglugerð nr. 288/1987, með síðari breytingum, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 67/1985.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985, sbr. 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 288/1987, veitir lögreglustjóri, þ.e. sýslumaður eins og áður greinir, slík leyfi að fenginni umsögn sveitarstjórnar, eldvarnaeftirlits, heilbrigðisnefndar og vinnueftirlits. Synjun umsóknar A, dags. 9. júní 2000, var eins og fyrr greinir, alfarið byggð á fyrri málsl. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985 og ákvæði 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 288/1987. Fyrri másl. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985 er svohljóðandi:

„Synja má leyfisumsókn geri sérstakar aðstæður starfsemina óæskilega.“

Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 288/1987 segir svo:

„Synja má leyfisumsókn ef sérstakar aðstæður eru til staðar, er brjóta í bága við almanneheill og því þyki réttlætlegt að synja leyfisumsókn þótt almennum skilyrðum sé fullnægt.“

Samkvæmt framangreindu er sýslumanni veitt sú heimild í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985 að synja umsókn um veitingaleyfi á mjög matskenndum grundvelli, þ.e. ef „sérstakar aðstæður“, sem ekki eru að öðru leyti taldar upp í ákvæðinu, gera starfsemina „óæskilega“. Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 288/1987 er því aðeins bætt við að umræddar aðstæður verði að „brjóta í bága við almanneheill“.

Áður en A óskaði formlega eftir því við sýslumann að félaginu yrði veitt veitingaleyfi til að reka skemmtistað með nektarsýningum hafði sýslumaðurinn í Keflavík ritað nafn sitt undir undirskriftalista sem afhentur var bæjarstjóra Reykjanesbæjar 21. september 1999. Eins og rakið er í bréfi bæjarstjórans til mín, dags. 17. september 2001, var með undirskriftalistanum „mótmælt [...] starfsemi nektarklúbba í Reykjanesbæ“. Ég legg á það áherslu að

ekki verður séð af yfirskrift á undirskriftalistunum að mótmælin hafi beinst sérstaklega að tilteknum aðila heldur hafi þau fyrst og fremst beinst almennt að starfsemi nektarstaða. Af úrskurði samgönguráðuneytisins verður ekki annað ráðið en að ráðuneytið hafi einnig lagt þennan skilning til grundvallar, sbr. einnig skýringarbréf ráðuneytisins til mín.

A átí í umræddu máli kröfu á því, eins og aðrir borgarar í samskiptum við stjórnvöld, að ekki væri réttmætur vafi um óhlutdrægni sýslumanns við umfjöllun hans um leyfisumsóknina, ekki síst með tilliti til þess að sýslumanni var falið að taka ákvörðun á grundvelli mjög matskenndrar lagareglu um hvort synja bæri slíkri umsókn. Ég tek fram að af hálfu fræðimanna hefur verið lagt til grundvallar að gerðar séu að jafnaði strangari kröfur við mat á sérstöku hæfi þegar stjórnvöldum er falið að taka ákvarðanir á grundvelli matskenndra reglna, sjá Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfrarsréttur, Reykjavík 1955, bls. 193 og áfram.

Við úrlausn um hvort sýslumaðurinn í Keflavík var vanhæfur til að fjalla um umsókn A, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, undir þessum kringumstæðum verður fyrst að horfa til eðlis málefnsins sem hin opinbera afstaða hans beindist að og þeirrar lagareglu sem á reyndi við úrlausn málsins. Meta verður hvort leggja megi með réttu til grundvallar að hagsmunir sýslumannsins af úrlausn málsins hafi verið einstaklegir og hvort almennt megi telja að hætta hafi verið á að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á ákvörðun hans í málinu. Í því sambandi verður einnig að líta til eðlis þeirrar ákvörðunar sem honum var falið með lögum að taka m.a. við mat á því hvort hagsmunir sýslumannsins voru í nægilegum tengslum við úrlausnarefni málsins, sbr. lögskýringargögn að baki 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Loks verður að líta til atvika og aðstæðna í heild sinni við úrlausn um hvort A hafi með réttu mátt draga óhlutdrægni sýslumannsins í Keflavík í efa, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Eins og fyrr greinir tel ég að þar hafi m.a. þýðingu hvort og þá með hvaða hætti aðstæður voru almennt til þess fallnar að draga úr trausti borgaranna til stjórnvalda.

Þegar horft er til þess málefns sem mótmæli þess einstaklings, sem í þessu tilviki var í starfi sýslumanns, og annarra íbúa beindust að, og einkum til þeirrar athafnar hans að rita nafn sitt undir undirskriftalistann sem ljóst var að átí að afhenda bæjarstjórn Reykjanesbæjar, tel ég að líta verði svo á að sýslumaðurinn hafi með þessari ráðstöfun lýst með nokkuð eindregnum hætti yfir afstöðu sinni til málefnsins á opinberum vettvangi. Ég tel því að þegar fyrir sýslumanninum lá að taka afstöðu til umsóknar A hafi framangreind aðstaða leitt til þess að með réttu hafi mátt draga þá ályktun að hann hefði persónulega og einstaklega hagsmuni af úrlausn um leyfisumsókn félagsins. Umsóknin beindist einmitt að starfsemi sem hann hafði lýst yfir opinberlega að ætti alfarið að banna í sveitarfélaginu. Þessir persónulegu hagsmunir sýslumannsins tengdust þar að auki með beinum hætti úrlausnarefni málsins, þ.e. hvort sú starfsemi sem félagið hugðist reka, og sýslumaður hafði opinberlega lýst yfir að ætti alfarið að banna, væri „óæskileg“ vegna „sérstakra aðstæðna“, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1987.

Ég legg áherslu á það að sá einstaklingur sem gegnir starfi sýslumanns á, eins og aðrir starfsmenn stjórnsýslunnar, að jafnaði fullan rétt á að taka með virkum hætti opinbera afstöðu til þjóðfélagsmála, sbr. ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Sú afstaða kann þó a.m.k. í ákveðnum tilvikum að hafa áhrif á hæfi þess sem fer með stjórnsýsluvald til að taka stjórnvaldsákvarðanir. Ég tel að vafi um hæfi starfsmanns skapist þá sérstaklega í þeim tilvikum þegar sú lagaregla sem liggur til grundvallar ákvörðun, sem honum er falið að taka, er matskennd. Aðili máls megi því með réttu samkvæmt almennum og hlutlægum mælikvarða ætla að opinber afstaða starfsmannsins sé þess eðlis að hætta sé á að hann muni ekki líta óhlutdrægt á málavexti við mat sitt á því hvort og þá hvernig beita eigi hinni matskenndu lagareglu.

Ég ítreka að samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985 og 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 288/1987 horfði málið þannig við A að við mat sitt á umsókn félagsins hafi sýslumaður ekki

með neinu móti verið bundinn af skráðum reglum um tiltekin hlutræn atriði. Var honum að lögum frjálst að draga inn í mat sitt á því hvort starfsemi félagsins teldist óæskileg vegna sérstakra aðstæðna fjölmörg atriði með þeim fyrirvara að þau væru málefnaleg, t.d. sjónarmið um almannahagsmuni. Undir þessum kringumstæðum bar að gera nokkuð miklar kröfur til sýslumannsins um að ytri atvik væru ekki þess eðlis að A hefði réttmæta ástæðu til að óttast að hann myndi láta persónulega afstöðu sína ráða niðurstöðu sinni en ég minni á að hagsmunir félagsins af úrlausn málsins lutu að heimild til atvinnurekstrar. Horfa verður einnig til þess að hin opinberu mótmæli þess einstaklings sem gegndi starfi sýslumanns og annarra íbúa voru sett fram í tiltölulega litlu bæjarfélagi þar sem nálægð íbúanna við kjörna fulltrúa sveitarfélagsins, stjórnendur og önnur stjórnvöld, s.s. sýslumann, er nokkuð mikil. Þá gat sýslumaðurinn í Keflavík t.d. ekki buist við því, að virtri smæð sveitarfélagsins, að hann þyrfti að fjalla um margar leyfisumsóknir í tilefni af starfsemi nektarstaða. Ég tel því að það hafi ekki verið í samræmi við markmið og tilgang hæfisreglna stjórnarsýslulaga að sýslumaður skyldi fjalla um umsókn A um starfrækslu nektarstaðar í Keflavík eftir að hann hafði með beinum og virkum hætti og á opinberum vettvangi lýst yfir almennri andstöðu sinni gegn slíkri starfsemi í heimabyggð sinni. Félagið gat því með réttu vantreyt þvi að sýslumaðurinn myndi láta hjá líða að láta persónulega afstöðu sína hafa áhrif á það vandasama mat sem fyrir honum lá að framkvæma, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 67/1985.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að heildstætt mat á atvikum málsins leiði til þess að A hafi með réttu mátt draga óhlutdrægni sýslumannsins í Keflavík í efa, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Hafi sýslumaðurinn því verið vanhæfur að lögum til að fjalla um umsókn félagsins. Ég tek fram að með framangreindri niðurstöðu hef ég með engu móti lagt til grundvallar að synjun sýslumannsins, dags. 9. júní 2000, hafi í raun og veru byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum. Þá tek ég fram að með tilliti til niðurstöðu minnar hér að framan er ekki þörf á því að ég fjalli að öðru leyti um hvort umrædd synjun sýslumannsins í Keflavík, dags. 9. júní 2000, hafi verið „löglaus“ eins og haldið er fram í kvörtun málsins. Ég legg áherslu á að ég hef enga afstöðu tekið til þess hér hvort synjunin var haldin öðrum form- eða efnisgöllum.

VI.

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svar samgönguráðuneytisins er dagsett 20. sama mánaðar. Þar segir að lögmaður A hafi í tilefni af álitinu mínu óskað eftir því við ráðuneytið 8. nóvember 2002 að málið yrði tekið upp að nýju. Það hafi verið gert og með úrskurði ráðuneytisins frá 4. janúar 2003 hafi fyrri úrskurður þess, sem staðfesti ákvörðun sýslumannsins í Keflavík frá 9. júní 2000 um að synja A um útgáfu veitingaleyfis, verið felldur úr gildi. Þá kemur fram að málinu hafi verið vísað til sýslumannsins í Keflavík, eða eftir atvikum sérstaklega skipaðs sýslumanns, til löglegrar meðferðar.

9.3.

Vanhæfi aðalmanns stjórnarsýslunefndar. Skipun varamanna í stjórnarsýslunefndir. Ályktunarhæfi. (Mál nr. 3284/2001)

A kvartaði yfir málsmeðferð stjórnar stofnunarinnar X við ráðningu í starf framkvæmdastjóra hennar. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og stjórnar X setti hann þó fram ábendingar um tiltekin atriði sem athugun hans hafði leitt í ljós.

Á fundi stjórnar X lýsti einn stjórnarmanna sig vanhæfan þegar að því kom að taka ákvörðun um ráðningu í starf framkvæmdastjóra vegna fjölskyldutengsla hans og formanns stjórnarinnar sem var einn umsækjenda. Leitaði hann til varamanns síns en hann átti ekki heimangengt. Því voru það aðeins þrír stjórnarmenn af fimm sem tóku ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra. Af þessu tilefni rakti umboðsmaður ákvæði 2. mgr. 33. gr. stjórnsýslulaga þar sem segir að nefndarmaður skuli án tafar tilkynna formanni um forföll og formaður skuli þá boða varamann í hans stað. Taldi umboðsmaður að skýra bæri ákvæðið með þeim hætti að þegar fyrirfram lægi fyrir að nefndarmaður teldi sig vanhæfan væri rétt að gera ráðstafanir til að boða varamann. Ef hins vegar kæmi í ljós á viðkomandi fundi að nefndarmaður eða nefndarmenn væru vanhæfir, ætti ákvörðun um vanhæfi nefndarmanns ekki að leiða til þess að afgreiðslu málsins yrði frestað svo unnt væri að boða varamann. Þessari leið yrði þó aðeins fylgt að því tilskildu að nefndin væri ályktunarhæf án þess að kallaður væri til varamaður og einnig yrði að gera undantekningu ef ljóst væri að ella yrði raskað valdahlutföllum sem skipun nefndarinnar væri ætlað að tryggja eða ef nauðsynleg sérþekking yrði ekki fyrir hendi. Slík sjónarmið áttu ekki við í þessu máli og því taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við að stjórnin hefði á fundi sínum tekið ákvörðun um ráðningu í starfið þótt varamaður hefði ekki verið kallaður til.

Umboðsmaður vék einnig að því að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu hefði láðst að skipa varamann fyrir formann stjórnar X í andstöðu við 1. mgr. 32. gr. stjórnsýslulaga. Þar sem ráðuneytið hefði lýst því yfir að það myndi í framtíðinni bæta úr þessari framkvæmd taldi umboðsmaður ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um þetta atriði. Þá taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við að stjórn X hefði haldið fund án formanns og afgreitt framkomnar umsóknir enda hefði stjórnin verið ályktunarhæf, sbr. 1. mgr. 34. gr. stjórnsýslulaga. Auk framangreindra atriða fjallaði umboðsmaður Alþingis einnig um þann lið kvörtunar A sem laut að því að ekki hefði verið farið eftir menntun eða starfsreynslu umsækjenda og viðhlítandi rannsókn ekki farið fram á starfshæfni þeirra. Taldi hann ekki forsendur, miðað við þá athugun sem honum var unnt að framkvæma, til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu að ráða B sem framkvæmdastjóra X. Þá taldi hann ekki ástæðu til að gera athugasemd við það að stjórn X hefði ekki aflað frekari upplýsinga um umsækjendur en fram komu í umsóknum þeirra.

10.0. Jafnrétti.

10.1. Lánatryggingasjóður kvenna. Jafnrétti kynjanna. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3580/2002)

A kvartaði yfir starfsemi Lánatryggingasjóðs kvenna sem stofnaður var árið 1997 af félagsmálaráðuneytinu, iðnaðarráðuneytinu og Reykjavíkurborg. Taldi A að stjórnvöld hefðu með stofnun og starfrækslu sjóðsins mismunað borgurunum með því að takmarka fyrirgreiðslu hans við umsóknir og verkefni frá konum.

Í bréfi til A, dags. 31. október 2002, rakti umboðsmaður ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og lögskýringargögn að baki þeim. Umboðsmaður benti á að af hálfu þeirra stjórnvalda sem að sjóðnum stæðu væri um lagagrundvöll fyrir stofnun hans vísað til tiltekinna ákvæða áðurgildandi laga nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sbr. nú lög nr. 96/2000. Ákvæði þessi hafi beinlínis heimilað sérstakar tímabundnar aðgerðir til að bæta stöðu kvenna. Með tilliti til þessa lagagrundvallar og áðurnefndra ákvæða stjórnarskrárinnar, og þar sem fyrir liggi að starfsemi sjóðsins sé samkvæmt samþykktum hans takmörkuð við ákveðin ár, taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að hann tæki það til nánari athugunar eða gerði athugasemdir við að umrædd stjórnvöld hafi staðið að stofnun og starfrækslu Lánatryggingasjóðs kvenna með þeim hætti að karlmenn eigi ekki kost á fyrirgreiðslu af hálfu sjóðsins.

11.0. Landbúnaður.

11.1. Sala ríkisjarða. Sjónarmið sem stjórnásluathöfn er byggð á. Ákvörðun lágmarksverðs. (Mál nr. 3163/2001)

A kvartaði til umboðsmanns Alþingis yfir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðherra að hafna öllum 48 tilboðum sem bárust í jörðina X, þar á meðal tilboði A sem var hæst-
bjóðandi.

Auk þess að taka til athugunar þá ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins sem kvörtun A laut að beindi umboðsmaður einnig sjónum að því hvernig almennt væri staðið að undirbúningi og ákvarðanatöku um sölu ríkisjarða á grundvelli tilboða sem aflað væri með opinberri auglýsingu. Tók hann til sérstakrar athugunar hvort rétt væri að stjórnvöld undirbyggju slík mál með því að ákveða tiltekna lágmarksfjárhæð sem afstaða til framkominna tilboða skyldi miðast við.

Umboðsmaður taldi að þegar stjórnvald færi þá leið að undirbúa ákvörðun um sölu á fasteign í eigu ríkisins með því að óska opinberlega eftir tilboðum í eignina yrði að byggja á því að reglur stjórnásluréttarins giltu um töku þeirra einstaklingsbundnu ákvarðana hvort og þá hvaða tilboði skyldi tekið. Reglur stjórnásluréttarins giltu því um þau atriði sem tilboðið tæki til en ef aðilar gerðu með sér samkomulag um önnur atriði, s.s. afhendingu og ástand eignar, giltu almennar reglur um fasteignakaup um slíka samninga eftir því sem við ætti. Í ljósi þessa féllst umboðsmaður ekki á þau sjónarmið landbúnaðarráðuneytisins að við töku ákvörðunar um hvort taka skyldi kaup-
tilboði tiltekna aðila í fasteign ríkisins, sem ekki verður seld án lagaheimildar, giltu reglur samningaréttarins og þar með meginreglan um samningsfrelsi. Umboðsmaður taldi hins vegar ekki þörf á að hann tæki afstöðu til þess í hvaða mæli landbúnaðarráðuneytinu eða öðrum stjórnvöldum bæri að fylgja einstökum ákvæðum stjórnáslu-
laga nr. 37/1993 við töku ákvarðana um sölu fasteigna ríkisins þegar tilboða hefði verið
aflað í slíka eign.

Þá fjallaði umboðsmaður sérstaklega um skyldu landbúnaðarráðuneytisins til að ákvarða lágmarksverð vegna jarða sem auglýstar væru til sölu. Taldi hann að skýra yrði 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins, með þeim hætti að á landbúnaðarráðuneytinu, eins og öðrum stjórnvöldum sem seldu fasteignir í eigu ríkisins, hvíldi að jafnaði sú skylda að taka ákvörðun, að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið, um tiltekna viðmiðunarfjárhæð sem væntingar stæðu til að fengist fyrir viðkomandi eign áður en tilboð sem bærust í eignina væru metin. Taldi umboðsmaður að þessa skyldu hefði landbúnaðarráðuneytinu borið að virða við sölu jarðarinnar X. Þar sem það var ekki gert hafi málsmeðferð ráðuneytisins á máli A að þessu leyti ekki verið í samræmi við 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994.

Þrátt fyrir að á hefði skort að framangreindri reglu um undirbúning mats á inn-
sendum tilboðum í jörðina X hafi verið fylgt taldi umboðsmaður að sú niðurstaða gæti ein og sér ekki haft þau réttaráhrif að A ætti að lögum tiltekinn rétt gagnvart ráðuneytinu, t.d. um ógildingum umræddrar ákvörðunar. Lýsti umboðsmaður því álitinu sínu að úrlausn um það atriði réðist af því hvort unnt væri að staðreyna að landbúnaðarráðuneytið hefði byggt synjun sína á tilboði A í jörðina á ómálefnalegum sjónarmiðum. Umboðsmaður taldi sig ekki geta byggt á gögnum frá ráðuneytinu við mat á þessu og sá sér því ekki fært að fullyrða að skort hefði á að sú ákvörðun ráðuneytisins að hafna tilboði A hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Í samræmi við framangreinda skýringu á 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að þess yrði framvegis gætt að ráðuneytið og önnur stjórnvöld sem kæmu að undirbúningi á sölu fasteigna í eigu ríkisins fylgdu að jafnaði þeirri reglu sem fram kæmi í ákvæðinu að ákvörðun um viðmiðunarverð sem væntingar stæðu til að fengist fyrir viðkomandi eign yrði tekin áður en innsend tilboð samkvæmt auglýsingu væru metin.

Í áliti mínu, dags. 15. nóvember 2002, sagði m.a. svo:

IV. 3.

Kvörtun A vegna synjunar landbúnaðarráðuneytisins á því að taka tilboði hans og ákvörðunar um að auglýsa jörðina að nýju er studd þeim rökum að ákvörðun ráðuneytisins hafi ekki verið byggð á málefnalegum forsendum. Er þar vísað til þeirra mörgu tilboða sem komu í jörðina og þess verðs sem A bauð með tilliti til upplýsinga um markaðsverð samþætilegra eigna.

Í dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 kemst rétturinn svo að orði:

„Þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórnsýsluréttar. Um kaupsamninginn annars gilda almennar reglur um fasteignakaup eftir því sem við getur átt.“

Ekki verður séð að Hæstiréttur hafi í þessum dómi eða öðrum tilvikum í dómaframkvæmd skýrt nánar hvar mörkin milli reglna stjórnsýsluréttarins og reglna um fasteignakaup skuli dregin þegar stjórnvöld fjalla um ráðstöfun eigna ríkisins. Eg legg í þessu sambandi áherslu á að í þessu efni verður að gæta þess að þegar stjórnvald fjallar um ráðstöfun á eignum ríkisins kemur það að málinu á grundvelli þess opinbera valds sem það fer með og ber því að fara með þetta vald sitt í samræmi við þær sérstöku reglur sem gilda um starfs-hætti stjórnvalda.

Í bréfi landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 19. október 2001, kemur fram sú afstaða að við sölu ríkisjarða komi ráðuneytið fram eins og hverjir aðrir einkaaðilar og beri réttindi og skyldur í samræmi við það. Meðal annars telur ráðuneytið að það eigi frjálst mat um hvort innsend kauptilboð séu viðunandi eða ekki þegar slíkur fyrirvari er gerður í útboðsgögnum eins og verið hafði í tilvikinu með X. Þessi afstaða ráðuneytisins varð mér sérstakt tilefni til þess að óska eftir að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til þess hvort það teldi samkvæmt framangreindu að það þyrfti ekki við meðferð mála og ákvarðanir um sölu ríkisjarða að fylgja skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins, þ.m.t. stjórnsýslulögum nr. 37/1993, og einnig þeim sérstöku reglum sem kunna að hafa verið settar um sölu ríkiseigna, þ.m.t. reglugerð nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins.

Landbúnaðarráðuneytið gerir í svarbréfi sínu til mín, dags. 2. janúar sl., sem lýst er í kafla III hér að framan, grein fyrir því viðhorfi sínu að ákvarðanir sem stjórnvöld taka við gerð samninga einkaréttarlegs eðlis séu ekki stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnsýslulaga enda felist ekki í slíkum ákvörðunum að stjórnvald kveði þar einhliða á um réttindi eða skyldur tiltekinna einstaklinga eða lögaðila í ákveðnu máli í skjóli opinbers valds eða stjórnsýsluvalds. Þegar stjórnvald taki slíkar ákvarðanir sé það einungis að taka afstöðu til þess hvort íslenska ríkið eigi að gerast aðili að tvíhliða samningi og þá oftast með gagnkvæmum réttindum og skyldum. Síðan segir í bréfi ráðuneytisins að við meðferð mála sem varða gerð samninga einkaréttarlegs eðlis, t.d. ákvörðun um hvort selja beri jarðir og aðrar eignir, með hvaða hætti það skuli gert og fleiri ákvarðanir fram að samningagerð, beri ráðuneytinu og öðrum stjórnvöldum að fara eftir ýmsum óskráðum meginreglum stjórnsýslu-

réttar. Bent er á að þar sé um að ræða grundvallarreglur sem hafa viðtækara gildissvið en stjórnáráðslög nr. 37/1993. Þá segir einnig að eðli máls samkvæmt hljóti að gilda við meðferð slíkra mála meginregla stjórnáráðsluréttar um að leggja beri til grundvallar málefnaleg sjónarmið o.fl. Síðar í bréfi ráðuneytisins segir svo:

„Við samningsgerð þ.e. þegar komið er að ákvörðun um hvort taka skuli kauptilboði tiltekins aðila og þar með hvort ganga skuli til samninga við þann aðila og að gera við hann samning einkaréttarlegs eðlis gilda reglur samningaréttar, m.a. meginreglan um samningsfrelsi og einnig sú regla að samningur er ekki kominn á fyrir en tilboð hefur verið samþykkt. Ráðuneytið á samkvæmt því samningsfrelsi um hvort það tekur eða hafnar innsendum kauptilboðum í jarðir eins og aðrir aðilar sem auglýsa fasteignir sínar til sölu og einnig hvort það ákveður að auglýsa viðkomandi jarðir aftur til sölu í þeim tilgangi að ganga úr skugga um hvort hærra verð fáið fyrir þær ef innsend kauptilboð eru ekki viðunandi að mati ráðuneytisins og gerður hefur verið fyrirvari í útboðsgögnum eins og sá sem um er fjallað í þessu máli. Í ljósi framanritaðs telur ráðuneytið að það eigi frjálst mat um hvort innsend kauptilboð séu viðunandi eða ekki þegar gerður hefur verið fyrirvari í útboðsgögnum eins og sá sem um er fjallað í þessu máli.“

Þegar landbúnaðarráðuneytið tók afstöðu til þess hvort ganga ætti að tilboði A eða ekki lá fyrir að Ríkiskaup höfðu að ósk ráðuneytisins auglýst opinberlega eftir tilboðum í jörðina X og tilboð A var þar hæst. Það leiðir af almennum reglum um öflun tilboða með opinberri auglýsingu, sbr. þær meginreglur sem nú hafa verið lögfestar með lögum nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, að sé tilboði tekið er kominn á bindandi samningur nema annað hafi verið tekið fram. Ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um hvort þessu hæsta tilboði yrði tekið hafði því áhrif á rétt og skyldu A. Hefði tilboðinu verið tekið bar honum að greiða það kaupverð sem hann hafði boðið ef hann vildi fá umrædda jörð afhenta til eignar.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993 gilda lögin þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins er það sjónarmið, að stjórnáráðslögin gildi ekki við ákvörðun um töku tilboða sem fram eru komin í ríkisjörð, einkum stutt við orð lögskýringargagna að baki 1. gr. stjórnáráðslulaga um að lögin taki ekki til þeirra ákvarðana stjórnvalda sem teljast „einkaréttar eðlis“ en sem dæmi þar um er í athugasemdunum nefnd kaup á vörum og þjónustu, þar með talin gerð samninga við verk-taka. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283-3284.)

Sölu á fasteignum í eigu ríkisins er að lögum búin sú sérstaða að í samræmi við 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þarf lagaheimild til að selja slíkar fasteignir. Ákvarðanir um sölu þessara eigna verða því aðeins teknar á grundvelli þess sérstaka stjórnáráðsluvalds sem lagaheimildin hljóðar um.

Þegar greint er á milli þess hvort ákvörðun stjórnvalds sé einkaréttarlegs eðlis eða tekin í skjóli stjórnáráðsluvalds verður sú aðgreining ekki aðeins byggð á því einu að þar sem einstaklingar og lögaðilar taki hliðstæðar ákvarðanir, t.d. um sölu eigin fasteigna, teljist slíkar ákvarðanir stjórnvalda einnig vera einkaréttarlegs eðlis og falli því utan gildissviðs stjórnáráðslulaga. Það sem hér skiptir máli er lagagrundvöllurinn. Þegar stjórnvald gerir almenn viðskipti t.d. um kaup á rekstrarvörum og þjónustu til þess að halda uppi lögbundinni starfsemi er það ekki að beita þeim sérstöku valdheimildum sem því er fallið með lögum að fara með um málefni borgaranna. Slík kaup á vörum og þjónustu eru því einkaréttarlegs eðlis en vitanlega kunna sérstakar reglur sem settar eru um opinber innkaup að leiða til þess að stjórnvöld þurfi við slíkar ákvarðanir að fylgja ákveðnum reglum. Ég tek fram að í því efni hefur gætt þeirrar þróunar að slík viðskipti skuli í sem mestum mæli fara fram opinberlega, t.d. með útboðum eða öflun tilboða, þannig að gætt sé jafnræðis milli þeirra sem óska að eiga slík viðskipti við opinbera aðila. Þeir geti á grundvelli fyrirfram þekktra reglna um

málsmeðferð gert sér grein fyrir á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um tiltekin viðskipti sé byggð.

Í dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 er gerður greinarmunur á því hvaða réttarreglur gildi annars vegar um þá ákvörðun stjórnvalds að ráðstafa eign ríkisins og hins vegar kaupsamningi sem gerður er um slíka ráðstöfun. Ég skil skýringar landbúnaðarráðuneytisins svo að það telji að þar sem umrædd ákvörðun hafi lotið að því að taka afstöðu til tilboðs sem A hafði gert í jörðina X á grundvelli opinberrar auglýsingar hafi verið um að ræða ákvörðun við gerð samnings einkaréttarlegs eðlis.

Ég tel að í samræmi við áður nefndan dóm Hæstaréttar verði að greina á milli þess annars vegar hvað hafi verið ákvörðun um að ráðstafa þessari eign ríkisins og þá með þeim hætti að reglur stjórnsýsluréttarins gildi og hins vegar hvað falli undir kaupsamning þannig að um það gildi almennar reglur um fasteignakaup eftir því sem við getur átt.

Í þessu tilviki er eingöngu þörf á að taka afstöðu til þessarar aðgreiningar þegar stjórnvald fer þá leið að undirbúa töku ákvörðunar um sölu á fasteign í eigu ríkisins með því að óska opinberlega eftir tilboðum í eignina. Ég tel að þegar þessi leið er farin verði til samræmis við áður nefndan dóm Hæstaréttar að byggja á því að reglur stjórnsýsluréttarins gildi um töku þeirra einstaklingsbundnu ákvarðana hvort og þá hvaða tilboði skuli tekið. Þær sérstöku reglur gilda því um þau atriði sem tilboðið tekur til en geri aðilar með sér samkomulag um önnur atriði, t.d. afhendingu og ástand eignar, gilda almennar reglur um fasteignakaup um slíka samninga eftir því sem við á. Sama gildir um kröfuréttarleg atriði sem á getur reynt vegna efnda aðila. Ég fellst því ekki á það sjónarmið landbúnaðarráðuneytisins að við ákvörðun um hvort taka skuli kauptilboði tiltekins aðila í fasteign ríkisins, sem ekki verður seld án sérstakrar lagaheimildar, gildi reglur samningaréttar og þar með meginreglan um samningsfrelsi og ráðuneytið eigi þannig frjálst mat um hvort innsend kauptilboð séu viðunandi. Ég tek fram að slík ákvörðun er vitanlega, þegar sleppir beinum lagafyrirmælum, háð mati en það leiðir af stjórnsýslureglum að mat stjórnvalda í þessu efni þarf að öðru leyti að byggjast á lögmatum og málefnalegum forsendum. Eins og kvörtun A er sett fram og atvik eru í máli þessu er ekki þörf á því að ég taki afstöðu til þess í hvaða mæli landbúnaðarráðuneytinu eða öðrum stjórnvöldum ber að fylgja einstökum ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við töku ákvarðana um sölu fasteigna ríkisins þegar tilboða hefur verið aflað í slíka eign.

4.

A telur að málefnaleg rök hafi ekki staðið til þess að landbúnaðarráðuneytið hafnaði kauptilboði hans í jörðina X sem ófullnægjandi, sbr. bréf Ríkiskaupa, dags. 22. janúar 2001. Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins er á því byggt að ráðuneytið hafi talið unnt að fá herra verð fyrir jörðina heldur en fram kom í kauptilboði A og öðrum tilboðum sem opnuð voru 18. janúar 2001.

Það er eðlilegt og í samræmi við starfsskyldur þeirra stjórnvalda sem fara með sölu á fasteignum ríkisins að haga ákvörðunum um sölu þannig að þær séu ekki seldar fyrir lægra verð en telja verður eðlilegt með tilliti til aðstæðna á markaði og þá að teknu tilliti til sérstakra aðstæðna sem kunna að eiga við um eignina. Ég geri því í sjálfu sér ekki athugasemd við að landbúnaðarráðuneytið hafi hafnað kauptilboði A á þeim grundvelli að fá mætti herra verð fyrir jörðina ef sú afstaða var á annað borð byggð á lögmatum og málefnalegum forsendum. Í því efni kemur til skoðunar á hvaða grundvelli, t.d. upplýsingum og gögnum, ráðuneytið byggði þessa ákvörðun.

Landbúnaðarráðuneytið segir í skýringum sínum til mín, dags. 19. október 2001, að mikil eftirspurn eftir jörðinni X í Fljótshlíðarhreppi í langan tíma, áður en hún var auglýst til sölu í desember 2000, hafi gefið ráðuneytinu væntingar um að unnt væri að fá herra verð fyrir jörðina heldur en kauptilboð A hljóðaði um. Í bréfi mínu til ráðuneytisins, dags. 26.

október 2001, benti ég á að sá fjöldi tilboða sem barst þegar jörðin var auglýst og opnuð voru 18. janúar 2001 hefði verið í samræmi við það sem ráðuneytið taldi sig vita um mikla eftirspurn eftir jörðinni. Hins vegar stæði eftir hvaða tölulegu forsendur ráðuneytið hefði lagt til grundvallar þegar það taldi að fá mætti hærra verð fyrir jörðina en A bauð og á þeim tíma þegar boði hans var hafnað. Ég ítrekaði því fyrirspurn mína um það hvaða gögn og upplýsingar hefðu legið til grundvallar þeirri ákvörðun að hafna kauptilboði A. Ég tók fram að væri það afstaða ráðuneytisins að engin slík gögn eða upplýsingar, sem unnt væri að afhenda mér, hefðu legið fyrir á umræddum tíma óskaði ég eftir upplýsingum um hvort landbúnaðarráðuneytið hefði frá ársbyrjun 1999 til 1. febrúar 2001 selt einhverjar jarðir í eigu ríkisins í Rangárvallasýslu og afhenti mér gögn um þær sölur.

Ráðuneytið svaraði erindinu með bréfi, dags. 2. janúar 2002. Var þar ekki vísað til tiltekinnna gagna um tölulegar forsendur heldur segir meðal annars svo í bréfinu:

„Áður en jörðin var auglýst til sölu höfðu verið umræður meðal starfsmanna ráðuneytisins þess efnis að miðað við þá eftirspurn sem hafði verið eftir jörðinni væri raunhæft að ætla að söluverð hennar væri 25-30 milljónir króna. Í viðræðum við aðila sem kunnugir eru jörðinni, m.a. landgræðslustjóra voru þær hugmyndir staðfestar en þar komu einnig fram hugmyndir um að verðið kynni að vera enn hærra eða á bilinu 30-40 milljónir króna. Ráðuneytið tók hins vegar ekki ákvörðun um lágmarksverð fyrir jörðina áður en hún var auglýst til sölu en ákvað að skoða og meta innsend kauptilboð þegar þau höfðu borist. Ákvörðun um lágmarksverð var heldur ekki tekin eftir að tilboð höfðu borist.“

Samkvæmt þessu lágu aðeins fyrir „hugmyndir“ um það verð sem ætla mátti að jörðin X seldist fyrir áður en hún var auglýst. Engin skrifleg gögn frá þessum tíma hafa verið lögð fram til staðfestingar á þessum „hugmyndum“ og ráðuneytið tók ekki afstöðu til þess hvort við meðferð málsins skyldi fyrirfram miðað við ákveðið lágmarksverð.

Í lögum er ekki mælt fyrir um að fylgja skuli tiltekinni málsmeðferð við undirbúning sölu jarða í eigu ríkisins þegar Alþingi hefur veitt heimild til sölunnar, sbr. þó sérreglur í 37. og 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 um ákvörðun á söluverði jarða í eigu ríkisins til sveitarfélaga og ábúenda. Í lok 5. gr. laga nr. 52/1987, um opinber innkaup, sem giltu þegar sú ákvörðun sem hér er fjallað um var tekin, sagði að Ríkiskaup ráðstafi eignum ríkisins sem ekki væri lengur þörf fyrir, sjá nú 2. mgr. 70. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup. Á grundvelli laga nr. 52/1987 setti fjármálaráðherra reglugerð um ráðstöfun eigna ríkisins, nr. 651/1994. Í 2. gr. reglugerðarinnar segir:

„Sala fasteigna, flugvéla og skipa í eigu ríkisins fari þannig fram: Ríkiskaup óski tilboða í það sem selja á með opinberri auglýsingu. Í auglýsingunni skal taka fram hvar nánari upplýsingar eru veittar, skilafrest tilboðs ásamt öðrum þeim atriðum sem söluna varðar. Lágmarksverð skal ákveðið að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti. Ríkiskaup meti tilboð sem berast og geri tillögu til fjármálaráðuneytisins sem ákvarðar hvaða tilboði sé tekið. Tilboðsgjafar eiga rétt á að fá upplýsingar um hvaða tilboði er tekið.“

Í svari landbúnaðarráðuneytisins til mín, dags. 2. janúar sl., er vísað til ákvæða jarðalaga nr. 65/1976 og auglýsingar nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, um að landbúnaðarráðuneytið fari með málefni er varða þjóðjarðir og kirkjujarðir. Er í svarinu byggt á því að vafasamt sé að á landbúnaðarráðuneytinu hvíli ótvíræð skylda til að ákvarða lágmarksverð fyrir jarðir sem auglýstar eru til sölu í samráði við fjármálaráðuneytið. Þá er það álit landbúnaðarráðuneytisins að ákvæði laga nr. 52/1987 eða

reglugerðar nr. 651/1994 verði ekki skýrð á þann veg að alltaf sé skylt að ákvarða lágmarksverð þegar fasteignir í eigu ríkisins eru seldar.

Ég vek athygli á því að sú heimild sem Alþingi veitti á fjárlögum fyrir árið 2001 að selja jörðina X var veitt fjármálaráðherra. Hann bar því stjórnskipunarlega ábyrgð á framkvæmd málsins. Ég fæ því ekki séð að enda þótt landbúnaðarráðuneytið hafi mátt fjalla um undirbúning málsins hafi það leyst það ráðuneyti undan því að fylgja þeim reglum sem fjármálaráðherra hafði sett um sölu á eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir. Landbúnaðarráðuneytið fór líka þá leið eins og lög nr. 52/1987 og reglugerð nr. 651/1994 kváðu á um að fela Ríkiskaupum að annast sölu jarðarinnar X og afla tilboða í hana. Verður heldur ekki séð að tilefni hafi verið til þess að fylgja öðrum málsmeðferðarreglum um sölu þessarar jarðar en almennt eru í gildi um sölu fasteigna ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir.

Í svari fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 9. maí 2001, kemur fram að lágmarksverð það sem mælt er fyrir um í 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994 sé formlega ákveðið eftir að tilboð hafa verið opnuð en um frávik frá því vísast til svars ráðuneytisins sem tekið er upp hér að framan.

Ég minni á að umrædd reglugerð nr. 651/1994, um ráðstöfun eigna ríkisins, var sett til að mæla nánar fyrir um framkvæmd á þeirri reglu 5. gr. laga nr. 52/1987 að Ríkiskaupum væri falið að ráðstafa eignum ríkisins sem ekki væri lengur þörf á, sbr. nú 2. mgr. 70. gr. laga nr. 94/2001. Í 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994 er afmarkað hvernig undirbúningi að sölu á ákveðnum eignum í eigu ríkisins, þ.m.t. fasteignum, skuli háttáð. Hefst ákvæðið með þeim orðum að sala þessara eigna „fari þannig fram“. Orðalag ákvæðisins lýsir síðan því ferli sem fylgja skal við sölu eignanna og af orðalaginu má ráða að það sé gert í tímaröð. Er þannig fyrst rakið í ákvæðinu að Ríkiskaup óski tilboða í það sem selja á „með opinberri auglýsingu“. Í næstu setningu er afmarkað nánar hvaða atriði þurfi að koma fram í auglýsingu. Strax þar á eftir segir að „lágmarksverð [skuli] ákveðið að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti“. Að þessu loknu segir að Ríkiskaup meti tilboð sem berast og geri tillögu til fjármálaráðuneytisins sem ákvarðar hvaða tilboði sé tekið. Tilboðsgjafar eiga rétt á að fá upplýsingar um hvaða tilboði hafi verið tekið.

Af orðalagi 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994 tel ég að ráða megi að í ákvæðinu sé mælt fyrir um að lágmarksverð, eða nánar tiltekið sú viðmiðunarfjárhæð sem væntingar standa til að fáist fyrir eignina, skuli að jafnaði ákveðið að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið áður en mat á innsendum tilboðum fer fram. Bein orðalagsskýring þess hluta ákvæðisins sem snýr að ákvörðun viðmiðunarfjárhæðar beinist að mínu áliti almennt að því stjórnvaldi sem fer með forræði umræddrar eignar samkvæmt lögum og reglum enda beri því stjórnvaldi þá að ákvarða umrædda viðmiðunarfjárhæð „að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti“.

Ég minni á að í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín er rakið hver sé tilgangur ákvörðunar á lágmarksverði samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994. Tilgangurinn sé sá að tryggja eins og kostur er að fram fari mat á virði ríkiseigna þannig að eignirnar séu ekki seldar fyrir endurgjald sem telja verður óeðlilega lágt miðað við þau gæði sem látin eru af hendi. Ég tel að þessi lýsing á tilgangi 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994 styðji fremur þá skýringu á ákvæðinu að almennt eigi afmörkun á viðmiðunarfjárhæð að liggja fyrir með skýrum hætti áður en innsend tilboð eru metin en ekki eftir á. Ganga verður út frá því að slíkur undirbúningur, þar sem fyrirfram er tekin afstaða til þess við hvaða fjárhæð skuli að lágmarki miðað, tryggi að jafnaði betur hagsmuni ríkisins með því að ákvörðun stjórnvalds um hvort orðið skuli við tilboði sem berst, eða eftir atvikum hvort auglýsa skuli að nýju, sé betur upplýst. Ég tek þar að auki fram að ég tel að þessi skýring 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994 samrýmist betur þeim kröfum sem gera verði samkvæmt almennum reglum stjórnáskráningar um nauðsynlegan undirbúning ákvörðunar og með því sé betur tryggt að endanleg ákvörðun sé byggð á lögmatum og málefnalegum sjónarmiðum.

Það er í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að nauðsynleg upplýsingaöflun og ákvörðun um við þá viðmiðunarfjárhæð sem stjórnvöld ætla að miða við þegar fasteign er seld liggja fyrir áður en afstaða er tekin til innsendra tilboða í þá eign. Slíkur undirbúningur að ákvörðun er einnig liður í því að betur sé gætt að jafnræði milli borgaranna. Ég tek fram að krafan um að fyrirfram sé ákveðin tiltekin viðmiðunarfjárhæð þarf ekki að þýða að þar með hafi stjórnvöld tekið endanlega ákvörðun um söluverð eignar sem þau verða síðar bundin við. Viðmiðunarfjárhæðin þarf að byggjast á málefnalegum forsendum. Ef í ljós kemur að þær forsendur hafa breyst eða reynast aðrar kann að vera fullt tilefni til að víkja frá fyrri ákvörðun. Það sem mestu máli skiptir er hins vegar að fyrir liggja á hvaða forsendum það er gert.

Ég bendi í þessu sambandi á að ákvörðun um lágmarksverð, eða nánar tiltekið tiltekna viðmiðunarfjárhæð, er ætlað að vera þeim starfsmönnum ríkisins sem síðar koma að meðferð og ákvarðanatöku um framkomin tilboð til leiðbeiningar við störf þeirra. Þá er næsta ördugt fyrir eftirlitsaðila að leggja síðar mat á þær forsendur sem afstaða til tilboða var byggð á ef ekki liggja fyrir skýr og greinileg gögn um sjálfstætt mat á líklegu söluverði eignarinnar, sem framkvæmt hefur verið fyrirfram, og hvernig ákveðið hafi verið að beita þeim við úrlausn málsins.

Samkvæmt framangreindu fellst ég ekki á það sjónarmið sem landbúnaðarráðuneytið byggir á að á ráðuneytinu hvíli ekki skylda til að ákvarða lágmarksverð fyrirfram fyrir jarðir á forræði ráðuneytisins sem auglýstar eru til sölu hjá Ríkiskaupum í samráði við fjármálaráðuneytið. Það er álit mitt samkvæmt framangreindu að skýra verði 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994 með þeim hætti að á landbúnaðarráðuneytinu, eins og öðrum stjórnvöldum sem selja fasteignir í eigu ríkisins, hvíli að jafnaði sú skylda að taka ákvörðun að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið um tiltekna viðmiðunarfjárhæð sem væntingar standa til að fáist fyrir viðkomandi eign áður en tilboð sem borist hafa í tilefni auglýsingar eru metin. Samkvæmt þessu tel ég að málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins í máli A hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við 2. gr. reglugerðar nr. 651/1994. Ég tek hins vegar fram að ég tel að þessi skortur á að fylgja tiltekinni reglu um undirbúning að mati á innsendum tilboðum í jörðina X hafi ekki einn og sér haft þau réttaráhrif að A eigi nú að lögum tiltekinn rétt gagnvart ráðuneytinu. Úrlausn um það atriði ræðst af því hvort mögulegt sé að staðreyna að landbúnaðarráðuneytið hafi byggt synjun sína á tilboði hans í jörðina á ómálefnalegum sjónarmiðum.

VI.

Í bréfi mínu til fjármálaráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefðu verið gerðar einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svari fjármálaráðuneytisins, dags. 10. mars 2003, segir m.a.:

„Fjármálaráðuneytið hefur í dag gefið út nýja reglugerð um ráðstöfun eigna ríkisins sem leysir af hólmi reglugerð nr. 651/1994 sama efnis. Í 4. gr. hinnar nýju reglugerðar er kveðið á um að við söluverðferð eigna samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar skuli lágmarksverð ákveðið fyrirfram að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti.“

11.2.

Sala ríkisjarða. Ábúð. Kaupréttur.
Andmælaréttur. Rannsóknarreglan.
(Mál nr. 3306/2001)

A kvartaði yfir synjun landbúnaðarráðuneytisins á ósk hennar um að neyta kaupréttar á ábúðarjörð sinni samkvæmt 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 en jörðin var í eigu Landgræðslu ríkisins. Tók A fram að ráðuneytið hefði vísað til undanþáguákvæðis 2. mgr. 38. gr. jarðalaga en engar sjálfstæðar röksemdir hefðu komið fram til stuðnings þessari tilvísun.

Umboðsmaður tók fram að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um viðbrögð við beiðni ábúanda um kaup á ábúðarjörð sinni væri stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og bæri því að haga meðferð málsins í samræmi við fyrirmæli þeirra laga og óskráðar meginreglur stjórn-sýsluréttarins. Þá rakti hann ákvæði 38. gr. jarðalaga. Samkvæmt ákvæðinu er meginreglan sú að ábúendur sem uppfylla skilyrði laganna eiga rétt á að fá ábúðarjarðir sínar keyptar sbr. þó undantekningar í 1. og 2. mgr. Benti hann á að kaupréttur ábúenda væru fjárhagslega mikilvæg réttindi og yrði því að gera auknar kröfur til undirbúnings og efnis ákvörðunar þegar stjórnvöld synjuðu ábúanda um að neyta þess réttar.

Umboðsmaður rakti andmælareglu 13. gr. stjórn-sýslulaga og tengsl hennar við rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga. Tók hann fram að A hefði ekki verið kynnt að landgræðslunni hefði verið tilkynnt um framkomna beiðni hennar eða að stofnunin hefði sent ráðuneytinu umsögn af því tilefni. Var A því ókunnugt um þetta nýja gagn og þær upplýsingar sem þannig höfðu bæst við í máli hennar. Benti umboðsmaður á að umsögnin hefði verið A í óhag og af skýringum ráðuneytisins mátti ráða að hún hefði haft verulega þýðingu fyrir afstöðu þess. Var það niðurstaða hans að undantekningarheimildir 13. gr. stjórn-sýslulaga hefðu ekki átt við enda hefðu í umsögn landgræðslunnar falist upplýsingar sem voru að nokkru leyti matskenndar og beindust að ástandi og aðstæðum á jörðinni.

Umboðsmaður tók fram að ráðuneytið hefði ekki sjálft aflað upplýsinga um ástand jarðarinnar áður en það hafnaði beiðni A að öðru leyti en því sem fram kom í umsögn landgræðslunnar. Var það mat umboðsmanns að ráðuneytið hefði þurft að afla frekari og ítarlegri gagna um ástand jarðarinnar en fengust með umsögn landgræðslunnar til þess að málið teldist upplýst. Athugasemdir frá A hefðu hugsanlega getað gefið tilefni til frekari rannsóknar málsins af hálfu ráðuneytisins. Í ljósi þessa, og einnig að virtum tengslum á milli 13. og 10. gr. stjórn-sýslulaga, var það niðurstaða umboðsmanns að ráðuneytið hefði ekki heldur fullnægt rannsóknarskyldu sinni í málinu.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að það tæki mál A aftur til meðferðar, kæmi fram ósk þess efnis frá henni, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem greindi í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu leitaði A til landbúnaðarráðuneytisins á ný 22. maí 2002 og óskaði eftir því að ráðuneytið tæki mál hennar til meðferðar að nýju og leysti úr því í samræmi við álit mitt. Þann 8. júlí 2002 barst mér afrit af bréfi lögmanns A til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 5. s.m. Í bréfinu kemur fram að það sé ritað í tilefni af bréfi ráðuneytisins til hans, dags. 13. júní 2002, þar sem tilkynnt er að ráðuneytið hyggist afla upplýsinga um stöðu uppgræðslu á jörðinni [X] og beitarþol. Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um stöðu máls A og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í því eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svar ráðuneytisins til mín er dagsett 14. mars 2003 og í því segir m.a.:

„Í samræmi við álit yðar nr. 3306/2001, frá 11. mars 2002, óskaði landbúnaðar-ráðuneytið eftir því við Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri og Bændasamtök Íslands að sérfræðingar á þeirra vegum mætu ástand lands á ríkisjörðinni [X] m.t.t. stöðu upp-græðslu á jörðinni. Óskað var eftir mati á því hvort nauðsyn væri talin á frekari upp-græðsluaðgerðum af hálfu Landgræðslu ríkisins og hvort talið væri að land væri það vel gróið að nytja mætti það, m.a. m.t.t. 12. og 15. gr. laga um landgræðslu nr. 17/1965.

Í kjölfar óskar ráðuneytisins voru þau [Y], landnýtingarráðunautur Bændasamtaka Íslands og [Z], prófessor við Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri fengin til að vinna skýrslu um ástand lands og stöðu uppgræðslu á [X]. Skýrsla sérfræðinganna barst ráðuneytinu þann 9. október 2002. Með bréfi ráðuneytisins þann 15. október 2002, var [A] kynnt meginniðurstaða skýrslu sérfræðinganna og tilkynnt að til stæði að afgreiða mál hennar í samræmi við fyrri afgreiðslu ráðuneytisins með vísan til skýrslunnar og var [A] veittur frestur til að koma að andmælum við þá fyrirætlan ráðuneytisins [...].

Þann 14. nóvember 2002, barst landbúnaðarráðuneytinu bréf frá lögmanni [A] þar sem tilkynnt var að búið væri að gefa út stefnu vegna málsins [...], þar sem [A] krefst þess að viðurkenndur verði réttur hennar til að kaupa jörðina [X]. Málið er nú til með-ferðar hjá Héraðsdómi Suðurlands.“

12.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

12.1. Undirbúningur útboðs. Rannsóknarregla. Jafnræðisregla. Sérstakt hæfi. (Mál nr. 3014/2000)

A, lögmaður, kvartaði, f.h. Sparisjóðsins í X, yfir úrskurði iðnaðar- og viðskiptaráðherra í tilefni af stjórnarsýslukæru sparisjóðsins og þriggja annarra aðila vegna afgreiðslu stjórnar Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins á umsóknum þessara aðila um vörslur og ráðstöfun hluta af fjármagni Framtakssjóðs Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins. Í kvörtuninni var því m.a. haldið fram að bæði stjórnarformaður og framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs hefðu verið vanhæfir til að fjalla um umrætt mál og jafnframt að við meðferð málsins hefði verið brotið gegn 10. og 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður benti á að í úrskurði ráðuneytisins væri á því byggt að stjórnin hefði tekið þá ákvörðun á fundi í desember 1998 að fela framkvæmdastjóra sjóðsins að hefja undirbúning að útboði vegna Framtakssjóðs. Styddist þessi fullyrðing ráðuneytisins við fundargerð stjórnar sjóðsins sem gerð var í tilefni áðurnefnds fundar. Tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki séð að sú staðhæfing kvartanda að stjórnarformanninum sjálfum hefði verið falið að hefja og sjá um undirbúning að nefndu útboði á fyrrgreindum fundi væri rétt. Í ljósi þess og að því virtu að ekki yrði af gögnum málsins ráðin bein aðkoma formannsins að útboðsferlinu fyrr en stjórnin tók þá ákvörðun í maí 1999 að leita samninga við fjóra tilboðsgjafa taldi umboðsmaður ekki forsendur til þess að fjalla frekar um meint vanhæfi hans. Þá tók umboðsmaður fram að engar forsendur væru til þess að hann gerði athugasemdir við hugsanlega aðkomu framkvæmdastjóra sjóðsins að ákvörðun stjórnar sjóðsins í september 1999 um að afturkalla fyrrnefnda ákvörðun sína en gögn málsins bæru ekki með sér að hann hefði haft neina þá einstaklegu og verulegu hagsmuni af úrlausn málsins sem leiddu til þess að hæfisreglur II. kafla stjórnarsýslulaga gætu átt við.

Varðandi þann þátt kvörtunarinnar sem beindist að meintu broti gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ítrekaði umboðsmaður það mat sitt að útboðslýsing stjórnar Nýsköpunarsjóðs hafi gefið öllum aðilum sem áhuga höfðu á því að sækja um vörslur og ráðstöfun á fjármagni Framtakssjóðs, jöfn tækifæri til að leggja fram þær upplýsingar sem útboðslýsingin kvað á um. Auk þess kvaðst umboðsmaður ekki fá séð að útboðslýsingin hafi verið óskýr um það á hvaða atriðum mat stjórnarinnar á innsendum tilboðum myndi byggjast. Taldi hann að ekki yrði annað fullyrt en að þau sjónarmið og atriði sem stjórn Nýsköpunarsjóðs óskaði upplýsinga um í útboðslýsingunni hefðu verið málefnaleg og lögmat sem grundvöllur að ákvörðun um hvaða rekstraraðila yrði falið varsla og ráðstöfun fjárens.

Í bréfi mínu til A, dags. 22. febrúar 2002, segir m.a. um þann þátt kvörtunarinnar sem lýtur að meintu broti gegn 10. gr. stjórnarsýslulaga:

Samkvæmt 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gilda lögin ekki um gerð einkaréttarlegra samninga að undanskildum reglum II. kafla laganna um sérstakt hæfi, sbr. athugasemdir með 1. gr. frumvarps þess er varð að stjórnarsýslulögum, þar sem sagði m.a. eftirfarandi:

„Lögin taka ekki til þeirra ákvarðana stjórnvalds sem teljast einkaréttar eðlis. Má þar nefna kaup á vörum og þjónustu, þar með talda gerð samninga við verktaka.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283.)

Í athugasemdum við III. kafla frumvarpsins segir á hinn bóginn:

„Flest ákvæði kaflans byggja á óskráðum grundvallarreglum stjórnsluréttarins sem hafa almennt mun víðtækara gildissvið en gert er ráð fyrir að lögin hafi, sbr. 1. og 2. gr.“ (Alpt. 1992-1993, A-deild, bls. 3292.)

Samkvæmt þessu hefur verið gengið út frá því í álitum umboðsmanns Alþingis, sbr. t.d. álit frá 17. desember 1997 í máli nr. 1489/1995, og í kenningum fræðimanna að helstu meginreglur stjórnsluréttarins, s.s. um skyldu stjórnvalds til rannsóknar og um að stjórnvaldi beri að byggja samninga sína og ákvarðanir af því tilefni á málefnalegum sjónarmiðum, gildi við töku ákvarðana um samninga einkaréttarlegs eðlis sem stjórnvöld gera, sbr. einnig dóm Hæstaréttar 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999. Enda þótt stjórnslulög nr. 37/1993 gildi þannig að jafnaði ekki um samninga einkaréttarlegs eðlis sem stjórnvöld gera, sbr. þó undantekningu að því er varðar hæfisreglur II. kafla laganna, er þannig ekki þar með sagt að stjórnvöld geti gert slíka samninga án þess að virða óskráðar reglur stjórnsluréttar.

Ég tek þó fram að af dómaframkvæmd Hæstaréttar, sbr. t.d. dóm 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999, má hugsanlega draga þá ályktun að gera beri að þessu leyti greinarmun annars vegar á ákvörðunum stjórnvalda í aðdraganda að gerð einkaréttarlegs samnings, s.s. um það við hvaða aðila verði gengið til samninga, og þá að um slíkar ákvarðanir sé fylgt fyrir mælum stjórnslulaga, og hins vegar á samningsgerðinni sem slíkri þar sem óskráðar reglur yrðu aðeins taldar gilda.

Í kvörtun yðar haldið þér því annars vegar fram að stjórn Nýsköpunarsjóðsins hafi brotið 10. gr. stjórnslulaga um rannsóknarskyldu. Bendið þér á að upplýsingar um þá þætti sem óskað var eftir í útboðslýsingu hefðu komið fram í umsóknum umbjóðenda yðar. Þær hefðu hins vegar hvorki verið ítarlegar né tæmandi enda hefði hvergi verið tekið fram í útboðslýsingu hversu nákvæmar upplýsingarnar áttu að vera. Gerðu umbjóðendur yðar ráð fyrir að frekari rannsókn yrði gerð á umsækjendum þar sem þeir myndu geta komið sjónarmiðum sínum og sérþekkingu á framfæri.

Í úrskurði iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins er í þessu sambandi rakin 19. gr. reglna 770/1997 um að þegar stjórn Nýsköpunarsjóðs taki afstöðu til tilboða rekstraraðila skuli leggja sérstaka áherslu á tiltekna þætti. Í útboðslýsingu hafi í sérstökum kafla verið fjallað um innsend gögn. Hafi þar komið fram að í innsendum gögnum skyldu koma fram upplýsingar um þá þætti sem vísað væri til í reglum 770/1997 auk þriggja annarra þátta. Ljóst mætti vera að þau gögn sem óskað hefði verið eftir frá tilboðsgjöfum yrðu grundvöllur þess við hverja yrði samið. Allir aðilar hefðu fengið jafn langan tíma til að skila inn tilboðum og sama tækifæri til að koma að þeim upplýsingum sem þeir hefðu talið nauðsynlegar. Þá segir í úrskurðinum að ekki verði talið að stjórn sjóðsins hefði borið skylda til að kalla eftir frekari gögnum umfram það sem hún taldi nauðsynlegt til að gera upp á milli tilboðsgjafa. Er rakið að stjórnin hefði fengið tvo aðila til að meta þau gögn sem bárust með hliðsjón af markmiðum tilboðsins og liggi þau fyrir í málinu. Með tilliti til þeirra gagna og upplýsinga sem aflað hefði verið væri það niðurstaða ráðuneytisins að fullnægjandi upplýsingar hefðu legið fyrir til að ákvörðun yrði tekin í málinu.

Mælt er eins og áður segir fyrir um ráðstöfun á fjármagni Framtakssjóðs Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins í reglum nr. 770/1997 sem settar voru á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1997, um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins. Í 3. málsl. 2. mgr. 7. gr. laganna segir að stjórn sjóðsins skuli „bjóða út vörslu fjárens og ráðstöfun í einingum með það að markmiði að hámarka arð eignarinnar samkvæmt nánari reglum sem viðskiptaráðherra setur að fengnum tillögum stjórnarinnar“, sbr. reglur nr. 770/1997. Samkvæmt 5. gr. reglnanna skal Nýsköpunarsjóður fela allt að 4 rekstraraðilum vörslu og ráðstöfun á fjármagni Framtakssjóðs með samningum „á grundvelli útboðs skv. 6. gr.“ Í þeirri grein kemur fram í

1. mgr. að sjóðurinn leiti samninga við aðila á grundvelli útboða og að við framkvæmd útboða skuli, eins og fyrr greinir, fylgt reglum laga nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, eftir því sem við á. Þá segir í 2. mgr. 5. gr. að gerður skuli nýsköpunarsamningur til allt að 10 ára á milli Nýsköpunarsjóðs og rekstraraðila en samkvæmt 3. gr. reglna nr. 770/1997 er nýsköpunarsamningur samningur á milli sjóðsins og rekstraraðila „um ráðstöfun og vörslu þess síðarnefnda á tilteknum hluta af ráðstöfunarfé Framtakssjóðs“.

Nýsköpunarsjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og fer viðskiptaráðherra með yfirmun sjón með honum, sbr. 1. gr. laga nr. 61/1997. Um þá samninga einkaréttarlegs eðlis sem sjóðurinn gerir gilda því almennar reglur stjórnarsýsluréttar eins og áður er rakið, s.s. meginreglan um rannsóknarskyldu og um að samningar sem stjórnin geri og ákvarðanir sem hún taki séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Ég tek hins vegar fram að meginregla stjórnarsýsluréttar um rannsóknarskyldu, sbr. fyriræli 10. gr. stjórnarsýslulaga, er afstæð að efni til. Umfang og eðli þeirrar rannsóknar og upplýsingaöflunar sem stjórnvald þarf að láta fara fram er breytilegt eftir aðstæðum. Það kann því að hafa áhrif á þær kröfur sem gerðar eru að þessu leyti hvort um sé að ræða einkaréttarlega samningagerð stjórnvalda eða hvort um sé að ræða einhliða stjórnvaldsákvarðanir. Þá kann það lagalega umhverfi sem samningagerðin fer fram í einnig að hafa áhrif á eðli og stig þeirra krafna sem gerðar eru til stjórnvalda að þessu leyti.

Af framangreindum ákvæðum verður ráðið að lög nr. 61/1997 og reglur nr. 770/1997 gera ráð fyrir að samningar á milli Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og áhugasamra rekstraraðila um vörslu og ráðstöfun fjármagns Framtakssjóðs skuli gerðir á grundvelli tilboða sem fram koma í útboðsferli. Þegar lög og reglur gera ráð fyrir því að einkaréttarlegir samningar á vegum ríkisins skuli gerðir í kjölfar útboðs þá felur það í sér nokkra afmörkun á umfangi og eðli þeirrar rannsóknarskyldu sem lögð er á stjórnvöld í slíkum tilvikum meðal annars í þeim tilgangi að gæta jafnræðis á milli tilboðsgjafa, sbr. meginreglu þágildandi 21. gr. reglugerðar nr. 302/1996, um innkaup ríkisins, og 16. gr. laga nr. 65/1993. Í síðarnefnda ákvæðinu er rakin sú meginregla útboðsréttar að samburður á tilboðum og ákvörðun um hvaða tilboði skuli tekið eða við hvern bjóðenda skuli samið skuli fara fram á grundvelli útboðsskilmála. Á stjórnvöld, eins og aðra kaupendur verks, vöru eða þjónustu sem boðin er út, er þannig lögð sú skylda að útbúa ítarlega útboðsskilmála, sbr. þágildandi 25. gr. reglugerðar nr. 302/1996. Er með því leitast við að haga útboðsferlinu þannig að allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til ákvörðunar um það hvaða tilboði verði tekið séu lagðar fram af hálfu áhugasamra bjóðenda þannig að samburður á tilboðum og ákvörðun um hvaða tilboði verði tekið sé alfarið byggð á útboðsskilmálum og innkomnum tilboðum.

Af því sem ég hef rakið hér að framan leiðir að mínu áliti að almennt verður ekki gerð sú krafa samkvæmt rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, að stjórnvöld óski frekari upplýsinga frá tilteknum bjóðanda eða bjóðendum umfram þær sem útboðsskilmálar mæla fyrir um hafi bjóðandi átt raunhæfan kost á grundvelli skýrrar útboðslýsingar á að leggja fram tilgreindar upplýsingar. Með því er ég hins vegar ekki að útiloka að stjórnvald geti að lögum tekið þá ákvörðun að krefjast einhverra frekari upplýsinga eða skýringa í tilteknum tilvikum, í tilefni af útboði á verki eða þjónustu, svo lengi sem slík ákvörðun er framkvæmd með þeim hætti að gætt sé jafnræðis á milli allra bjóðenda. Þá tek ég fram að enda þótt gert sé ráð fyrir því að útboðsgögn eigi að vera það skýr og glögg að áhugasamir bjóðendur velkist ekki í vafa um hvaða upplýsinga og gagna er óskað samfara tilboði þá getur aðstaðan verið sú að stjórnvaldi sé rétt að leiðbeina tilteknum bjóðanda nánar um það hvaða atriði er óskað upplýsinga um en í slíkum tilvikum verður að gera þá kröfu að stjórnvald sjái til þess að allir áhugasamir bjóðendur fái vitneskju um efni slíkra leiðbeininga þannig að þeir geti hagað tilboðsgjöf sinni í samræmi við þær.

Ég minni á að samkvæmt gögnum þessa máls lá fyrir skýr og glögg útboðslýsing með upptalningu á þeim atriðum sem óskað var upplýsinga um hjá áhugasömum bjóðendum. Þá

óskaði stjórnin eftir því að framkvæmdarstjóri sjóðsins og óháður aðili legðu mat á framkomin tilboð á grundvelli útboðsskilmála og lá afstaða þessara aðila fyrir áður en stjórnin tók ákvarðanir sínar um að hvaða tilboði yrði gengið. Að þessu virtu og gögnum þessa máls, og einnig í samræmi við athugasemdir mínar hér að framan, tel ég að ekki séu forsendur til þess að ég geri athugasemdir við málsmeðferð og ákvarðanir stjórnar Nýsköpunarsjóðs við undirbúning á umræddu útboði á grundvelli rannsóknarreglunnar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

**12.2. Aðgangur að gögnum. Málshraði. Svör stjórnvalda til umboðsmanns.
(Mál nr. 3479/2002)**

A kvartaði yfir því að úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta hefði ekki svarað bréfi hennar en í bréfinu fór A fram á að sér yrði veittur aðgangur að gögnum tveggja mála hennar fyrir nefndinni. Var beiðnin sett fram á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður rakti meginreglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um málshraða. Tók hann fram að það yrði að telja í samræmi við framangreinda reglu að stjórnvöldum sé skylt, hvort sem um er að ræða ákvarðanir sem stjórnsýslulögin gilda beinlínis um eða framkvæmd stjórnsýslunnar almennt, að haga afgreiðslu mála á þann hátt að þau séu til lykta leidd svo fljótt sem unnt er. Með vísan til atvika málsins og þess að tæpir fimm mánuðir liðu áður en úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta svaraði erindi A taldi umboðsmaður að afgreiðsla erindisins hefði dregist lengur en samrýmst gæti grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins um málshraða. Umboðsmaður áréttaði auk þess ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga um skyldu stjórnvalds til að skýra aðila máls frá því ef fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta að hún hagaði málsmeðferð sinni framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álit hans.

Umboðsmaður taldi að lokum ástæðu til að gera athugasemdir við þann drátt sem varð á að úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta svaraði erindi hans en skýringar nefndarinnar bárust umboðsmanni ekki fyrr en rúmum fimm mánuðum eftir að óskað hafði verið eftir að nefndin skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til nefndarinnar að slíkt endurtæki sig ekki og að erindum sem umboðsmaður sendi í tilefni af kvörtunum sem honum bærust yrði svarað innan hæfilegs tíma.

Með bréfi til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, dags. 21. mars 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt hefði gefið nefndinni tilefni til viðbragða og þá í hverju þau hefðu falist. Í bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 10. apríl 2003, er vinnutilhögun úrskurðarnefndarinnar lýst svo og þeim reglum sem gilda um málsmeðferð fyrir nefndinni. Síðan segir m.a.:

„Starfsmaður úrskurðarnefndarinnar hefur í tilefni álits umboðsmanns sent leiðbeiningarbréf til allra svæðismiðlana og úthlutunarnefnda þar sem áréttaðar eru ofangreindar reglur um málsmeðferð og brýnt fyrir þeim að afgreiða mál svo fljótt sem auðið er samkvæmt 9. gr. stjórnsýslulaga. Úthlutunarnefndum hefur einnig verið leiðbeint um form ákvarðana og vísan í stjórnsýslulög [...]. Er aðila kynntur réttur sinn til frekari rökstuðnings innan tilskilins frests svo og kæruleið til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta og kærufrest. Auk þess er í leiðbeiningarbréfi þessu skýrt frá rétti aðila til að kynna sér og fá afrit af öllum skjölum sem mál hans varðar samkvæmt 15.

gr. stjórnarsýslulaga svo fljótt sem auðið er. Ekki hefur verið um gjaldtöku að ræða fyrir slík afrit.“

12.3. Valdmörk stjórnvalda. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnarsýsluhættir.
(Mál nr. 3553/2002)

A, framkvæmdastjóri fyrirtækis, kvartaði yfir bréfi landlæknisembættisins þar sem m.a. var staðhæft að A hefði staðið fyrir því að dreifa tilteknum persónuupplýsingum til fjölmiðla. Af hálfu A var því haldið fram að með bréfinu hefði landlæknisembættið farið út fyrir valdheimildir sínar samkvæmt lögum og jafnframt brotið gegn meginreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, m.a. um rannsóknarreglu og andmælarétt.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga um embættis- og eftirlitsskyldur landlæknis. Þá rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, og benti á að landlækni væri ekki falið sérstakt hlutverk á grundvelli þeirra.

Umboðsmaður minnti á þá meginreglu íslensks réttar að stjórnvöld sé lögbundin. Af þeirri reglu leiði að stjórnvöld geti almennt ekki unnið önnur verkefni en lög mæli fyrir um að séu á verksviði þeirra. Þá hafi almennt verið litið svo á að til þess að stjórnvald geti tekið afstöðu til háttarnis tiltekins einstaklings eða lögaðila, og þá meðal annars fjallað um hvort viðkomandi hafi brotið lög, verði að standa til þess skýr lagaheimild sem feli stjórnvaldinu að annast slíkt verkefni. Taldi umboðsmaður að sú ályktun yrði dregin af lagalegri afmörkun á verkefnum og valdheimildum landlæknis að honum væri ekki falið að fjalla beinlínis um athafnir annarra einstaklinga eða lögaðila en þeirra sem falla undir löggjöf um heilbrigðisstarfsmenn. Umboðsmaður tók fram að ekki væri ástæða fyrir sig að fullyrða að landlæknir gæti aldrei á grundvelli almenns eftirlitshlutverks síns og réttindagæslu fyrir hönd sjúklinga vakið athygli aðila utan heilbrigðisþjónustunnar á ýmsum atriðum er varða réttindi sjúklinga, m.a. um mikilvægi þess að gætt sé trúnaðar við meðferð heilsufarsupplýsinga, og sett fram ábendingar í því sambandi. Það félli hins vegar utan lögbundins hlutverks landlæknis að tilkynna aðila á borð við A að embættið teldi hann hafa brugðist trúnaði við tiltekna sjúklinga og jafnframt að staðhæfa, án sérstakrar rannsóknar, að hann hafi staðið að því að dreifa viðkvæmum persónuupplýsingum. Það var því niðurstaða umboðsmanns að embætti landlæknis hefði gengið lengra í þessu máli en samrýmst gæti því hlutverki sem embættinu væri falið í lögum.

Þá minnti umboðsmaður á að stjórnvöld sem hafa í hyggju að gera athugasemdir við háttsemi borgaranna verði almennt að gæta að meginreglum stjórnarsýsluréttar um málsmeðferð, skráðum sem óskráðum, við undirbúning slíkra aðgerða og þetta kunnir einnig að eiga við í þeim tilvikum þegar embætti landlæknis telji sig hafa heimild til þess að setja fram ábendingar eða vekja athygli annarra aðila en falli beinlínis undir verksvið þess samkvæmt lögum. Þá lagði umboðsmaður áherslu á að á landlækni og starfsmönnum hans hvíldi sú skylda í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að orða ábendingar til aðila með þeim hætti að gætt væri hlutleysis, sanngirni og fyllstu kurteisi í garð þeirra sem í hlut ættu. Að mati umboðsmanns var efni og orðalag í umræddu bréfi til A gagnrýniverð.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landlæknis að hann tæki málið til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá A, og hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu. Þá voru það jafnframt tilmæli

umboðsmanns að þess yrði framvegis gætt að haga meðferð hliðstæðra mála hjá embætti landlæknis í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til landlæknis, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég upplýsinga um hvort A hefði leitað til landlæknisembættisins á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í bréfi landlæknis, dags. 20. febrúar 2003, er það upplýst að A hafi ekki leitað til embættisins að nýju vegna kvörtunar sinnar. Því hafi engar frekari ákvarðanir verið teknar í máli hans eða fyrirtækis hans og líti embættið svo á að afskiptum þess af því sé lokið. Þetta er áréttað í bréfi aðstoðarlandlæknis til mín, dags. 18. mars 2003.

**12.4. Aðgangur að gögnum. Álit lögmanns.
(Mál nr. 3643/2002)**

A kvartaði yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins þar sem staðfest var synjun Mosfellsbæjar á kröfu A um aðgang að lögfræðialíti sem bærinn hafði látið vinna í tilefni af bótakröfu A. A hafði áður skotið ákvörðun bæjarins til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem hafði vísað málinu frá.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 13. desember 2002, þar sem hann tók fram að ekki væri tilefni til þess að hann aðhefðist frekar í tilefni af kvörtuninni, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfi umboðsmanns til lögmanns A, dags. 13. desember 2002, sagði meðal annars svo:

Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins í máli umbjóðanda yðar frá 13. ágúst sl. er komist að þeirri niðurstöðu að heimilt hafi verið af hálfu Mosfellsbæjar að synja umbjóðanda yðar um aðgang að lögfræðialitinu með vísan til 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Með vísan til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hef ég ákveðið að takmarka athugun mína á kvörtun yðar við þessa niðurstöðu ráðuneytisins. Hef ég því ekki tekið afstöðu til réttmætis úrlausnar úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 11. júlí 2002, um að vísa kæru yðar frá nefndinni þar sem beiðni umbjóðanda yðar um aðgang að umræddu álitu fari eftir stjórnslulögum en ekki upplýsingalögum.

Ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga, sbr. upphafsorð sama ákvæðis, er svohljóðandi:

„Réttur aðila máls til aðgangs að gögnum tekur ekki til: [...] (2) Bréfaskipta stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað.“

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnslulögum segir svo um þetta ákvæði:

„Í öðru lagi eru undanskilin bréfaskipti stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað. Stjórnvöld njóta hér jafnræðis á við aðra aðila, sem hugsanlega eru að undirbúa málaferli gegn þeim, með því að þurfa ekki að birta bréfaskipti sín við sérfróða aðila sem eru þeim til ráðgjafar við málshöfðun eða rekstur dómsmáls.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3297.)

Orðalag 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga og lögskýringargögn benda til þess að ekki sé gerð krafa um að umrædd bréfaskipti eigi sér stað eftir að dómsmál er höfðað eða

beinlínis í tilefni af ákvörðun um að höfða slíkt mál eða taka til varna. Ég tel að skýra verði ákvæðið með það fyrir augum að tryggja jafnræði á milli aðila máls og viðkomandi stjórnvalds ef til dómsmáls kemur. Með tilliti til atvika í máli yðar tel ég því nægilegt að beiðni stjórnvalds um álit sérfróðs aðila sé sett fram í tilefni af framkominni kröfu aðila máls um skaðabætur þar sem lagt er til grundvallar af hálfu aðilans að leitað verði til dómstóla fallist stjórnvöld ekki á kröfuna. Lögfræðiálitið hefur þá þann tilgang að auðvelda stjórnvaldinu að meta hvort líkindi séu á því að því yrði gert að greiða aðilanum umkrafðar skaðabætur ef til dómsmáls kæmi.

Ég tek fram til hliðsjónar og samanburðar að við samningu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 var „einkum“ horft til dönsku stjórnarsýslulaganna frá 1985, sjá athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnarsýslulögum, sbr. Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3281. Í 3. mgr. 14. gr. dönsku laganna er að finna efnislega samhljóða ákvæði og í 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga. Hefur það ákvæði verið skýrt með þeim hætti af hálfu danskra fræðimanna, með tilliti til orðalagsins í niðurlagi ákvæðisins, að það beri að skilja með víðtækum hætti, sjá hér t.d. Jon Vogter: Forvaltningsloven. Kaupmannahöfn 1999, bls. 305. Þá hefur umboðsmaður danska Þjóðþingsins (Folketingets Ombudsmand) lagt til grundvallar að ef bréfaskipti varða lögfræðileg álitæfni eigi 3. mgr. 14. gr. dönsku stjórnarsýslulaganna við óháð því hvort bein tengsl séu á milli bréfaskiptanna og fyrirhugaðs dómsmáls, sjá hér FOB 1995, bls. 81.

Af gögnum málsins liggur fyrir að með bréfi yðar, dags. 8. mars 2002, til bæjarstjórnar Mosfellsbæjar kröfðust þér að bærinn greiddi umbjóðanda yðar nánar tiltekna fjárhæð í skaðabætur. Í lok bréfsins er því lýst yfir með feitlettruðu orðalagi að bærinn fái viku frest til þess að ganga til uppgjors á nefndri bótakröfu en að „málið [verði] borið undir dómstóla eftir þau tímamörk“. Af gögnum málsins verður ráðið að bæjarráð Mosfellsbæjar óskaði í tilefni af bótakröfu yðar eftir álitu lögmanns á því hvort umbjóðandi yðar ætti þann bótarétt sem þér hélduð fram. Var álit lögmannsins síðan lagt fram á fundi bæjarráðs 2. maí 2002 þar sem samþykkt var að hafna bótakröfu yðar.

Þegar horft er til framangreindra atvika um tilefni þess að Mosfellsbær óskaði eftir því lögfræðiáliti, sem þér óskuðuð eftir aðgangi að, tel ég mig ekki hafa forsendur til þess að gera athugasemdir við þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að Mosfellsbæ hafi verið heimilt að synja yður um umrætt álit á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga. Ég legg á það áherslu að í umræddu álitu var Mosfellsbæ veitt ráðgjöf um réttarstöðu sína í tilefni af þeim lögfræðilegu álitæfnum sem voru til staðar í máli umbjóðanda yðar. Þá var beiðnin um álituð m.a. sett fram þar sem fyrir lá að þér ætluðuð að leita til dómstóla ef bærinn færi þá leið að hafna bótakröfu yðar. Samkvæmt framangreindu er niðurstaða mín sú að ekki sé til efni til þess að ég aðhafist frekar í tilefni af kvörtun yðar og er umfjöllun minni um hana því lokið, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Ég tel rétt að ítreka að framangreind niðurstaða beinist aðeins að þeirri niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins að heimilt hafi verið að synja umbjóðanda yðar um aðgang að umræddu lögfræðiáliti með vísan til ákvæðis 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga. Ég hef því hér hvorki tekið afstöðu til annarra atriða sem fram koma í úrskurði ráðuneytisins né efnislegrar niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál um að vísa kæru yðar frá nefndinni.

13.0. Námslán og námsstyrkir.

13.1. Námsstyrkir. Jöfnun á námskostnaði. Lögættisreglan. (Mál nr. 3416/2002)

A kvartaði yfir úrskurði menntamálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun námsstyrkjanefndar um að synja honum um uppbót á dvalarstyrk. Var synjunin á því byggð að lögheimili A, sem var á Akureyri, væri á svokölluðu A-svæði samkvæmt þágildandi reglugerð nr. 746/2000, um jöfnun námskostnaðar. Uppfyllti hann því ekki skilyrði um veitingu uppbótar á dvalarstyrk sem hann fékk úthlutað, þrátt fyrir að hann stundaði nám sitt í Reykjavík.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, sem og ákvæði þágildandi reglugerðar um jöfnun námskostnaðar, nr. 746/2000, sbr. nú reglugerð nr. 605/2001. Reyndi einkum á ákvæði 5. gr. reglugerðarinnar sem girti fyrir að A gæti fengið uppbót á dvalarstyrk þótt hann gæti ekki stundað sambærilegt nám í heimabæ sínum. Taldi umboðsmaður, einkum með gagnályktun frá 2. mgr. 2. gr. laga nr. 23/1989 og með vísan til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1236/1994, að það væri eitt meginmarkmið laga nr. 23/1989 að jafna aðstöðumun nemenda sem ekki geta stundað það nám er þeir kjósa frá lögheimili sínu að því leyti sem mismunun skapast vegna búsetu. Umboðsmaður benti á að löginn settu beinlínis það skilyrði að ekki væri unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan. Í lögnum væru hins vegar engin bein ákvæði um að framboð framhaldsskólanáms á þeim stað þar sem nemendur ættu lögheimili ætti að hafa áhrif á möguleika til að fá námsstyrk eða fjárhæð hans. Taldi umboðsmaður að með vísan til þessa og ummæla menntamálaráðherra í umræðum á Alþingi gæti ráðherra ekki á grundvelli almennrar reglugerðarheimildar sem honum er veitt í lögnum látið mögulegt framboð á öðru framhaldsskólanámi, sem þó er ekki sambærilegt við það nám sem nemandinn hefur valið að stunda, ráða fjárhæð þess stuðnings sem veittur er einstökum nemendum. Fékk hann heldur ekki séð, eins og lagareglur um veitingu umræddra námsstyrkja hljóðuðu, að það sjónarmið sem ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000 væri byggt á samkvæmt skýringum menntamálaráðuneytisins gæti talist málefnalegt. Minnti umboðsmaður á að stjórnvöld yrðu við setningu stjórnvaldsfyrirmæla að fylgja hinni óskráðu grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins um jafnrétti borgaranna. Mismunun á grundvelli þeirra sjónarmiða sem 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000 væri byggð á væri þess eðlis að henni yrði ekki beitt nema til kæmi ákvörðun löggjafans þar um. Var það niðurstaða umboðsmanns að slík takmörkun á möguleikum nemanda til þess að fá úthlutað uppbót á dvalarstyrk yrði ekki talin eiga sér stoð í lögum nr. 23/1989.

Beindi hann þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

I.

Hinn 10. janúar 2002 leitaði B til mín f.h. sonar síns, A, og kvartaði yfir úrskurði menntamálaráðuneytisins, dags. 5. desember 2001. Í úrskurði ráðuneytisins var staðfest ákvörðun námsstyrkjanefndar samkvæmt lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, um að synja A um uppbót á dvalarstyrk. Bygðist synjunin á því að lögheimili A væri á svokölluðu A svæði samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, um jöfnun náms-

kostnaðar. Uppfyllti hann því ekki skilyrði um veitingu uppbótar á dvalarstyrk sem hann fékk úthlutað. B leit svo á að synjunin feli í sér ólögmeta mismunun og að með henni væri farið á svig við ákvæði íslenskra laga eða brotið gegn alþjóðlegum samþykktum og sáttmálum sem Ísland væri aðili að.

A á lögheimili á Akureyri og veturinn 2000-2001 var hann við tónlistarnám í Reykjavík en ágreiningslaust er að A átti ekki kost á að stunda nám sitt á Akureyri.

Ég lauk máli þessu með álit, dags. 29. júlí 2002.

II.

Samkvæmt gögnum málsins eru atvik þau að með umsókn til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 14. nóvember 2000, sótti A um dvalarstyrk fyrir haustönn 2000 og vorönn 2001 á grundvelli laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði. Var honum úthlutað dvalarstyrk án uppbótar, sbr. þágildandi reglugerð nr. 746/2000, um jöfnun námskostnaðar. Taldi hann sig hins vegar eiga rétt á hærri styrk og sendi af því tilefni sérstakt erindi til námsstyrkjanefndar. Rétt er að benda hér á að samkvæmt 2. mgr. 3. gr. þágildandi reglugerðar nr. 746/2000, sbr. nú reglugerð nr. 605/2001, hefur nefndin starfsstöð í húsakynnum Lánasjóðs íslenskra námsmanna og annast sjóðurinn alla umsýslu og nauðsynlega framkvæmd fyrir nefndina. Tekur sjóðurinn m.a. við umsóknum um námsstyrki, sér um úrvinnslu þeirra, leitar eftir upplýsingum frá skólum um hvort nemandi teljist hafa stundað reglubundið nám og annast útborgun námsstyrkja.

Með bréfi námsstyrkjanefndar, dags. 23. maí 2001, staðfesti nefndin fyrri afgreiðslu lánasjóðsins á úthlutun styrks til A. Í bréfinu voru m.a. rakin ákvæði 1. mgr. 4. gr. og 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000.

Með bréfi, dags. 25. maí 2001, bar B, faðir A, fram kvörtun til mín vegna framangreindrar ákvörðunar námsstyrkjanefndar. Með bréfi til B, dags. 15. júní 2001, lauk ég umfjöllun minni um kvörtunina, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með vísan til þess að hægt væri að leita með ákvörðun námsstyrkjanefndar til menntamálaráðuneytisins. Brysti því lagaskilyrði til þess að ég gæti fjallað á þeim tíma um kvörtunina, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997.

Með bréfi, dags. 4. júlí 2001, kærði B ákvörðun námsstyrkjanefndar, fyrir hönd sonar síns, til menntamálaráðuneytisins. Af því tilefni óskaði ráðuneytið með bréfi, dags. 5. júlí 2001, eftir umsögn námsstyrkjanefndar um málið og þau sjónarmið sem fram komu í stjórnarsýslukærunni. Í athugasemdum námsstyrkjanefndar, dags. 19. júlí 2001, sagði meðal annars svo:

„Tilgangur svæðaskiptingarinnar er að skapa svigrúm til að veita þeim sem búa í mesta dreifbýlinu hæstu styrkina. Akureyri og Reykjavík tilheyra svæði A þar sem íbúarnir standa frammi fyrir umtalsverðu námsvali án þess að verða að dvelja fjarri lögheimili og fjölskyldu, þó að á hvorugum staðnum sé allt nám í boði. Heimili í nálægð framhaldsskóla, en utan svæðis A, tilheyra svæði B. Þeir sem þar búa geta stundað framhaldsnám frá heimili sínu þó að um takmarkað námsframboð sé að ræða. Sæki þeir nám annað geta þeir fengið jöfnunarstyrk sem samsvarar grunnstyrk (A-styrk) með allt að 15% uppbót. Þeir sem búa á svæði C hafa ekkert val. Þeir verða að dvelja fjarri heimili vilji þeir stunda framhaldsnám. Stundi þeir framhaldsnám geta þeir fengið grunnstyrk með allt að 30% uppbót.

Framangreind svæðaskipting byggir á almennum möguleikum til framhaldsnáms, en ekki því hvort tiltekin námsbraut er í boði á þeim stað sem nemandinn á lögheimili. Þannig tilheyrir [A] svæði A hvort heldur nám hans verður stundað á Akureyri eða ekki. Samsvarandi regla gildir t.d. um nemanda í nágrenni Menntaskólans á Laugarvatni sem stundar nám við Verslunarskóla Íslands í Reykjavík. Hann tilheyrir svæði B og á rétt á

styrk til jöfnunar á námskostnaði í samræmi við það. Hann fengi þannig ekki hærri styrk (C-styrk) þó að hann sýndi fram á að námsbrautin sem hann leggur stund á við Verslunarskóla Íslands sé ekki í boði við Menntaskólann á Laugarvatni.

Með hliðsjón af framansögðu er ekki hægt að fallast á það sjónarmið, sbr. kæru til ráðuneytisins, að afgreiðsla námsstyrkjanevndar á máli [A] byggji ekki á málefnalegum sjónarmiðum.

Það verður ekki séð að niðurstaða námsstyrkjanevndar í máli þessu fari í bága við ákvæði laga og reglna um námsstyrkjanevnd og er því farið fram á að niðurstaða nefndarinnar frá 23. maí sl. í máli [A] verði staðfest.“

Með bréfi menntamálaráðuneytisins frá 24. júlí 2001 var B, f.h. A, kynnt umsögn námsstyrkjanevndar og honum gefinn kostur á að bregðast við efni athugasemdanna. Gerði hann það með bréfi, dags. 3. ágúst 2001, og hafnaði hann rökum nefndarinnar og ítrekaði að hann teldi að um alvarlega mismunun væri að ræða vegna búsetu.

Menntamálaráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu 5. desember 2001. Í úrskurði ráðuneytisins sagði meðal annars svo:

„*Um skilyrði laga nr. 23/1989 um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.*

Í lögum nr. 23/1989 um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði er mælt fyrir um þau skilyrði sem umsækjendur þurfa að fullnægja svo að af styrkveitingu geti orðið. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 23/1989 um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði njóta nemendur, sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi sem ekki er á háskólastigi eða gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna náms, réttar til námsstyrkja samkvæmt lögnum. Það er skilyrði styrkveitingar að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanevnd metur jafngildan.

Í 3. gr. laganna er mælt fyrir um að styrkir sem nemendur njóta eru a) ferðastyrkir, b) fæðisstyrkir, c) húsnæðisstyrkir og d) sérstakir styrkir. Í einstökum tölulíðum er mælt fyrir um nánari skilyrði þess að styrkir séu veittir.

Í lokamálið 1. mgr. 4. gr. laganna er mælt fyrir um að námsstyrkjanevnd úthluti námsstyrkjum til styrkhæfra nemenda. Í 6. gr. laganna segir að menntamálaráðuneytið setji reglugerð er mæli fyrir um með nánari hætti hvernig lögin skulu framkvæmd.

Reglugerð nr. 746/2000 um jöfnun námskostnaðar.

Menntamálaráðherra hefur mælt nánar fyrir um framkvæmd laganna. Í gildi er reglugerð nr. 746/2000 um jöfnun námskostnaðar. Reglugerðin leysti af hólmi eldri reglugerð nr. 779/1999. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar eiga nemendur á framhaldsskólastigi sem fullnægja eftirtöldum skilyrðum rétt til námsstyrkja til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun vegna búsetu svo sem nánar er kveðið á um í reglugerðinni:

a) Nemandi stundar reglubundið nám á framhaldsskólastigi hér á landi, sem ekki er á háskólastigi eða gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi, enda sé um að ræða a.m.k. eins árs skipulagt nám við framhaldsskóla sem falla undir ákvæði laga um framhaldsskóla nr. 80/1996.

b) Nemandi nýti sér ekki rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna eða nýtur hliðstæðrar fyrirgreiðslu.

Í c-lið 1. mgr. 2. gr. áðurnevndrar reglugerðar segir að dvalarstyrkur samkvæmt reglugerðinni sé þrjúþættur, þ.e. ferðastyrkur, fæðisstyrkur og húsnæðisstyrkur. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar er nánar mælt fyrir um skilyrðin fyrir úthlutun dvalar-

styrks. Í ákvæðinu segir að þeir sem ekki geta stundað sambærilegt nám frá lögheimili sínu og dvelja þess vegna fjarri lögheimili og fjölskyldu sinni geta átt rétt á dvalarstyrk.

Í 5. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að fjárhæð dvalarstyrks sé mishá eftir því hvar lögheimili umsækjanda er á landinu. Í 1. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um skiptingu landsins í þrjú svæði: svæði A (höfuðborgarsvæðið og Akureyri); svæði B (sveitarfélög og nágrannabyggðir með framhaldsskóla); svæði C (önnur byggðarlög). Í 2. mgr. segir að námsstyrkjanefnd sé heimilt að veita allt að 15% uppbót á fullan dvalarstyrk til nemenda sem eiga lögheimili á svæði B og allt að 30% uppbót á fullan dvalarstyrk til nemenda sem eiga lögheimili á svæði C.

Niðurstaða.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 23/1989 um jöfnun námskostnaðar veitir ríkissjóður námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám, sbr. 5. gr.

Það er eitt skilyrði fyrir styrkveitingu samkvæmt 2. gr. laga nr. 23/1989 um jöfnun námskostnaðar að nemandi stundi reglubundið framhaldsnám hér á landi sem ekki er á háskólastigi eða gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi. Það er jafnframt skilyrði styrkveitingar að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan.

Kærandi stundar nám við Tónlistarskóla FÍH í Reykjavík en hefur skráð lögheimili að Byggðavegi 103 á Akureyri. Hann þarf því sökum náms síns að dveljast langdvölum frá lögheimili sínu og fjarri fjölskyldu. Hann á því rétt á námsstyrk samkvæmt 2. gr. laga nr. 23/1989, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 746/2000.

Kærandi hefur í máli þessu bent á að sú mismunun, sem felst í 5. gr. reglugerðarinnar, eigi sér ekki lagastoð, auk þess sem það er afstaða hans að regla 5. gr. um svæðaskiptingu landsins byggi á ólögmætum sjónarmiðum. Kærði hefur aftur á móti talið að tilgangurinn með svæðaskiptingunni sé að skapa svigrúm til að veita þeim sem búa í mesta dreifbýlinu hæstu styrkina. Sú regla gildir fyrir alla án tillits til búsetu þeirra í þeim skilningi að skiptingin byggi á almennum möguleikum til náms en ekki hvort tiltekin námsbraut sé í boði á þeim stað sem nemandi á lögheimili.

Í 6. gr. laga nr. 23/1989 er mælt fyrir um að menntamálaráðherra setji reglugerð með nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Þegar umsókn kæranda var skilað til kærða var í gildi reglugerð nr. 746/2000 og verður við hana stuðst við úrlausn máls þessa.

Kærandi er með lögheimili á Akureyri og fellur því undir svæði A samkvæmt reglugerðinni. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar er kærða heimilt að veita 15% uppbót á námsstyrk búi umsækjandi á svæði B en allt að 30% uppbót á námsstyrk þeirra sem búa á svæði C. Engin heimild er til að veita þeim umsækjendum uppbót á námsstyrk sem eiga lögheimili sem fellur undir svæði A.

Við mat á því hvort reglugerð nr. 746/2000 eigi sér stoð í lögum verður að líta til efnis reglugerðarinnar svo og ákvæða laga nr. 23/1989 og lögskýringargagna með þeim lögum. Ekki er að finna neinar vísbendingar um skilning á 1. og 2. gr. laganna í lögskýringargögnum sem taka til þess álitaefnis, sem til úrlausnar er í máli þessu. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 23/1989 segir þó að í 1. gr. laganna sé að finna tilgang laganna. Í 1. gr. laganna kemur meðal annars fram að námsstyrkur sé veittur til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum.

Af þessu ákvæði er ljóst að heimilt er að mismuna umsækjendum innan vissra marka eftir því hvar lögheimili þeirra er skráð, enda verður aðstöðumunur vegna búsetu umsækjenda ekki jafnaður með öðrum hætti. Af þessu leiðir, þegar litið er til 1. gr. laganna, að það svæðisskipulag, sem reglugerðin mælir fyrir um, sé innan þeirra marka sem lögin setja menntamálaráðherra, sbr. 6. gr. laganna.

Varðandi mat á því hvort ákvarðanir kærða hafi byggst á ólögmatum sjónarmiðum verður sem fyrr að líta til ákvæða laga nr. 23/1989, lögskýringargagna með þeim lögum svo og ákvæða reglugerðar nr. 746/2000. Markmið laga nr. 23/1989 er, eins og áður er reifað, að veita námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum. Ákvæði 5. gr. reglugerðarinnar um svæðaskiptingu landsins á grundvelli lögheimilis umsækjenda hefur meðal annars tekið mið af 1. gr. laganna.

Kærði hefur samkvæmt nefndri 5. gr. heimild til að veita allt að 15-30% uppbót eftir því hvar umsækjandi á skráð lögheimili. Þessa heimild hefur kærði nýtt en heimild hans tekur einungis til svæðis B og svæðis C samkvæmt reglugerðinni. Þrátt fyrir ákvörðun um að nýta heimildina samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar hefur kærði ekki frjálssar hendur um það með hvaða hætti uppbótin er veitt, heldur er hann bundinn af lögum nr. 23/1989 og ákvæðum reglugerðarinnar. Með hliðsjón af því verður ekki séð að kærða hafi verið heimilt að veita kæranda uppbót á þann dvalarstyrk sem hann fékk úthlutað og staðfestur var með bréfi kærða, dags. 23. [maí] sl. Af þessum sökum verður að hafna kæru umsækjanda og fallast á kröfur kærða í máli þessu.

VII. Úrskurðarorð.

Ákvörðun kærða er staðfest.“

III.

Ég ritaði menntamálaráðherra bréf, dags. 5. febrúar 2002, vegna málsins. Í því sagði m.a. svo:

„Við umfjöllun um stjórnslukæru [B] var óskað eftir umsögn frá námsstyrkjanefnd og í bréfi nefndarinnar, dags. 19. júlí 2001, segir meðal annars:

„Tilgangur svæðaskiptingarinnar er að skapa svigrúm til að veita þeim sem búa í dreifbýlinu hæstu styrkina. Akureyri og Reykjavík tilheyra svæði A þar sem íbúarnir standa frammi fyrir umtalsverðu námsvali án þess að verða að dvelja fjarri lögheimili og fjölskyldu, þó að á hvorugum staðnum sé allt nám í boði. Heimili í nálægð framhaldsskóla, en utan svæðis A, tilheyra svæði B. Þeir sem þar búa geta stundað framhaldsnám frá heimili sínu þó að um takmarkað námsframboð sé að ræða. Sæki þeir nám annað geta þeir fengið jöfnunarstyrk sem samsvarar grunnstyrk (A-styrk) með allt að 15% uppbót. Þeir sem búa á svæði C hafa ekkert val. Þeir verða að dvelja fjarri heimili vilji þeir stunda framhaldsnám. Stundi þeir framhaldsnám geta þeir fengið grunnstyrk með allt að 30% uppbót.

Framangreind svæðaskipting byggir á almennum möguleikum til framhaldsnáms, en ekki því hvort tiltekin námsbraut er í boði á þeim stað sem nemandinn á lögheimili.“

Ég skil þessar skýringar svo að í tilvikum [A] leiði sú aðstaða að hann á kost á að stunda annað framhaldsnám á Akureyri heldur en hann hefur valið að leggja stund á í Reykjavík til þess að hann fær ekki sömu fjárhæð í styrk og samnemendur hans sem eiga lögheimili t.d. á Siglufirði og Skagaströnd. Munur á fjárhæðinni ráðist þannig ekki af mati á mismunandi kostnaði þessara nemanda við að sækja umrætt nám til Reykjavíkur frá lögheimili þeirra.

Í úrskurði ráðuneytisins er meðal annars vísað til 1. gr. laga nr. 23/1989 og sagt að af ákvæðinu sé ljóst að heimilt sé að mismuna umsækjendum innan vissra marka eftir því hvar lögheimili þeirra sé skráð. Síðan segir að af þessu leiði að þegar litið sé til 1. gr. laganna sé það svæðisskipulag sem reglugerðin mælir fyrir um innan þeirra marka sem lögin setja menntamálaráðherra.

Með hliðsjón af þessu og tilvitnuðum skýringum námsstyrkjanefndar á því að umrædd svæðaskipting reglugerðar nr. 746/2000 byggji á almennum möguleikum til framhaldsnáms óska ég eftir nánari skýringum ráðuneytisins, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á lagagrundvelli ákvæða reglugerðarinnar um svæðaskiptinguna og þá sérstaklega með tilliti til ákvæða laga nr. 23/1989 um að námsstyrkir skuli veittir til jöfnunar að því leyti sem búseta veldur nemendum „misþungum fjárhagsbyrðum“ og ákvæðum laganna um að styrkir skuli taka mið af ákveðnum kostnaði nemandans. Jafnframt óska ég eftir að ráðuneytið geri nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem liggja að baki misjöfnum rétti nemenda, sem ekki eiga annars úrkosti en að sækja nám sitt fjarri heimilum sínum, til uppbótar samkvæmt 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, eftir því af hvaða svæðum þeir koma og hvernig ákvæði reglugerðarinnar um það atriði samræmist 1. gr. laga nr. 23/1989. Þá óska ég eftir að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til ofangreindrar kvörtunar og láti mér í té gögn málsins.“

Ég ítrekaði framangreint bréf mitt til ráðherra með bréfi, dags. 18. mars 2002, en í samtölum mínum við ráðuneytið á þessum tíma vegna annars máls kom fram að verið var að huga að hugsanlegri endurskoðun á ákvæðum reglugerðar nr. 746/2000 og því yrði bið á því að bréfi mínu yrði svarað. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 3. júní 2002, og í því kom meðal annars eftirfarandi fram:

„Í framangreindu bréfi yðar óskið þér eftir nánari skýringum ráðuneytisins á lagagrundvelli ákvæða reglugerðar nr. 746/2000 um svæðaskiptingu og þá sérstaklega með tilliti til ákvæða laga nr. 23/1989 um að námsstyrkir skuli veittir til jöfnunar að því leyti sem búseta veldur nemendum misþungum fjárhagsbyrðum og ákvæðum laganna um að styrkir skuli taka mið af ákveðnum kostnaði nemandans. Jafnframt óskið þér eftir að ráðuneytið geri nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem liggja að baki misjöfnum rétti nemenda, sem ekki eiga annars úrkosti en að sækja nám fjarri heimilum sínum, til uppbótar skv. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, eftir því af hvaða svæðum þeir koma og hvernig ákvæði reglugerðarinnar um það atriði samræmist 1. gr. laga nr. 23/1989. Að lokum óskið þér eftir að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til kvörtunarinnar og láti yður í té gögn málsins.

Viðhorf ráðuneytisins til kvörtunarinnar er að úrskurður ráðuneytisins eigi að standa, þar sem niðurstaða þess byggist á skýru ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000 um að upphæð dvalarstyrks taki mið af lögheimili og staðsetningu þess á landinu. [A] er með lögheimili á Akureyri og fellur því undir svæði A (höfuðborgarsvæðið og Akureyri) skv. 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar sem heimilar að veita 15% uppbót á námsstyrk búi umsækjandi á svæði B (sveitarfélög og nágrannabyggðir með framhaldsskóla) en allt að 30% uppbót á námsstyrk þeirra sem búa á svæði C (önnur byggðarlög). Engin heimild er til að veita umsækjendum uppbót sem eiga lögheimili á svæði A.

Svæðisskipting 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000 styðst við 1. gr. laga nr. 23/1989, en þar kemur fram að námsstyrkir séu veittir til jöfnunar á námskostnaði þar sem búseta veldur nemendum í framhaldsskólum misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám. Litið er svo á að 1. gr. laganna heimili ákveðna mismunun á umsækjendum innan vissra marka eftir því hvar lögheimili þeirra er skráð, enda verður aðstöðumunur vegna búsetu umsækjenda ekki jafnaður með öðrum hætti.

Fjárhagsbyrði nemenda sem verða að vista sig utan lögheimila og fjarri fjölskyldum sínum er meiri en fjárhagsbyrði þeirra sem geta stundað nám í framhaldsskóla frá lögheimilum sínum. Svæðaskipting reglugerðarinnar jafnar þennan mun þar sem fyrrnefnda hópnun er tryggður hærrí styrkur en hinum. Skiptingin tekur mið af fjárhagslegum aðstöðumun nemenda tiltekinna svæða, en ekki aðstöðumun hvers og eins þeirra. Svæðaskiptingin tekur jafnframt mið af almennum möguleikum til náms í framhaldsskólum, en ekki möguleikum til náms í einstökum námsgreinum.

Skv. 3. gr. laga nr. 23/1989 eru styrkir sem nemendur njóta skv. lögnum: a) ferðastyrkir, b) fæðisstyrkir, c) húsnæðisstyrkir og d) sérstakir styrkir. Í einstökum tölulíðum er mælt fyrir um nánari skilyrði þess að styrkir séu veittir. Skv. upplýsingum um ferðakostnað, fæðiskostnað og húsnæðiskostnað brúar fullur dvalarstyrkur skv. reglugerð um jöfnun námskostnaðar einungis lítinn hluta þess kostnaðar sem búseta fjarri lögheimili og fjölskyldu veldur. Í stað þess að skoða hvert mál með tilliti til kostnaðar og fjárhagslegrar stöðu hvers og eins umsækjanda, er farin sú leið í reglugerðinni að setja almennar reglur sem taka eingöngu mið af búsetu nemenda.“

Með bréfi, dags. 5. júní 2002, gaf ég B kost á því að gera, fyrir hönd sonar síns, athugasemdir við framangreint bréf menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir B bárust mér 11. júní 2002.

IV.

1.

Með ákvæði 1. gr. laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, er mælt fyrir um að ríkissjóður veiti námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám, sbr. 5. gr. Í 2. gr. laganna er mælt fyrir um það hverjir njóta þess réttar sem löggin mæla fyrir um. Samkvæmt ákvæðinu er þar um að ræða íslenska nemendur sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi sem ekki er á háskólastigi eða gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins. Þá er rakið í 2. málsli. 2. gr. að skilyrði styrkveitingar sé að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan. Í 3. gr. laganna er síðan kveðið á um tegundir styrkja sem nemendur njóta samkvæmt lögnum og hvaða kostnaði þeim er ætlað að mæta.

Í 4. gr. er mælt fyrir um að menntamálaráðherra skipi fimm manna nefnd sem skuli leggja fyrir ráðuneytið tillögur um árlegar fjárveitingar í samræmi við markmið laganna. Þá skuli nefndin úthluta námsstyrkjum til styrkhæfra nemenda. Tillögur nefndarinnar skuli grundvallaðar á ítarlegum upplýsingum um ferðakostnað, fæðiskostnað og húsnæðiskostnað nemenda sem og á öðrum upplýsingum sem kunna að vera nauðsynlegar hverju sinni. Þá er í 1. mgr. 5. gr. laganna að finna heimildir fyrir námsstyrkjanefnd til að verja hluta af árlegri fjárveitingu í því skyni að veita einstökum nemendum viðbótarstyrki ef efnaleysi torveldar þeim nám, sbr. a-lið, eða að veita nemendum styrki þótt þeir fullnægi ekki skilyrðum 2. gr. laganna ef þröngur efnahagur eða aðrar gildar ástæður torvela þeim nám, sbr. b-lið 1. mgr. 5. gr.

Samkvæmt fyrimælum í ákvæði 6. gr. laga nr. 23/1989 hefur menntamálaráðherra sett reglugerð um jöfnun námskostnaðar, sbr. nú reglugerð nr. 605/2001, en á þeim tíma sem atvik þessa máls áttu sér stað gildi reglugerð nr. 746/2000. Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 746/2000 gátu þeir sem ekki gátu stundað sambærilegt nám frá lögheimili sínu og dvöldu þess vegna fjarri lögheimili og fjölskyldu sinni átt rétt á dvalarstyrk. Fram kom að fullur dvalarstyrkur næði til ferðastyrks, fæðisstyrks og húsnæðisstyrks. Þá sagði að námsstyrkja-

nefnd ákvæði upphæð dvalarstyrks. Orðalagi þessa ákvæðis hefur verið breytt nokkuð í reglugerð nr. 605/2001. Sama á einnig við um orðalag 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, sbr. nú 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 605/2001, en 5. gr. fyrrnefndu reglugerðarinnar hljóðaði svo:

„Upphæð dvalarstyrks tekur mið af lögheimili og er landinu skipt í þrjú svæði: svæði A (höfuðborgarsvæðið og Akureyri); svæði B (sveitarfélög og nágrennanabyggðir með framhaldsskóla); svæði C (önnur byggðarlög). Í fylgiskjali II er gerð nánari grein fyrir svæðaskiptingunni.

Námsstyrkjanefnd er heimilt að veita allt að 15% uppbót á fullan dvalarstyrk til nemenda sem eiga lögheimili á svæði B og allt að 30% uppbót á fullan dvalarstyrk til nemenda sem eiga lögheimili á svæði C.“

Með vísan til framangreindrar svæðaskiptingar í tilvitnaðri 5. gr. þágildandi reglugerðar nr. 746/2000, sbr. nú 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 605/2001, var af hálfu námsstyrkjanefndar ákveðið að veita A dvalarstyrk sem að fjárhæð var alfarið miðaður við staðsetningu lögheimilis hans innan svæðis A. Þá var með tilliti til þessa hafnað að veita A uppbót á þann dvalarstyrk sem honum hafði verið úthlutað þar sem engin heimild væri til greiðslu uppbótar á dvalarstyrk hjá þeim nemendum sem búa á svæði A. Af hálfu A er því í sjálfu sér ekki haldið fram að þessi niðurstaða hafi verið í ósamræmi við umrædda 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000. Mál þetta snýst því aðeins um það hvort og þá með hvaða hætti reglugerðar-ákvæðið, eins og því var beitt í máli A, samrýmist ákvæðum laga nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði.

2.

Í máli A var því hafnað af hálfu stjórnvalda að veita honum uppbót á þá upphæð dvalarstyrks sem honum var veittur. Þar sem A á lögheimili á Akureyri, þ.e. á svæði A, var þegar af þeirri ástæðu girt fyrir að hann gæti fengið uppbót á úthlutaðan dvalarstyrk þrátt fyrir að ekki væri mögulegt fyrir hann að stunda sambærilegt nám í heimabæ sínum. Var þessi niðurstaða byggð á 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, sbr. nú 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 605/2001. Var í nefndu ákvæði girt fyrir að þeir nemendur sem áttu lögheimili á höfuðborgarsvæðinu eða á Akureyri (svæði A) gætu átt möguleika á hlutfallslegri uppbót er reiknuð var sem tiltekin prósentu af fullum dvalarstyrk, þ.e. 15% (svæði B) eða 30% (svæði C).

Eins og rakið er í bréfi B til mín frá 25. maí 2001 fékk A greiddar 65.000 krónur vegna fyrri hluta skólaársins en á sama tíma hafi tveir skólabræður hans, annar frá Siglufirði og hinn frá Skagaströnd, fengið 30% uppbót hvor á sinn dvalarstyrk enda búsettir á svæði C, sbr. ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000. Samkvæmt skýringum menntamálaráðuneytisins til mín er þetta fyrirkomulag byggt á almennum möguleikum til náms í framhaldsskólum en ekki möguleikum til náms í einstökum námsgreinum. Sá mismunur sem af þessu leiðir um fjárhæð dvalarstyrks fyrir þá nemendur framhaldsskóla sem í hlut eiga byggist þannig ekki á því að búseta þeirra, þ.e. lögheimili, leiði til mismunandi kostnaðar þeirra og þar með fjárhagsbyrða við að stunda það nám sem þeir hafa valið sér. Af reglugerðarákvæðinu leiðir þannig í tilviki A að það eitt að hann á kost á að stunda annað framhaldsnám á Akureyri heldur en hann hefur valið að leggja stund á í Reykjavík, og ekki er í boði á Akureyri, gerir það að verkum að hann fær ekki sömu fjárhæð í styrk og samnemendur hans sem eiga lögheimili t.d. á Siglufirði og Skagaströnd. Álitafnið er því hvort þetta sjónarmið sé í samræmi við lög nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, og þar með hvort ráðherra hafi verið heimilt á grundvelli hinnar almennu reglugerðarheimildar í 6. gr. laganna að mæla fyrir um þennan mismun á styrkveitingum.

Samkvæmt 2. málsl. 2. gr. laga nr. 23/1989 er það skilyrði styrkveitingar að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd

metur jafngildan. Af gagnályktun frá þessu ákvæði leiðir að nám sem ekki telst sambærilegt því sem nemendur eiga kost á í heimabyggð sinni vegna sérhæfingar verði að teljast styrkhæft samkvæmt lögnum, sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 24. nóvember 1995 í máli nr. 1236/1994. Í ljósi þessa og að virtum öðrum ákvæðum laganna, einkum í 2. og 3. gr., tel ég ljóst að það er eitt meginmarkmið laga nr. 23/1989 að jafna aðstöðumun nemenda sem ekki geta stundað það nám er þeir kjósa frá lögheimili sínu að því leyti sem mismunun skapast vegna búsetu. Lögin gera eingöngu ráð fyrir styrkveitingum til þeirra sem ekki eiga kost á námi eða geta ekki nýtt sér nám í heimasveit sinni vegna sérstöðu þess náms sem þeir kjósa sér, sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 24. nóvember 1995 í máli nr. 1370/1995 og til hliðsjónar fyrrnefnt álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1236/1994.

Í 3. gr. laga nr. 23/1989 eru ákvæði um þá styrki sem nemendur geta notið samkvæmt lögnum. Er þar greint á milli ferðastyrkja, fæðisstyrkja, húsnæðisstyrkja og sérstakra styrkja sem námsstyrkjanefnd er heimilt að veita efnalitlum nemendum. Ég bendi á að um fæðisstyrki segir að þeir skuli samsvara áætluðum hlut launakostnaðar í heildarfæðiskostnaði nemenda í skólamötuneyti og um húsnæðisstyrki segir að þeir séu veittir nemendum sem ekki eiga kost á heimavist og skulu þeir miðast við helming áætlaðs húsnæðiskostnaðar. Í 2. mgr. 4. gr. laganna er tekið fram að tillögur námsstyrkjanefndar skuli grundvallaðar á ítarlegum upplýsingum um ferðakostnað, fæðiskostnað og húsnæðiskostnað nemenda sem og á öðrum þeim upplýsingum sem nauðsynlegar kunna að vera hverju sinni. Lögin gera samkvæmt þessum ákvæðum ráð fyrir að þær fjárhæðir sem einstakir nemendur fá í styrk ráðist af mati námsstyrkjanefndar á kostnaði nemenda við að stunda nám fjarri heimabyggð. Er það og í samræmi við það markmið laganna að jafna fjárhagslegan aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum, sbr. 1. gr.

Um námið setja lögin beinlínis það skilyrði að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan. Í lögnum eru hins vegar engin bein ákvæði um að annað og almennt framboð framhaldsskólánáms á þeim stað þar sem nemendur eiga lögheimili umfram það sem telst sambærilegt eigi að hafa áhrif á möguleika til að fá námsstyrk samkvæmt lögnum eða fjárhæð hans. Þá verður ekki séð af lögskýringargögnum um tilurð, fyrst laga nr. 69/1972, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, og síðar endurskoðuðum lögum um sama efni nr. 23/1989, að ætlunin hafi verið að takmarka frelsi nemenda á framhaldsskólastigi til að velja þá námsleið sem þeir kjósa. Þvert á móti var af hálfu menntamálaráðherra við flutning frumvarps til fyrri laganna á Alþingi lögð áhersla á jafnan rétt til að afla sér menntunar „eins og hugur hvers og eins stefnir til“ án tillits til búsetu (Alþt. 1971 B, dálkur 1578 og 1584) og við endurskoðun laganna kom ekkert fram um að breyta ætti þessu stefnumiði laganna (Alþt. 1988-1989 B, dálkur 1615-1618).

Með vísan til framangreinds, og þá sérstaklega vegna þess skilyrðis sem umrædd lög nr. 23/1989 setja um að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan, tel ég að ráðherra geti ekki á grundvelli þeirrar almennu reglugerðarheimildar sem honum er veitt í 6. gr. laganna látið mögulegt framboð á öðru framhaldsskólánámi, sem þó er ekki sambærilegt við það nám sem nemandinn hefur valið að stunda, ráða fjárhæð þess stuðnings sem veittur er einstökum nemendum. Þá kemur og til að lögin kveða á um að það skuli vera mat á kostnaði nemenda við að stunda það nám sem þeir hafa valið sem lagt er til grundvallar fjárhæðum námsstyrkjanna. Eins og laga-reglur um veitingu umræddra námsstyrkja hljóða fæ ég heldur ekki séð að það sjónarmið sem ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000 voru byggð á samkvæmt skýringum menntamálaráðuneytisins geti talist málefnalegt. Ég minni jafnframt á að stjórnvöld verða við setningu stjórnvaldsfyrirmæla að fylgja hinni óskráðu grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins um jafnrétti borgaranna. Mismunun á grundvelli þeirra sjónarmiða sem 5. gr. reglugerðar nr.

746/2000 var byggð á var þess eðlis að henni varð ekki beitt nema til kæmi ákvörðun lögjafans þar um.

A á lögheimili á Akureyri en stundar tónlistarnám í Reykjavík við Tónlistarskóla Félags íslenskra hljómlistarmanna (FÍH). Í bréfi skólustjóra Tónlistarskólans á Akureyri til mín, dags. 22. maí 2001, kemur fram að A hafi stundað nám við Tónlistarskólann á Akureyri í fjögur ár og hafi þar lokið 4. stigi í rafgítarleik, 4. stigi í tónfræði, 5. stigi í tónheyrn og 1. stigi í hljómfraði. Í bréfinu segir síðan að þar sem „kennsla í alþýðutónlistardeild Tónlistarskólans á Akureyri [takmarkist] við grunnnám [sé] ekki mögulegt fyrir hann að stunda þar áfram nám“. Enn fremur eru í bréfinu rakin þau námskeið sem ekki eru fyrir hendi á Akureyri.

Af hálfu stjórnvalda er ekki gerður ágreiningur um það að A hafi, eins og atvikum var háttað, þurft að sækja tónlistarnám sitt til Reykjavíkur. Því hefur þannig ekki verið haldið fram af hálfu stjórnvalda að A hafi átt kost á „sambærilegu námi“ í heimabyggð sinni í merkingu 2. másl. 2. gr. laga nr. 23/1989. Samkvæmt gögnum málsins býr einkum það sjónarmið að baki ofangreindri ákvörðun um að synja A um uppbót á dvalarstyrk, sbr. ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, að hann hafi staðið frammi fyrir „umtalsverðu námsframboði“ á Akureyri. Skipti ekki máli í því sambandi að A hafi ekki getað stundað það tiltekna nám sem hann hafði valið sér í heimabæ sínum. Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég að slík takmörkun á möguleikum nemanda til þess að fá úthlutað uppbót á dvalarstyrk verði ekki talin eiga sér stoð í lögum nr. 23/1989 eins og þau eru nú.

Með hliðsjón af þessu og framangreindum sjónarmiðum er það niðurstaða mín að úrskurður menntamálaráðuneytisins, dags. 5. desember 2001, sem byggði á ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, hafi ekki verið í samræmi við lög nr. 23/1989. Ég ítreka að beit-ing ákvæðisins með þeim hætti sem gert var í máli A var ekki byggð á málefnalegum sjónarmiðum sem voru í réttu samræmi við ákvæði laga nr. 23/1989.

3.

Áður er rakið að í 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, sem var í gildi þegar atvik þessa máls áttu sér stað, var upphæð dvalarstyrks og úthlutun uppbótar á dvalarstyrk alfarið háð staðsetningu lögheimilis nemandans, sjá nú ákvæði 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 605/2001. Í ákvæðinu var þannig upphæð dvalarstyrks til hvers nemanda ekki ákveðin með athugun á þeim kostnaði sem hlutaðeigandi nemandi hafði af því að stunda nám fjarri heimili sínu og fjölskyldu. Það sem réð úrslitum um upphæð dvalarstyrksins, og gerir raunar enn, var hins vegar staðsetning lögheimilis nemandans innan svæðaskiptingarinnar.

Af orðalagi og efni ákvæða 1. og 2. gr. laga nr. 23/1989, framsetningu styrktegunda og kostnaðargrundvelli þeirra, sbr. ákvæði 3. gr., og fyrirmælum 4. gr. um forsendur tillögu-gerðar af hálfu námsstyrkjanevndar til menntamálaráðherra, verður sú ályktun dregin að úrlausn um það hvort hlutaðeigandi nemandi skuli veittur styrkur sé almennt háð mati námsstyrkjanevndar. Ég minni á að ákvæði 1. gr. laga nr. 23/1989 er orðað þannig að námsstyrkir samkvæmt lögnum skuli veittir til jöfnunar á „fjárhagslegum aðstöðumun“ nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim meðal annars „mispungum fjárhagsbyrðum“. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 23/1989 kemur þannig fram að tilgangur laganna og eldri laga um jöfnun námskostnaðar nr. 69/1972 sé einkum sá að jafna með styrkveitingum úr ríkissjóði aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim „mispungum fjárhagsbyrðum“. (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1089.)

Með tilliti til framangreindrar niðurstöðu minnar í máli A tel ég ekki ástæðu til þess hér að fjalla nánar um það hvort og þá með hvaða hætti fyrirkomulag reglugerðar nr. 605/2001 við ákvörðun upphæðar dvalarstyrks samrýmist lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði. Ég tel hins vegar rétt að ítreka framangreind sjónarmið um að lögin

geri ráð fyrir því að ákvörðun um úthlutun styrkja og fjárhæð þeirra sé að jafnaði byggð á mati námsstyrkjanefndar. Þannig sé almennt horft til aðstæðna og atvika nemanda og þá einkum til þess kostnaðar sem nemendur, sem uppfylla að öðru leyti almenn skilyrði til styrkveitingar, sbr. 2. gr. laganna, hafa af því að stunda það nám sem þeir hafa kosið sér.

V.

Niðurstaða.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að úrskurður menntamálaráðuneytisins frá 5. desember 2001 í máli A hafi ekki verið í samræmi við lög. Ég beini því þeim tilmælum til ráðuneytisins að það taki mál A til endurskoðunar, komi fram ósk þess efnis frá honum, og taki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu þessu.

Í reglugerð nr. 605/2001, um jöfnun námskostnaðar, sem nú er í gildi, er í 2. mgr. 5. gr. að finna ákvæði sem er efnislega samhljóða 5. gr. eldri reglugerðar um sama efni, nr. 746/2000, sem fjallað hefur verið um í þessu álitinu. Með vísan til framangreindrar niðurstöðu minnar um að synjun á beiðni A um uppbót á dvalarstyrk, sem byggði á 5. gr. reglugerðar nr. 746/2000, hafi ekki verið í samræmi við lög nr. 23/1989, beini ég þeim tilmælum til menntamálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að athugað verði hvort sé ástæða til að taka ákvæði 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 605/2001 til endurskoðunar.

VI.

Með bréfi til menntamálaráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 10. sama mánaðar og fylgdi því afrit bréfs ráðuneytisins til föður A, dagsett sama dag. Í því segir m.a.:

„Með hliðsjón af afdráttarlausri niðurstöðu umboðsmanns Alþingis er ákvörðun námsstyrkjanefndar, dags. 23. maí 2001, um að synja [A] um uppbót á dvalarstyrk, hér með felld úr gildi og beinir ráðuneytið þeim tilmælum til námsstyrkjanefndar að greiða [A] 30% uppbót á dvalarstyrk.“

14.0. Opinberir starfsmenn.

14.1. Skipun í embætti. Álitsumleitan. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Tilkynning um ákvörðun. Leiðbeiningar. Rökstuðningur. (Mál nr. 3245/2001)

A kvartaði yfir skipun utanríkisráðherra í embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands. Beindist kvörtun hans meðal annars að því að honum hefði þá enn ekki verið tilkynnt um veitingu embættisins. Þá gerði hann athugasemdir við það hvaða fimm umsækjendur stjórn stofnunarinnar hefði talið að helst kæmu til álita í starfið samkvæmt umsögn hennar til ráðherra. Taldi hann að stjórnin hefði brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar við mat sitt á starfshæfni umsækjenda.

Upplýst var að ráðherra hefði falið stjórn stofnunarinnar að annast undirbúning ákvörðunarinnar og gera tillögu til hans um niðurstöðu. Umboðsmaður tók fram að þrátt fyrir það hefði hvílt sú skylda á ráðherra og ráðuneyti hans að sjá til þess að málið væri undirbúið á forsvaranlegan hátt svo taka mætti löglega ákvörðun í því. Þá rakti umboðsmaður þær kröfur sem gera verði til rökstuðnings á umsögn álitsgjafa. Skrifleg tillaga stjórnarinnar til ráðherra var að mati umboðsmanns engan veginn nægjanlega rökstudd. Hins vegar var upplýst að formaður stjórnarinnar hefði gert ráðherra munnlega grein fyrir þeirri afstöðu stjórnarinnar að það væri einsýnt að B væri hæfastur umsækjenda vegna reynslu hans og þekkingar á þeim sviðum sem þýðingu höfðu að hennar mati. Með því var að nokkru leyti bætt úr algerum skorti á rökstuðningi í skriflegri umsögn stjórnarinnar. Umboðsmaður taldi hins vegar að nauðsynlegt hefði verið að óska frekari skýringa á því hvað réði afstöðu stjórnarinnar til framkominna umsókna um embættið ef byggja átti á tillögu hennar án frekari undirbúnings af hálfu ráðuneytisins.

Í skýringum formanns stjórnar Þróunarsamvinnustofnunar, sem lagðar voru fyrir umboðsmann, kom fram að stjórnin hefði lagt mat á starfshæfni allra umsækjenda með hliðsjón af þeim kröfum sem fram komu í auglýsingu. Umboðsmaður taldi að þau sjónarmið sem þar komu fram hefðu ekki verið ómálefnaleg. Eins og atvikum var háttað taldi umboðsmaður ekki nægjanlegt tilefni til efnislegrar athugunar á afstöðu stjórnarinnar til þess hverjir umsækjenda töldust best til þess fallnir að gegna starfinu.

Utanríkisráðuneytið sendi fréttatilkynningu til fjölmiðla um skipun B í embættið sama dag og ákvörðunin var tekin. Hún var hins vegar ekki tilkynnt þeim umsækjendum sem ekki fengu starfið fyrr en rúmum átta mánuðum síðar. Umboðsmaður rakti ákvæði 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem leggur þá skyldu á stjórnvöld að tilkynna ákvörðun þegar hún hefur verið tekin, og tók fram að opinber tilkynning til fjölmiðla gæti aldrei komið í stað tilkynningar samkvæmt ákvæðinu. Þá voru í síðbúinni tilkynningu til umsækjenda ekki veittar leiðbeiningar um að þeir ættu rétt á að fá ákvörðunina rökstudda eins og ber að gera samkvæmt 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Því var ljóst að ekki hefði verið staðið með réttum hætti að tilkynningum og leiðbeiningum til umsækjenda um umrætt starf.

Umboðsmaður taldi ólíklegt að þeir annmarkar sem hann taldi vera á málsmeðferð stjórnar stofnunarinnar og utanríkisráðuneytisins leiddu til ógildingar á þeirri ákvörðun að skipa B í embættið. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að fram-

vegis yrði þess gætt að haga meðferð mála við veitingu opinberra starfa hjá ráðuneytinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu.

Með bréfi til utanríkisráðuneytisins, dags. 18. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefðu verið teknar einhverjar ákvarðanir í til efni af áliti mínu og þá í hverju þær felist. Í svari ráðuneytisins, dags. 14. mars 2003, segir m.a.:

„Í tilefni af áliti umboðsmanns tók ráðuneytið tillit til þeirra sjónarmiða sem þar komu fram, og verður þess gætt í framtíðinni að haga meðferð mála við veitingu opinberra starfa hjá ráðuneytinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í ofangreindu áliti umboðsmanns.“

14.2. Álitsumleitan. Málsmeðferð við úrlausn um sérstakt hæfi. Rökstuðningur. Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 3259/2001)

A kvartaði yfir ráðningu í starf lektors við X-skor Háskóla Íslands. Umboðsmaður tók fram að hann hefði ákveðið að afmarka athugun sína við þau atriði sem hann teldi að gæfu tilefni til athugasemda og ábendinga af hans hálfu og gætu haft sérstaka þýðingu við stjórnsýslu þessara mála innan Háskóla Íslands. Hefði hann fjallað um önnur atriði í kvörtun A í sérstöku bréfi til hennar.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, um ráðningu lektora. Þá rakti hann meðal annars reglur nr. 458/2000, um Háskóla Íslands. Þessu næst fjallaði umboðsmaður um þann lið kvörtunar A sem laut að því að óljóst væri hvaða einstaklingar hefðu staðið að umsögn X-skorar um umsækjendur um lektorstöðuna. Umboðsmaður vísaði til þess að aðili máls kynni að hafa hagsmuni af því að fá upplýsingar um það hverjir tækju þátt í meðferð á máli hans, m.a. svo honum væri unnt að ganga úr skugga um hvort einhverjar vanhæfisástæður sem fram koma í 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ættu við. Miðað við þær upplýsingar sem fyrir lágu taldi umboðsmaður að ekki hefði verið nægjanlega gætt að þessu atriði.

Umboðsmaður ákvað að fjalla sérstaklega um málsmeðferð við úrlausn um sérstakt hæfi þeirra sem taka þátt í að veita umsagnir um umsækjendur á fundum í skorum og deildum Háskóla Íslands. Taldi hann að ganga yrði út frá því að reglur II. kafla stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi giltu að jafnaði um það þegar skorir, stofnanir innan Háskóla Íslands eða deildarfundir veittu álit eða gerðu tillögu um veitingu starfs háskólakennara. Fengi hann hins vegar ekki séð að neinar skráðar reglur væru til um það innan Háskóla Íslands hvernig haga ætti málsmeðferð við ákvörðun um það hvort atkvæðisbær fundarmaður ætti að víkja sæti, sbr. 5. gr. stjórnsýslulaga. Taldi umboðsmaður því rétt að mælast til þess við Háskóla Íslands að tekið yrði til athugunar hvort og þá með hvaða hætti heppilegast væri að framkvæma í einstökum tilvikum þau fyrirmæli sem fram koma í 5. gr. stjórnsýslulaga að virtum þeim sérstöku aðstæðum sem einkenna málsmeðferð við veitingu starfa háskólakennara. Yrði þá tekið til athugunar hvort þörf væri á því að móta tilteknar skráðar reglur í þessu efni fyrir skorir, stofnanir innan háskólans eða deildir þar sem afstaða væri tekin til þess til hvaða aðila atkvæðisbærum fundarmanni bæri að tilkynna um hugsanlegt vanhæfi sitt og einnig til þess hver skyldi taka ákvörðun um hæfi hans.

Umboðsmaður fjallaði um þann lið kvörtunar A að enginn rökstuðningur hefði fylgt tillögu deildarfundar félagsvísindadeildar til rektors um val á umsækjanda og að

enginn rökstuðningur hefði enn borist A frá rektor þrátt fyrir óskir hennar þar um. Háskóli Íslands féllst í svörum sínum til umboðsmanns á að tillaga félagsvísinda-deildar til rektors hefði ekki uppfyllt skilyrði í 6. mgr. 45. gr. reglna nr. 458/2000 að þessu leyti. Taldi umboðsmaður með vísan til þessa ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um þennan þátt kvörtunarinnar. Varðandi rökstuðning til A rakti umboðsmaður 1. mgr. 20. gr. og 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Taldi hann að Háskóla Íslands hefði verið skylt að tilkynna A um ákvörðun í málinu án ástæðulausrar tafar. Þá taldi umboðsmaður ótvírætt að A ætti rétt á því að ákvörðun rektors í málinu yrði rökstudd í samræmi við 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Það væri verulegur annmarki á málsmeðferð Háskóla Íslands að þess skyldi ekki gætt að haga undirbúningi ákvörðunar rektors þannig að unnt væri að rökstyðja þá ákvörðun sem tekin var. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Háskóla Íslands að leitast yrði við að rökstyðja ákvörðun rektors í samræmi við lögákveðnar kröfur.

Umboðsmaður taldi að lokum ástæðu til að gera athugasemdir við þann drátt sem varð á að Háskóli Íslands svaraði erindi hans en skýringar háskólans bárust umboðsmanni ekki fyrr en rúmum níu mánuðum eftir að óskað hafði verið eftir efnislegri afstöðu háskólans til kvörtunarinnar. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Háskóla Íslands að þess yrði gætt við skipulagningu starfa við stjórnarsýslu háskólans að erindum sem umboðsmaður sendi í tilefni af kvörtunum sem honum bærust yrði svarað innan hæfilegs tíma.

Með bréfi til rektors Háskóla Íslands, dags. 18. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu háskólans hefðu verið teknar einhverjar ákvarðanir í tilefni af áliti mínu og þá í hverju þær felist. Þá óskaði ég upplýsinga um hvort A hefði verið veittur rökstuðningur fyrir þeirri ákvörðun rektors sem var tilefni kvörtunar hennar. Í svarbréfi háskólarektors, dags. 25. mars 2003, segir m.a.:

„Sem svar við framangreindum fyrirspurnum umboðsmanns skal þess í fyrsta lagi getið, að háskólaráð samþykkti á fundi sínum þann 7. nóvember 2002 breytingu á 3. mgr. 8. gr. sameiginlegra reglna Háskóla Íslands, þannig að skýrt yrði kveðið á um úrskurðarvald varðandi sérstakt hæfi manna á fundum deilda, skora og stjórna stofnana Háskólans. Þessi breyting hefur birst í Stjórnartíðindum [...] og tekið gildi.

Í öðru lagi hafa verið settar ítarlegar verklagsreglur um meðferð umsókna um störf háskólamanna þar sem hæfnisdóms er krafist [...]. Reglurnar voru samþykktar í háskólaráði 5. desember 2002 og í þeim er m.a. fjallað um rökstuðning fyrir tillögum deilda til rektors um veitingu starfa [...].

Hvað varðar rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun sem var tilefni kvörtunar [A], skal tekið fram að lögfræðingur háskólarektors ritaði [A] bréf dags. 24. október 2002 þar sem leitast var við að veita rökstuðning fyrir ákvörðuninni, með því að rekja meginfor-sendur hennar.“

14.3. Kjaranefnd. Launagreiðslur. Skyldubundið mat. Andmælaréttur. (Mál nr. 3466/2002)

A kvartaði yfir úrskurði kjaranefndar frá 20. mars 2001 um laun presta ásamt synjun nefndarinnar frá 19. desember 2001 um að taka sérstaka ákvörðun um launakjör hans í tilefni af sameiningu prestakallanna Y og Z. Fyrir sameininguna árið 1999 hafði A, sem var skipaður sóknarprestur í Y, verið settur um eins og hálfis árs skeið til þess að þjóna einnig Z og fengið fyrir það greidd hálf embættislaun til viðbótar föstum emb-

ættislaunum. Við sameiningu prestakallanna féllu slíkar greiðslur hins vegar niður. Með ákvörðun kjaranefndar 1. september 2000 lagði hún til grundvallar að störf A við þjónustu í prestakallinu Z væru hluti af aðalstarfi hans og því bæri ekki að greiða fyrir þau sérstaklega. Hinn 20. mars 2001 ákvað kjaranefnd að við sameiningu prestakalla skyldu prestar fá sérstakar tímabundnar viðbótargreiðslur vegna aukins álags í starfi. Námu þessar viðbótargreiðslur 12 einingum á mánuði.

Athugun umboðsmanns beindist að þeirri afstöðu kjaranefndar að henni hafi ekki borið skylda til að skoða sérstaklega tilvik A eins og fram kom í skýringum kjaranefndar til hans.

Umboðsmaður vék að ákvæðum 9., 10., 11. og 12. gr. laga nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Þá vísaði hann til nokkurra eldri álita umboðsmanns þar sem áhersla hefur verið lögð á að kjaranefnd meti hvert tilvik með einstaklingsbundnum hætti á grundvelli meginreglu stjórnisýsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda. Áréttaði hann enn fremur þá niðurstöðu sína, sem kom fram í áliti hans í máli nr. 3099/2000, að ákvarðanir kjaranefndar um laun viðkomandi starfsmanna væru stjórnvaldsákvarðanir. Samkvæmt því hlytu einstakir starfsmenn almennt að eiga beina aðild að málum þar sem kjaranefnd tæki einhliða ákvarðanir um starfskjör þeirra. Því yrði meðal annars að telja að viðkomandi starfsmaður ætti almennt að eiga kost á því að tjá sig um efni málsins áður en kjaranefnd tæki ákvörðun um starfskjör hans, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga.

Það var niðurstaða umboðsmanns að færi kjaranefnd þá leið að ákveða prestum sem þjónuðu sameinuðu prestakalli sérstök viðbótarlaun „vegna aukins álags“ hvíldi sú skylda á nefndinni í samræmi við efni laga nr. 120/1992 og framangreind sjónarmið að leggja mat á það í hverju tilviki að hvaða marki tilefni væri til greiðslu viðbótarlauna vegna aukins álags. Nefndinni væri ekki unnt að setja sér fortakslausa reglu sem afnæmi þetta mat eins og gert var með almennum úrskurði nefndarinnar frá 20. mars 2001. Þá var það álit umboðsmanns að sú skylda hefði hvílt á kjaranefnd að eiga frumkvæði að því að gefa A kost á því að tjá sig um málið er hún hafði lagt drög að því að greiða honum ásamt öðrum prestum í sömu sporum sérstaklega viðbótargreiðslur vegna aukins álags í starfi í kjölfar sameininga prestakalla, sbr. 13. og 14. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kjaranefndar að taka mál A til athugunar á ný með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram komu í áliti hans ef A óskaði eftir því.

Með bréfi til kjaranefndar, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í bréfi kjaranefndar til mín, dags. 19. febrúar 2003, kemur fram að lögmaður A hafi í bréfi, dags. 7. sama mánaðar, krafist þess að A fengi notið viðbótarlauna fyrir viðbótarþjónustu og væri málið til meðferðar hjá kjaranefnd.

Kjaranefnd lauk málinu með bréfi til lögmannsins, dags. 25. júní 2003, og barst mér afrit þess 2. júlí s.á. Í bréfinu er fjallað um þá breytingu sem varð á störfum A við sameiningu prestakallanna Y og Z. Gerð er m.a. grein fyrir stærð prestakallsins, íbúafjölda þar, fjarlægðum og samgöngum á svæðinu. Með vísan til þessara atriða er það niðurstaða kjaranefndar að ekki sé tilefni til að greiða A viðbótarlaun vegna þess að álag á hann eftir sameininguna sé umfram það sem almennt gerist í dreifbýlisprestaköllum. Þá segir í bréfi kjaranefndar:

„Þrátt fyrir þessa niðurstöðu stendur fyrrnefndur úrskurður kjaranefndar um greiðslu viðbótarlauna við sameiningu prestakalla enda var með honum verið að greiða fyrir því að fámenn prestaköll, sem ekki væri lengur fullt starf að sinna, gætu sameinast og með því væri stuðlað að eðlilegri hagræðingu innan kirkjunnar.“

14.4. Áminning. Andmælareglan. Rannsóknarreglan. Valdframsal. (Mál nr. 3493/2002)

A kvartaði yfir áminningu sem henni var veitt af sviðsstjóra hjúkrunar á öldrunarsviði Landspítala-háskólasjúkrahúss á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. A var boðuð skriflega til fundar um fyrirhugaða áminningu með sólarhrings fyrirvara. Þar var það atvik sem var tilefni fundarboðsins rætt auk þess sem vikið var að eldri atvikum í störfum hennar sem síðar var byggt á af hálfu sjúkrahússins þegar áminningin var veitt. Í framhaldi af fundinum var A afhent áminningarbréf.

Umboðsmaður rakti ákvæði 21. gr. laga nr. 70/1996. Benti hann á að dómstólar og umboðsmaður Alþingis hafi skýrt ákvæðið, sbr. og ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, með þeim hætti að við beitingu þess yrði stjórnvald að gefa viðkomandi starfsmanni fullnægjandi og raunhæfa möguleika á því að gæta hins lögbundna andmælaréttar áður en ákvörðun um áminningu væri tekin. Taldi umboðsmaður það í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að við meðferð slíkra mála lægi fyrir með skriflegum hætti afmörkun þeirrar hegðunar eða atvika sem væru tilefni fyrirhugaðrar áminningar.

Umboðsmaður benti á að yfirstjórn Landspítala-háskólasjúkrahúss hefði gefið út almennar leiðbeiningar um hvernig yfirmenn skyldu standa að undirbúningi og ákvörðun um veitingu áminningar samkvæmt 21. gr. laga nr. 70/1996. Af lestri þessara leiðbeininga fengi hann ekki annað séð en að þær væru í samræmi við ákvæði laga og þau sjónarmið sem komið hefðu fram í álitum umboðsmanns Alþingis í sambærilegum málum.

Umboðsmaður taldi að boðunarbréfið til A hefði ekki verið í samræmi við framangreind sjónarmið um vandaða stjórnarsýsluhætti eða leiðbeiningar sjúkrahússins. Lagði hann áherslu á að þótt þessi annmarki á meðferð málsins leiddi almennt ekki einn og sér til þess að telja yrði að skort hefði á að málsmeðferðin við áminningu væri í samræmi við lög væri þetta eitt þeirra atriða sem reyndi á þegar mál af þessu tagi væru metin heildstætt. Þá benti umboðsmaður á að af úrlausnum dómstóla á undanförunum árum yrði dregin sú ályktun að stjórnvaldi væri skylt að veita starfsmanni hæfilegan frest til þess að undirbúa andmæli sín. Úrlausn um það hvað teldist hæfilegur frestur réðist af mati í hverju tilviki. Taldi umboðsmaður að þegar svo háttaði til að skrifleg lýsing stjórnvalds til starfsmanns á þeim atvikum og aðstæðum sem áminning væri síðan reist á væri ekki meiri en raun bar vitni í þessu máli leiddi það almennt til þess að gera yrði meiri kröfur til þess að viðkomandi starfsmanni væri tryggður hæfilegur tími til þess að undirbúa andmæli sín. Þegar við bættist að ákvörðun um áminningu væri eins og í þessu tilviki einnig reist á atvikum sem starfsmaður hefði ekki fengið vitneskju um skriflega áður en áminning var veitt, og raunar aðeins munnlega á fundi sama dag og honum var afhent áminningarbréf, yrði vart hjá því komist að telja að starfsmaðurinn hefði ekki fengið hæfilegan frest til þess að geta talað máli sínu. Var það því niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið gætt með fullnægjandi hætti að andmælarétti A af hálfu Landspítala-háskólasjúkrahúss. Þá taldi umboðsmaður að á hefði skort að atvik málsins hefðu að öðru leyti verið nægjanlega rannsökuð áður en ákvörðun um áminningu var tekin. Það var því niðurstaða

umboðsmanns að meðferð Landspítala-háskólasjúkrahúss á máli A hefði ekki verið í samræmi við lokaákvæði 21. gr. laga nr. 70/1996 og 10. og 13. gr. stjórnssýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Landspítala-háskólasjúkrahúss að mál A yrði tekið til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá henni, og að þá yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni álits míns barst mér afrit bréfs Landspítala-háskólasjúkrahúss til A, dags. 9. janúar 2003, þar sem henni var tilkynnt að af hálfu spítalans hefði verið ákveðið að afturkalla ákvörðun um að veita henni áminningu þá, sem kvörtun hennar til mín beindist að. Þá var A enn fremur tilkynnt um þá ákvörðun stofnunarinnar að hefja meðferð máls að nýju í því skyni að rannsaka til hlítar ávirðingar þær sem fram voru bornar og voru tilefni fyrrnefndrar áminningar.

15.0. Persónuréttindi.

15.1. Nauðungarvistun á sjúkrahúsi. Leiðbeiningarskylda. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 3513/2002)

A kvartaði yfir því að hann hefði verið vistaður gegn vilja sínum á geðdeild X samkvæmt 2. og 3. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 71/1997. Taldi A að ekki hefði verið tilefni til slíkrar vistunar, auk þess sem hún hefði staðið of lengi. Þá beindist kvörtun A að því að honum hefði ekki verið leiðbeint um rétt sinn til að bera ákvörðun um vistunina undir dómstóla.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. og 3. mgr. 19. gr. lögræðis laga en samkvæmt þeim er heimilt að vista mann nauðugan í sjúkrahúsi ef viðkomandi er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi að mati læknis eða verulegar líkur eru á því að svo sé. Umboðsmaður benti á að við mat á því hvort skilyrðum umræddra lagaákvæða væri fullnægt þyrfti að afla ýmissa sönnunargagna um heilsufar A og leggja dóm á gildi þeirra. Taldi umboðsmaður þennan þátt kvörtunarinnar varða réttarágreining sem heyrði undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr. Væri því ekki tilefni þess að umboðsmaður fjallaði frekar um það, sbr. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður ákvað því að takmarka athugun sína við það hvort og þá með hvaða hætti gætt hafi verið að því að leiðbeina A um rétt hans til að bera ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að vista hann á sjúkrahúsi undir dómstóla.

Í álitinu sínu rakti umboðsmaður 1. mgr. 30. gr. lögræðis laga þar sem kveðið er á um rétt nauðungarvastaðs manns til þess að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla. Þá vísaði umboðsmaður til þess að samkvæmt e-lið 1. mgr. 26. gr. lögræðis laga skyldi vakthafandi sjúkrahúslæknir skrá í sjúkraskrá nauðungarvastaðs manns svo fljótt sem verða mætti hvenær honum var kynntur réttur sinn til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla. Benti umboðsmaður í því sambandi á að aðstæður þeirra sem vistaðir væru nauðugir í sjúkrahúsi hlytu oft að vera með þeim hætti að viðkomandi ættu örðugt með að gera sér grein fyrir hvaða úrræði þeir hefðu til að leita endurskoðunar á slíkri ákvörðun. Þá taldi umboðsmaður að lagafyrirmæli um skráningu upplýsinga í sjúkraskrá þegar teknar væru íþyngjandi ákvarðanir samkvæmt heimild í lögræðis lögum miðuðu að því að tryggja sönnun þess að þolanda slíkrar ákvörðunar hefði verið leiðbeint um rétt sinn til að leita endurskoðunar dómstóla á ákvörðuninni. Að baki slíkri skyldu byggju því réttaröryggissjónarmið og vanræksla á henni kynni enn fremur að torvelda athugun á atvikum málsins af hálfu dómstóla eða umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður taldi hvorki hægt að ráða af gögnum málsins né þeim skýringum sem yfirlæknir geðdeildarinnar hefði látið honum í té að þess hefði verið gætt að leiðbeina A með fullnægjandi og sannanlegum hætti um rétt hans til að bera ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um nauðungarvistun hans undir dómstóla. Umboðsmaður benti á að með þessari niðurstöðu væri ekki fullyrt af hans hálfu að á það hefði skort í raun að A hefði verið kynntur réttur sinn í þessum efnum. Umboðsmaður gæti hins vegar ekki staðreynt það af gögnum málsins hvort og þá með hvaða hætti það var gert enda fengi hann ekki séð að skráningu í sjúkraskrá A hefði verið hagað í samræmi við fyrirmæli e-liðar 1. mgr. 26. gr. lögræðis laga. Beindi umboðsmaður í kjölfarið þeim tilmælum til yfirlæknis geðdeildar X að framvegis yrði

tekið mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitum umboðsmanns þegar teknar væru ákvarðanir um vistun samkvæmt 2. eða 3. mgr. 19. gr. lögræðis laga.

Ég ritaði yfirlækni geðdeildar X bréf, dags. 14. febrúar 2003, og óskaði eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði gefið honum tilefni til viðbragða og þá í hverju þau hefðu falist. Í svarbréfi yfirlæknisins, dags. 28. sama mánaðar, kemur fram að álit mitt hafi verið rætt á fundum yfirlækna geðdeildarinnar í desember 2002. Gerðar hafi verið tillögur til úrbóta og þær sendar lögfræðingi sjúkrahússins og lækningaforstjóra þess til umsagnar. Það var mat þeirra að með eyðublaði því sem lækarnir lögðu til að notað yrði væri komið til móts við tilmæli mín. Með bréfi yfirlæknisins fylgdi afrit eyðublaðsins.

16.0. Samkeppnismál.

16.1. Samanburðarauglýsing. Rökstuðningur. (Mál nr. 3302/2001)

A kvartaði yfir úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála þar sem staðfest var sú ákvörðun samkeppnisráðs að ekki væri tilefni til íhlutunar af hálfu stofnunarinnar vegna efnis í auglýsingu B. Hélt A því fram að umrædd auglýsing hefði brotið í bága við ákvæði VI. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993 er fjallar um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum.

Umboðsmaður tók fram að af gögnum málsins mætti ráða að A hefði byggt mála-tilbúnað sinn fyrir samkeppnisyfirvöldum einkum á ákvæði 20. gr. a laga nr. 8/1993 um samanburðarauglýsingar. Hins vegar taldi hann að af úrskurði áfrýjunarnefndarinnar og skýringum hennar til sín yrði ekki annað ráðið en að nefndin hefði byggt niðurstöðu sína alfarið á ákvæðum 20. og 21. gr. laga nr. 8/1993.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 22. gr. og 4. tölul. 31. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993. Benti hann á að stjórnvaldi væri skylt að taka þær málsástæður aðila máls, m.a. um lagaatriði, sem þýðingu hafa fyrir úrlausn málsins, til rökstuddrar úrlausnar. Umboðsmaður rakti þessu næst efni og tilurð 20. gr. a laga nr. 8/1993 og tengsl þess við önnur ákvæði laganna. Var það álit umboðsmanns að eins og málatilbúnaði A hefði verið háttáð fyrir áfrýjunarnefndinni, sbr. einnig forsögu málsins hjá samkeppnisráði, hefði nefndinni borið að taka rökstudda og málefnalega afstöðu til þess hvort umrædd auglýsing, efni hennar og samhengi, hefði verið samanburðarauglýsing í merkingu 20. gr. a laga nr. 8/1993 og hvort hún uppfyllti þá skilyrði ákvæðisins. Var það því niðurstaða hans að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli A hefði ekki verið í samræmi við 4. tölul. 31. gr. sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnáráðslulaga. Taldi umboðsmaður að þeir annmarkar sem væru á rökstuðningi í úrskurði nefndarinnar hefðu verið verulegir.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til áfrýjunarnefndarinnar að hún tæki mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu.

Með bréfi til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu A hefði verið leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Bréf áfrýjunarnefndarinnar barst mér 23. apríl 2003 og kemur þar fram að A hafi ekki leitað aftur til nefndarinnar vegna þess álitaefnis sem var tilefni kvörtunar félagsins til mín. Í bréfinu er hins vegar á það bent að umrætt álitaefni hefði bæði með beinum og óbeinum hætti tengst öðrum málum sem A hefði átt frumkvæði að og sem verið hafi til meðferðar í samkeppnisráði og áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Það álitaefni sem var tilefni kvörtunar A til mín er til umfjöllunar í Hæstaréttardómi sem kveðinn var upp 10. apríl 2003 í máli nr. 426/2002.

17.0. Sjálfseignarstofnanir.

17.1. Breyting á skipulagsskrá. Valdmörk stjórnvalda. (Mál nr. 3503/2002)

A kvartaði fyrir hönd sjálfseignarfélagsins B yfir niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um túlkun á skipulagsskrá félagsins varðandi það hvernig standa ætti að vali fulltrúa af hálfu eins stofnenda sjálfseignarfélagsins, Samtaka sveitarfélaga í Reykjanesumdæmi (SASÍR), en þau voru lögð niður árið 1983. Niðurstaða ráðuneytisins var sett fram í tilefni af beiðni Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) um „úrskurð“ þess um þetta atriði en SSH og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) höfðu tekið yfir hlutverk SASÍR.

Umboðsmaður rakti 6. gr. laga nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Benti hann á að ítarlegar málsmeðferðarreglur ákvæðisins ættu meðal annars að tryggja að breytingar á skipulagsskrá að frumkvæði dómsmálaráðherra yrðu ekki gerðar nema í samræmi við óskir stofnenda og með samþykki stjórnar ef unnt væri. Þá tók hann fram að ef lög mæla fyrir um að afskipti stjórnvalds að tilteknum málum fari fram á grundvelli ákveðinnar málsmeðferðar, sem meðal annars hafi það að markmiði að tryggja að hagsmunaaðilar komi að málinu, þá verði almennt að gera ráð fyrir því að stjórnvaldinu sé óheimilt að setja mál í annan farveg. Eigi þetta einkum við ef sú leið sem stjórnvaldið ákveði að fara feli í sér að girt sé fyrir lögbundna þátttöku aðila sem hagsmuna hafi að gæta. Þá tók hann fram að almennt geti stjórnvald eins og ráðuneyti ekki án beinnar lagaheimildar úrskurðað með formlegum hætti í deilum sem kunní að vera uppi milli einstaklinga, félaga og/eða lögaðila.

Umboðsmaður taldi að þegar beiðni SSH barst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi legið fyrir ráðuneytinu að taka afstöðu til þess að hvaða marki það gat á grundvelli valdheimilda sinna haft afskipti af málinu. Kvaðst umboðsmaður ekki geta séð að lög nr. 19/1988 eða aðrar valdheimildir ráðuneytisins hafi heimilað því að láta uppi álit sitt í tilefni framangreinds ágreinings nema það væri gert í samræmi við þær reglur sem lög nr. 19/1988 kveða á um. Hefði ráðuneytið talið ástæðu til að hlutast til um breytingu á skipulagsskrá sjálfseignarfélagsins hefði því borið að fella málið í lögbundinn farveg slíkra breytinga eða leiðbeina SSH um að láta reyna á hvort fá mætti fram breytingu innan sjálfseignarfélagsins á skipulagsskrá þess. Ráðuneytinu hefði hins vegar borið að vísa beiðni um „úrskurð“ frá. Það var því niðurstaða umboðsmanns að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði í tilefni af beiðni SSH um „úrskurð“ ekki verið bært að lögum til að láta uppi túlkun á því hverjir hefðu rétt til að tilnefna fulltrúa í sjálfseignarfélagið B fyrir stofnaðila félagsins, SASÍR, sem ekki væri lengur til.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki erindi sjálfseignarfélagsins B til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá félaginu, og að það hagaði þá úrlausn þess máls sem ráðuneytinu hefði verið gerð grein fyrir með framangreindu bréfi SSH í samræmi við lög nr. 19/1988 og þau sjónarmið sem rakin séu í álit hans.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 18. febrúar 2003, og óskaði eftir upplýsingum um hvort sjálfseignarfélagið B hefði leitað til ráðuneytisins á ný og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svar ráðuneytisins er dagsett 3. mars 2003. Þar er upplýst að ekki hafi verið leitað til ráðu-

neytisins í tilefni af álitinu mínu og engar ákvarðanir teknar í máli sjálfseignarfélagsins frá því álitinu var birt. Málefni sjálfseignarfélagsins væru enn skráð til meðferðar í ráðuneytinu, en engin vinnsla hafi farið fram í því þar sem aðilar þeir sem að félaginu standi hafi öðru hverju verið í viðræðum sín á milli um framvindu félagsins og lausn þeirra mála sem ágreiningur var um.

18.0. Sjávarútvegsfél. mál.

18.1. Frumkvæðisathugun. Meinbugir á lögum. Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3204/2001)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar hvort og þá með hvaða hætti fyrirkomulag ákvæða 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, um skyldu þeirra sem taka til vinnslu og sölu sjávarafurðir af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum til að greiða hlutfall af hráefnisverði þess afla sem þeir taka inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátaeigenda, samrýmdist 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um félagafrelsi.

Umboðsmaður rakti 74. gr. stjórnarskrárinnar, lögskýringargögn, og dómaframkvæmd. Þá rakti hann ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og niðurstöður nefndar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) um skýringu á ákvæðum samþykktar ILO nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess. Með vísan til framangreinds taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því við skýringu á ákvæði fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að mæltu lög fyrir um skyldu afmarkaðs hóps manna til að inna af hendi fjárframlag til tiltekens hagsmunafélags, enda þótt að greiðendum væri ekki gert skylt að gerast meðlimir í því félagi, kynni slík lögbundin gjaldskylda að ganga gegn þeirri meginreglu sem leiðir af ákvæði fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Slík tilhögun væri þannig óheimil í stjórnskipulegu tilliti nema talið yrði að hún fullnægði að öðru leyti þeim skilyrðum sem fram koma í síðari málsl. 2. mgr. 74. gr.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 24/1986 um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Taldi hann að ekki yrði annað séð en að sú lögbundna tilhögun um greiðslu fjárframlags til ákveðins hagsmunafélags, sbr. 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, kynni að ganga gegn meginreglu fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar enda þótt ekki væri um að ræða að umræddum hópi manna væri beinlínis gert skylt að lögum að vera meðlimir í félaginu. Í ljósi þessarar niðurstöðu fjallaði umboðsmaður um það hvort þetta fyrirkomulag laga nr. 24/1986 kynni þrátt fyrir þessa aðstöðu að uppfylla skilyrði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. og vera stjórnskipulega heimil.

Umboðsmaður taldi að af orðalagi síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. og lögskýringargögnum mætti ráða að þrjú skilyrði þyrftu að vera uppfyllt til að heimilt væri að skylda mann til aðildar að félagi samkvæmt fyrri málslið ákvæðisins. Í fyrsta lagi þyrfti skyldan að vera lögbundin, í öðru lagi þyrfti hún að vera nauðsynleg til þess að félag gæti sinnt ákveðnu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra og loks þyrfti þetta hlutverk félagsins að vera lögmælt. Að því er fyrsta skilyrðið varðaði taldi umboðsmaður ekki nauðsynlegt að virtum atvikum málsins að taka afstöðu til þess hvort það væri fortakslaust skilyrði samkvæmt síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að mælt væri fyrir um skyldu til aðildar að félagi í settum lögum frá Alþingi. Umboðsmaður taldi hins vegar skipta máli að taka afstöðu til þess hvert væri efnisinntak skilyrðis síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. að hlutverk félags, sem aðildarskylda væri að samkvæmt lögum, væri „lögmælt“. Var það niðurstaða hans að ganga yrði út frá því að í því skilyrði kæmi fram áskilnaður um að mælt væri a.m.k. fyrir um megingrundvöll og afmörkun á hlutverki slíks félags í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra í settum lögum frá Alþingi. Að virtri þessari afstöðu fjallaði umboðsmaður þessu næst um hvort og þá hvernig lög nr. 24/1986, eða eftir atvikum

önnur ákvæði settra laga, mæltu fyrir um slíkt hlutverk Landssambands smábátaeigenda.

Umboðsmaður benti á að í lögum nr. 24/1986 væri ekki að finna ákvæði sem hefði að geyma megingrundvöll eða lagalega afmörkun á sérstöku hlutverki Landssambands smábátaeigenda. Þá fengi hann ekki séð að löggjafinn hefði í öðrum ákvæðum laga tekið með beinum hætti afstöðu til þess að landssambandið skyldi gegna tilteknu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Var það niðurstaða umboðsmanns að verulegur vafi léki nú á því hvort tilhögun 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 uppfyllti kröfur þær sem ákvæði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gerir. Yrði því ekki hjá því komist að leggja til grundvallar að nauðsynlegt væri að taka umrædda tilhögun laga nr. 24/1986 til endurskoðunar. Í ljósi þessa ákvað umboðsmaður að vekja athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á álitinu og beina þeim tilmælum til þeirra að kannað yrði hvort og þá hvernig huga þyrfti að endurskoðun á lögum nr. 24/1986 að virtum þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Umboðsmaður tók fram að þar sem í 5., 7. og 9. gr. laga nr. 24/1986 væri að finna samsvarandi fyrirkomulag og mælt væri fyrir um í 6. og 8. gr. laganna að því er varðar skyldu til að innna af hendi fjárframlag inn á greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa og ákveðið hlutfall þess fengið tilgreindum hagsmunafélögum innan sjávarútvegsins legði hann áherslu á að athugasemdir hans í álitinu kynnu einnig að eiga við um þá tilhögun að breyttu breytanda.

I.

Hinn 17. október 2000 barst mér kvörtun er beindist að þeirri skyldu smábátaeigenda, sbr. 6. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda. Nánar tiltekið var kvartað yfir því að smábátaeigendur gætu í raun ekki sagt sig úr landssambandinu þar sem með þessu væru félagsgjöld lögbundin.

Ég lauk umfjöllun minni um ofangreinda kvörtun með bréfi til þess sem borið hafði hana fram, dags. 26. mars 2001. Rakti ég í bréfinu að kvörtunin lyti að fyrirkomulagi því sem löggjafarvaldið hefði ákveðið að skyldi gilda á þessu sviði. Að virtum a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri það almennt ekki á verksviði umboðsmanns að taka afstöðu til þess hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefði sett. Umboðsmanni Alþingis væri þó veitt heimild í 11. gr. laganna til að taka til athugunar hvort meinbugir að formi eða efni til væru á gildandi lögum, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997. Ekki væri gert ráð fyrir því að hægt væri að bera fram kvörtun beinlínis af því tilefni og tók ég því fram að lagaskilyrði brysti til þess að ég tæki kvörtunina til frekari meðferðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Ég rakti hins vegar í bréfinu að umrætt erindi hefði orðið mér tilefni til þess að taka til athugunar að eigin frumkvæði í samræmi við 5. gr. laga nr. 85/1997, sbr. 11. gr. sömu laga, framangreint fyrirkomulag laga nr. 24/1986, sbr. og reglugerð nr. 147/1998, og þá með tilliti til þess hvort og þá hvernig það samrýmist 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um félagsfrelsi, 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, og skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist á þessu sviði að þjóðarétti.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 12. apríl 2002.

II.

Hinn 26. mars 2001 ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf þar sem sagði svo:

„Til mín hefur verið leitað með kvörtun vegna þeirrar tilhögunar sem felst í 6. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, með síðari breytingum, um skyldu til greiðslu inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátaeigenda. Athugun mín á þessu máli hefur orðið mér tilefni til að taka að eigin frumkvæði, sbr. 5. og 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til athugunar það fyrirkomulag sem er á greiðslum til Landssambands smábátaeigenda og annarra hagsmunasamtaka samkvæmt lögum nr. 24/1986, sbr. reglugerð nr. 147/1998, um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Í samræmi við það að ráðuneyti yðar fer með yfirstjórn sjávarútvegsmála, sbr. 12. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, hef ég ákveðið að óska eftir skýringum sjávarútvegsráðuneytisins, í tilefni af þessari athugun minni, á þeim greiðslum til ákveðinna hagsmunasamtaka sem mælt er fyrir um í lögum nr. 24/1986 og reglugerð nr. 147/1998.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 24/1986, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 147/1998, er framleiðendur sjávarafurða og öðrum fiskkaupendum, svo og þeim sem taka sjávarafurðir í umboðssölu, gert skylt að greiða 8,4% af samanlögðu hráefnisverði þess afla sem þeir taka við af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta hjá Lífeyrissjóði sjómanna. Fé því sem safnast á umræddan reikning skal skipta mánaðarlega og færa til tekna á bankareikninga í hlutföllum sem tilgreind eru í 8. gr. laganna. Skal þannig greiða 6% af því fé sem safnast á greiðslumiðlunarreikning smábáta til Landssambands smábátaeigenda, þar með vegna grá-sleppuveiða, sbr. 3. tölul. 8. gr. laganna, sbr. einnig 3. tölul. 4. gr. reglugerðar nr. 147/1998. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 24/1986 kemur fram að félagið „fengi þannig starfsfé frá sínum eigin félagsmönnum á sama hátt og önnur samtök útvegsmanna og sjómanna, en án þess að fé sé fært á milli aðila í innheimtukerfinu“. (Alþt. 1985-1986, A-deild, bls. 3086.)

Um greiðslur til annarra samtaka útvegsmanna og sjómanna er mælt í 2.–4. tölul. 9. gr. sbr. 2. tölul. 7. gr. og 5. gr. laga nr. 24/1986, sbr. einnig ákvæði 5. gr., sbr. 2. tölul. 3. gr. og 1. gr. reglugerðar nr. 147/1998. Er þar um að ræða greiðslur til Sjómannasambands Íslands og sjómanna innan Alþýðusambands Austfjarða og Alþýðusambands Vestfjarða, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Vélstjórafélags Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna.

Í 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er fjallað um rétt manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög. Í 2. mgr. 74. gr. segir: „Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.“ Í 2. gr. samþykktar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO) nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, segir jafnframt að verkamenn og vinnuveitendur skuli án undantekningar hafa rétt til að stofna og ganga í félög að eigin geðþótta án undangengins leyfis og séu þeir aðeins háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það. Ákvæði þetta hefur verið túlkað þannig af nefnd Alþjóðavinnumálastofnunarinnar um félagafrelsi (The Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO) að lögbundin skylda til greiðslu félagsgjalds til ákveðins stéttarfélags brjóti í bága við 2. gr. samþykktar ILO nr. 87 (sjá t.d.: General Survey, Freedom of association and collective bargaining: Right of workers and employers to establish and join organizations, Report III Part 4B, liðir 102–103, Genf 1994 og Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 3. útg., Genf 1985).

Með hliðsjón af framansögðu og því að ofangreind ákvæði laga nr. 24/1986 og reglugerðar nr. 147/1998 mæla fyrir um lögbundnar greiðslur til ákveðinna hagsmunasamtaka útvegsmanna og sjómanna óska ég eftir skýringum á eftirfarandi í tilefni af athugun minni:

1. Óskað er eftir að ráðuneytið skýri hvaða röksemdir og forsendur eru fyrir þeirri tilhögun sem mælt er fyrir um í lögum nr. 24/1986 og reglugerð nr. 147/1998 að greiðslur gangi til hlutaðeigandi hagsmunasamtaka útvegsmanna og sjómanna. Sérstaklega er óskað eftir upplýsingum um afstöðu ráðuneytisins til þess hvort sú tilhögun kunni að fela í sér ójafnræði gagnvart öðrum hagsmunasamtökum útvegsmanna og sjómanna sem eftir atvikum eru starfandi eða kunna að vilja hefja starfsemi í sömu starfsgrein.
2. Telur ráðuneytið að framangreind ákvæði laga nr. 24/1986 og reglugerðar nr. 147/1998 feli í sér skyldu til aðildar að félagi með þeim hætti sem greinir í 2. mgr. 74. stjórnarskrárinnar, að því er snertir greiðslur til Landssambands smábátaeigenda, Sjómannasambands Íslands og sjómanna innan Alþýðusambands Austfjarða og Alþýðusambands Vestfjarða, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Vélstjórafélags Íslands og Landssambands íslenskra útvegsmanna? Er þá sérstaklega óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort sú greiðsluskylda sem lög nr. 24/1986 og reglugerð nr. 147/1998 mæla fyrir um sé nauðsynleg til að félagin „geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra“, sbr. orðalag 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.
3. Óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort sú tilhögun samkvæmt lögum nr. 24/1986 og reglugerð nr. 147/1998, að greiðslur gangi til ákveðinna hagsmunasamtaka útvegsmanna og sjómanna, samræmist alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland hefur gerst aðili að og kveða á um félagafrelsi einstaklinga. Er þá einkum átt við ákvæði 2. gr. samþykktar [ILO] nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess.“

Sjávarútvegsráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 25. apríl 2001, þar sem sagði að um væri að ræða „mjög viðamiklar spurningar og [þyrfti] ráðuneytið að leggja í töluverða vinnu til að getað svarað þeim með fullnægjandi hætti. Sú vinna [væri] þegar hafin og [yrði] reynt að svara erindinu eins fljótt og hægt [væri]“. Hinn 20. nóvember 2001 barst mér síðan bréf sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 16. s.m., þar sem eftirfarandi kemur fram sem svar við fyrirspurn minni:

„Frumvarp til laga um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins var lagt fyrir Alþingi á 108. löggjafarþingi 1985-86. Frumvarpið var samþykkt á þinginu og í framhaldi af því tóku gildi lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, nr. 24 frá 7. maí 1986. Á grundvelli laganna var sett reglugerð nr. 147 frá 5. mars 1998, um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins.

Um skýringu og röksemdir þeirra lagaákvæða sem umboðsmaður vísar til þ.e. 6. gr. sbr. 3. tl. 8. gr. og 2.-4. tl. 9. gr. laga nr. 24/1986, vísar ráðuneytið til fyrirliggjandi lögskýringargagna.

Ráðuneytið kaus að taka texta laganna beint upp í reglugerðinni og valdi þá leið að víkja í engu frá honum efnislega hvað varðar þau ákvæði er spurningar umboðsmanns lúta að.

Vissulega er um mjög áleitnar og umhugsunarverðar spurningar að ræða af hálfu umboðsmanns. Hins vegar verður ekki séð að það sé á færi ráðuneytisins að meta stjórnskipulegt gildi laga sem sett eru af löggjafarvaldinu.

Eins og áður segir er reglugerðin byggð á lögum nr. 24/1986 og fær gildi sitt frá þeim. Ráðuneytið telur af þeim sökum að það falli ekki undir verksvið þess að leggja mat á stjórnskipulegt gildi reglugerðarinnar.“

III.

1.

Athugun mín í þessu máli hefur beinst að fyrirkomulagi því sem mælt er fyrir um í ákvæðum 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, sbr. og 2. og 4. gr. reglugerðar nr. 147/1998, um skyldu framleiðenda sjávarafurða, annarra fiskkaupenda og þeirra sem taka sjávarafurðir í umboðssölu, sem taka við afla af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum, til greiðslu inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátæigenda. Lýtur athugun mín að því hvort og þá hvernig framangreint fyrirkomulag samrýmist ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Ég tek þó fram að í 5., 7. og 9. gr. laga nr. 24/1986 er að finna samsvarandi fyrirkomulag um greiðslu fjár inn á greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa sem ráðstafað er til tilgreindra hagsmunafélaga innan sjávarútvegsins. Athugasemdir mínar hér á eftir kunna því einnig að eiga við um þá tilhögun að breyttu breytanda.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, eiga menn rétt til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög. Þá segir í 2. mgr. að engan megi skylda til aðildar að félagi. Með lögum megi þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 segir m.a. svo um ákvæði 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins, sem síðar varð að ofangreindri 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar:

„Í 2. mgr. 12. gr. eru nýmæli því þar eru lagðar til reglur um rétt manna til að standa utan félaga, en um þetta eru engin bein fyrirmæli í núgildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar. Í því sambandi verður sérstaklega að vekja athygli á að með dómi Hæstaréttar uppkveðnum 15. desember 1988 var komist að þeirri niðurstöðu að réttur til að standa utan félaga felist ekki efnislega í ákvæðum núgildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar og taldist sá réttur ekki heldur á annan hátt vera stjórnskipulega varinn þannig að ekki mætti skylda menn til aðildar að félagi með lögum. Er því lagt til með þessu ákvæði að efnisleg breyting verði beinlínis gerð að þessu leyti frá núgildandi reglum eins og dómstólar hafa skilgreint inntak þeirra, en fyrir því má færa margvísleg rök. Meðal þeirra má benda á að án takmarkana á kosti löggjafans til að mæla fyrir um skyldu manna til að ganga í félag getur sú staða komið upp að manni verði gert að eiga aðild að félagi sem starfar að málefnum gagnstætt sannfæringu hans eða skoðunum og greiða jafnvel framlög til þess. Halda má fram með gildum rökum að þetta fengi ekki staðist ákvæði 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins sem verndar skoðanafrelsi manna. Þá má benda á að með skyldu til aðildar að félagi kann að vera vegið að rétti manns til að stofna annað félag í samsvarandi tilgangi, t.d. ef girt er fyrir í samþykktum félagsins sem skylda er til að ganga í að sami maður geti um leið verið í öðru félagi með sambærilegu markmiði. Einnig má nefna að þeim rökum hefur verið haldið fram að réttur til að standa utan

félaga hljóti að vera eins konar spegilmynd af réttinum til að stofna félög og geti þannig ekki staðist að skylda manns til að ganga í félag geti orðið víðtækari en bann við því að hann stofni félag. Síðast en ekki síst verður að vekja athygli á þeirri röksemd fyrir að taka hér beinlínis upp reglu um rétt manna til að standa utan félaga að með dómi Mannréttindadómstóls Evrópu, uppkveðnum 30. júní 1993 í máli á hendur íslenska rík- inu, var slegið föstu að það hafi brotið gegn skyldum sínum skv. 11. gr. mannréttinda- sáttmála Evrópu með því að hafa gert leigubifreiðarstjórum með lögum nr. 77/1989 að vera félagsmenn í stéttarfélögum í sínum starfsgreinum. Þótti þetta stangast á við grundvallarréttindi til að mega standa utan félaga, en þau réttindi voru talin helgast af umræddri 11. gr. þótt þar sé ekki mælt beinlínis fyrir um þau. Er ástæða til að benda á að ef ákvæði núgildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar yrðu tekin upp efnislega óbreytt í nýjum mannréttindakafla hennar án reglu á borð við 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins gæti verið unnt að bera því við að vegna fyrrnefnds dóms Hæstaréttar frá árinu 1988, sem byggðist efnislega á sömu reglu, yrði enn að líta svo á að réttur til að standa utan félaga væri á engan hátt verndaður hér á landi. Yrði að vonum erfitt að samræma slíka niður- stöðu við þá úrlausn mannréttindadómstólsins sem áður er getið.

Í 2. mgr. 12. gr. er lagt til að ákvæðið um rétt manna til að standa utan félaga verði sett fram með þeim hætti að í byrjun sé mælt fyrir um þá meginreglu að engan megi skylda til aðildar að félagi, en í kjölfarið verði nefndar tvenns konar undantekningar frá meginreglunni. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins yrði heimildin til undantekninga í báðum tilvikum háð þeim skilyrðum að um hana yrði að vera mælt í lögum og skyldan til félagsaðildar yrði að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag gæti sinnt hlutverki sem því væri ákveðið með lögum. Að fullnægðum þessum almennu skilyrðum mætti annars vegar skylda mann til aðildar að félagi vegna almannahagsmuna. Viðmiðunin um almannahagsmuni getur óneitanlega virst vera nokkuð teygjanleg. Ástæða er þó til að taka sérstaklega fram að ætlast er til að litið verði á þetta hugtak sem nokkurs konar samnefnara hér fyrir þau atriði sem eru talin upp í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og geta heimilað að vikið verði frá meginreglu þeirrar greinar um félagafrelsi. Hins vegar er ráðgert að skylda til félagsaðildar geti að fullnægðum fyrrnefndum skil- yrðum verið felld á menn vegna réttinda annarra. Með þessu er einkum haft í huga að við ákveðnar aðstæður geta tengsl á milli hagsmuna manna orðið svo náin að nauðsyn- legt þyki að leggja skyldu á þá til að virða hagsmuni hvor eða hver annars með því að standa að sameiginlegu félagi í því skyni. Dæmi um þetta má m.a. finna þegar litið er til húsfélaga og veiðifélaga þar sem eigendum fasteignar eða veiðiréttar er gert að standa að sameiginlegu félagi vegna þeirra nánu tengsla sem eru á milli hagsmuna þeirra. Er niðurlagsorðum 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins einmitt beint að aðstæðum eins og þessum.“ (Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2107-2108.)

Með framangreindri breytingu á 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjórnarskipunar- laga nr. 97/1995, var eins og fram kemur í tilvitnaðri greinargerð leitast við að tryggja að sú þróun í átt til aukinnar réttindaverndar á þessu sviði, sem hafði átt sér stað í framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um skýringu á ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sjá hér m.a. dóm frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, yrði stjórn- skipulega staðfest hér á landi. Minni ég á að mannréttindasáttmálinn var lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994. Vegna þeirra nánu tengsla sem eru þannig á milli 74. gr. stjórnar- skrárinnar nr. 33/1944 og fyrirmæla 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem að auki hefur lagagildi hér á landi, verður að mínu áliti að taka tillit til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á því ákvæði við nánari skýringu á efni stjórnarskrárákvæðisins.

Þá tek ég fram að við skýringu á fyrirmælum 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar verður einnig í ljósi tengsla þessa ákvæðis við framangreinda þróun á alþjóðavettvangi, sem rakin

er í tilvitnuðum lögskýringargögnum, að taka nokkurt tillit til annarra þjóðréttarreglna um félagafrelsi sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Í þessu sambandi bendi ég auk þess á að Hæstiréttur hefur við skýringu á ákvæðum stjórnarskrárinnar sem eiga sér samsvörun í ákvæðum þjóðréttarlegra samninga tekið tillit til slíkra reglna þjóðaréttarins sem bindandi eru fyrir íslenska ríkið, sjá hér t.d. dóm Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000. Í ljósi þessa tek ég fram að í ofangreindum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, sjá hér 35. mgr., er vísað sérstaklega til þess að á alþjóðavettvangi hafi átt sér stað þróun í átt til sameiginlegra viðmiða um inntak félagafrelsis og þá ekki síst að því er varðar hinn svokallaða neikvæða þátt þess frelsis. Í dómnum er að þessu leyti m.a. vísað til niðurstaðna nefndar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) um félagafrelsi (The Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO), um skýringu á ákvæðum samþykktar ILO nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, við túlkun dómstólsins á ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Að virtum skuldbindingum íslenska ríkisins að þjóðarétti að því er varðar umrædda samþykkt ILO nr. 87, sem fullgilt var af Íslands hálfu árið 1950, sbr. auglýsing nr. 86/1950, tel ég eins og síðar verður nánar rakið að hafa verið einnig hliðsjón af niðurstöðum nefndar ILO um félagafrelsi um túlkun á ákvæðum samþykktarinnar, og þá einkum 2. gr. hennar, við skýringu á 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

3.

Af orðalagi 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og lögskýringargögnum má draga tilteknar almennar ályktanir um þá aðferðafræði sem leggja verður til grundvallar þegar metið er hvort ákveðin aðstaða að lögum og/eða í framkvæmd sé samrýmanleg þeirri réttindavernd sem ákvæðið hefur að geyma. Í fyrsta lagi verður að taka til athugunar hvort tiltekin aðstaða að lögum eða í framkvæmd feli í sér að verið sé að skylda mann til aðildar að félagi í merkingu fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. Ef svarið við þeirri spurningu er jákvætt verður að líta svo á að slík aðstaða stríði gegn meginreglu stjórnarskrárákvæðisins nema mælt sé fyrir um hana í lögum og að fallist sé á að slík skylda til aðildar að félagi sé „nauðsynleg til að félag geti sinnt lögmeiltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra“, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 74. gr., sjá hér Gunnar G. Schram: Stjórnarskipunarréttur, Reykjavík 1999, bls. 600. Að þessu virtu þarf í upphafi að draga fram þau sjónarmið sem til álitu koma þegar metið er hvort sú tilhögun sem fram kemur í 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 feli í sér að verið sé að skylda þann hóp manna, sem þar er mælt fyrir um, til aðildar að Landssambandi smábátaeigenda í merkingu 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Rétt er í upphafi að rifja upp umfjöllun lögskýringargagna að baki 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sem breytti 74. gr. stjórnarskrárinnar til núverandi horfs, um þau rök sem þjuggu að baki þeirri ákvörðun stjórnarskrárgjafans að festa í stjórnarskrána ákvæði sem tryggir frelsi manna til að standa utan félaga. Þar kemur í fyrsta lagi fram að ef ekki væru settar takmarkanir á möguleika löggjafans til að mæla fyrir um skyldu manna til að ganga í félag gæti sú staða komið upp að manni yrði gert að eiga aðild að félagi sem starfar að málefnum gagnstætt sannfæringu hans eða skoðunum og „greiða jafnvel framlög til þess“. Er einnig rakið í athugasemdunum að með gildum rökum megi halda því fram að slíkt fyrirkomulag fengi ekki staðist ákvæði 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins, sbr. nú 73. gr. stjórnarskrárinnar, um skoðanafrelsi manna. Í öðru lagi er á það bent að með skyldu til aðildar að félagi kunni að vera vegið að rétti manns til að stofna annað félag í samsvarandi tilgangi. Auk þess er það nefnt að því hafi verið haldið fram að réttur til að standa utan félaga hljóti að vera eins konar spegilmynd af réttinum til að stofna félög og geti þannig ekki staðist að skylda manns til að ganga í félag geti orðið viðtækari en bann við því að hann stofni félag.

Framangreindar athugasemdir lögskýringargagna benda til þess að það verði talið hafa hér þýðingu við mat á því hvort að á mönnum hvíli skylda til aðildar að félagi í merkingu

fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr., ef þeim er gert skylt með lögum að „greiða framlög“ til þess félags og þá hvort með því sé „vegið að rétti manns til að stofna annað félag í samsvarandi tilgangi“. Í þessu sambandi tel ég rétt að vekja athygli á dómi Hæstaréttar frá 17. desember 1998 í máli nr. 166/1998 (H 1998:4406).

Í málinu var því haldið fram að með því að áfrýjanda var gert að greiða iðnaðarmálagjald samkvæmt lögum nr. 134/1993, sem rynni beint til Samtaka iðnaðarins, væri hann þvingaður til aðildar að samtökunum og bryti það í bága við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í forsendum Hæstaréttar var rakið að samkvæmt 1. gr. laga nr. 134/1993 væri 0,08% gjald lagt á allan iðnað í landinu eins og hann væri skilgreindur í 2. gr. Í 3. gr. laganna væri síðan kveðið á um það að tekjur af gjaldinu rynnu til Samtaka iðnaðarins og skyldi þeim varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Gjaldstofninn væri velta á grundvelli 11. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, að meðtalinni veltu sem undanþegin væri virðisaukaskatti samkvæmt 12. gr. laganna. Í dómi Hæstaréttar var fjallað með eftirgreindum hætti um þá málsástæðu áfrýjanda sem að ofan er rakin:

„[...] Þótt iðnaðarmálagjaldið renni til Samtaka iðnaðarins, skal því varið í ákveðnum tilgangi samkvæmt 3. gr. laga nr. 134/1993, en er ekki styrkur til samtakanna. Ráðstöfun fjáris er háð eftirliti iðnaðarráðuneytisins, og eiga samtökin að senda ráðuneytinu árlega skýrslu um hana. Þótt samtökin hafi tekið þá ákvörðun að láta gjaldið leiða til lækkunar félagsgjalda, getur það ekki haggað gjaldskyldu áfrýjanda, sem ákveðin er í lögum. Er fallist á það með héraðsdómi, að ráðstöfun iðnaðarmálagjalds til Samtaka iðnaðarins feli ekki í sér skylduaðild áfrýjanda að samtökunum, sem brjóti gegn ofangreindum ákvæðum.“

Eins og ég vík nánar að síðar er aðstaðan að lögum ekki sú sama í því tilviki sem þessi dómur Hæstaréttar fjallar um og kveðið er á um í lögum um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Eg tel samkvæmt þessu ekki tilefni til að draga víðtækar ályktanir af þessum dómi Hæstaréttar um það álitafni sem til umfjöllunar er í þessu álit. Þó virðist ljóst að við mat á því hvort um skyldu til aðildar að Samtökum iðnaðarins hafi verið að ræða í merkingu 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar hafi Hæstiréttur ekki talið þörf á að gera sérstakan greinarmun á því annars vegar hvort greiðsluskylda laga nr. 134/1993 hafi fallið undir fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. og þá hins vegar hvort önnur ákvæði laganna hafi þrátt fyrir það falið í sér að slík skylda væri stjórnskipulega heimil í ljósi ákvæðis síðari másl. 2. mgr. 74. gr. Af forsendunum verður ekki annað ráðið en að Hæstiréttur hafi litið á þetta atriði heildstætt og þá með sérstakri skírskotun til ákvæða 3. gr. laga nr. 134/1993 þar sem lög-mæltur tilgangur greiðsluskyldu iðnaðarmálagjalds kemur fram, þ.e. að tekjum af gjaldinu skyldi varið til að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Hef ég þá hér fyrst og fremst í huga það orðalag í dómi Hæstaréttar að ráðstöfun iðnaðarmálagjalds til Samtaka iðnaðarins feli ekki í sér skylduaðild að samtökunum „sem brjóti gegn [2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmálans]“.

Að virtum framangreindum sjónarmiðum, sem ráðin verða af lögskýringargögnum að baki 74. gr. stjórnarskrárinnar, tel ég rökrétt að ganga út frá því að lögbundin skylda til greiðslu fjár til hagsmunafélags kunní, a.m.k. í ákveðnum tilvikum, að fela í sér fyrirkomulag sem gangi gegn þeirri meginreglu sem fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar hefur að geyma sem þá þurfi að réttlæta á grundvelli þeirra fyrirmæla sem fram koma í síðari másl. sama ákvæðis. Ég tel rétt að ítreka að nefnd lögskýringargögn að baki stjórnarskrár-ákvæðinu benda með skýrum hætti til þess að tilvist skyldu til að „greiða framlög“ til tiltek-ins félags verði talin hafa þýðingu við mat á því hvort um sé að ræða slíka aðstöðu að lögum. Ég legg á það áherslu að enda þótt orðalagið „skylda til aðildar“ í fyrri másl. 2. mgr. 74. gr.

virðist við fyrstu sýn, a.m.k. í þröngum skilningi, vera takmarkað við að mönnum sé gert skylt að vera meðlimir í félagi verður sú ályktun dregin af samhengi ákvæðisins við síðari máls. sömu greinar og af framangreindum lögskýringargögnum að það kunni að stríða gegn þeirri grundvallarreglu sem ákvæðið hefur að geyma og tilgangi hennar ef mönnum er með lögum gert að „greiða framlög“ til tiltekins félags enda þótt þeim sé ekki jafnframt beinlínis skylt að vera meðlimir í því félagi. Verður ekki annað séð en að Hæstiréttur hafi í framangreindum dómi H 1998:4406 lagt slíkan skilning til grundvallar. Við þetta mat verður þá m.a. að hafa í huga tengsl réttar manna til að standa utan félaga og skoðanafrelsis, sbr. framangreind ummæli í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995. Einnig verður að líta til þess hvort með slíku fyrirkomulagi sé vegið að rétti manna til að stofna annað félag í samsvarandi tilgangi, eins og það er orðað í athugasemdum greinargerðar að baki 12. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995, með því að skylda þá til að greiða til ákveðinna félaga sem þeir ef til vill kjósa ekki að styðja eða vera þátttakendur í. Þessari ályktun til frekari stuðnings minni ég á að rök standa til þess að hafa hér hliðsjón af þeim reglum þjóðarréttar um félagafrelsi sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að undirgangast við skýringu á 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Áður er rakið að í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi frá 30. júní 1993 var vísað til samþykktar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, við afmörkun á efni 11. gr. mannréttindasáttmálans. Þá hefur af hálfu fræðimanna verið bent á það á undanförunum árum að nánast öll ríki heims séu nú aðilar að Alþjóðavinnuálagstofnuninni sem stofnuð var árið 1919. Samþykkt stofnunarinnar nr. 87 frá 1948 er ein af átta grundvallarsamþykktum hennar og felur þannig í sér meginviðmið sem Alþjóðavinnuálagstofnunin byggir starf sitt á. Hafa fræðimenn auk þess litið svo á að samþykkt þessi, sem fullgilt var af Íslands hálfu árið 1950, sbr. auglýsing nr. 86/1950, feli nú í sér almennar meginreglur eða grunnviðmið (common standards) um félagafrelsi sem taka beri tillit til við skýringu og túlkun nýrri ákvæða landslaga á þessu sviði, sjá hér John Hendy: *The Human Rights Act, Article 11, and the Right to Strike*, *European Human Rights Law Review*, 5. tbl. 1998, bls. 598-599 og til hliðsjónar Lars Adam Rehof og Tyge Trier: *Menneskeret, Kaupmannahöfn 1990*, bls. 292-293.

Í ákvæði 2. tölul. 8. gr. samþykktar ILO nr. 87 segir að „landslögum [megi] ekki vera á þann veg háttáð, að þau skerði ákvæði samþykktar þessarar, né heldur má framkvæma þau á þann hátt“. Ákvæði 2. gr. sem hér skiptir máli er svohljóðandi:

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

Nefnd Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um félagafrelsi hefur í störfum sínum komist að þeirri niðurstöðu að lögbundin skylda til greiðslu gjalds til ákveðins stéttarfélags brjóti í bága við tilvitnaða 2. gr. samþykktar ILO nr. 87, sjá t.d. *General Survey, Freedom of Association and Collective Bargaining: Right of workers and employers to establish and join organizations*, Report III Part 4B, liðir 102-103, Genf 1994. Hefur nefndin komist svo að orði um þetta atriði:

„The power to impose an obligation on all the workers in the category concerned to pay contributions to the single national trade union, the establishment of which is permitted by branch of industry and by region, is not compatible with the principle that workers should have the right to join organisations „of their own choosing“. In these circumstances, it would seem that a legal obligation to pay contributions to that monopoly trade union, whether workers are members or not, represents a further consecration

and strengthening of that monopoly.“ (Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 4. útg., Genf 1996, bls. 63, 293. mgr.)

Í tilvitnuðu orðalagi felst sú afstaða nefndarinnar að lögbundin skylda launafólks til að greiða framlög til tiltekins stéttarfélags samrýmist ekki þeirri reglu 2. gr. samþykktar ILO nr. 87 að launafólk skuli hafa rétt til þess að stofna og ganga í félög að eigin vali og gildi þá einu hvort hlutaðeigandi teljist meðlimir í stéttarfélaginu. Ég tek fram að enda þótt þessi afstaða nefndar ILO um félagafrelsi byggist á ákvæði samþykktar ILO nr. 87, sem felur samkvæmt orðanna hljóðan aðeins í sér rétt manna til að stofna og ganga í félög að eigin vali en mælir ekki fyrir um rétt til að standa utan félaga, er að mínu áliti ekki vafi um að hún hafi þýðingu við mat á inntaki fyrri máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Byggi ég þá afstöðu mína á því að ákvæði 2. mgr. 74. gr. gengur lengra en framangreint ákvæði samþykktar ILO nr. 87 og reyndar lengra en nokkur alþjóðasamningur sem íslenska ríkið hefur gerst aðili að með því að mæla beinlínis fyrir um að engan megi skylda til aðildar að félagi.

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið hér að framan tel ég að ganga verði út frá því við skýringu á fyrri máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 að virtu orðalagi ákvæðisins, lögskýringargögnum, dómi Hæstaréttar H 1998:4406, og þjóðréttarreglum um félagafrelsi, sbr. 2. gr. samþykktar ILO nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, eins og það hefur verið túlkað í framkvæmd, að mæli lög fyrir um skyldu afmarkaðs hóps manna til að inna af hendi fjárframlag til tiltekins hagsmunafélags, enda þótt að greiðendum sé ekki gert skylt að gerast meðlimir í því félagi, kunni slík lögbundin gjaldskylda að ganga gegn þeirri meginreglu sem leiðir af ákvæði fyrri máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Slík tilhögun að lögum er þannig óheimil í stjórnskipulegu tilliti nema talið verði að hún fullnægi að öðru leyti, eins og fyrr greinir, þeim skilyrðum sem fram koma í síðari máls. 2. mgr. 74. gr.

4.

Með lögum nr. 24/1986 voru gerðar umfangsmiklar breytingar á fjárhagslegu skipulagi sjávarútvegsins. Um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins er fjallað í II. kafla laganna. Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 24/1986 segir um ákvæði II. kafla að með þeim séu m.a. sett í lög ákvæði um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins þar sem rétt og nauðsynlegt þyki að tryggja öruggar heimtur á váttryggingariðgjöldum fiskiskipa, vöxtum og afborgunum af stofnlánum sjávarútvegsins og „framlögum til samtaka sjómanna og útvegsmanna“. (Alþt. 1985-1986, A-deild, bls. 3082.)

Ákvæði 6. gr. laga nr. 24/1986 er svohljóðandi:

„Framleiðendur sjávarafurða og aðrir fiskkaupendur svo og þeir sem taka sjávarafurðir í umboðssölu skulu greiða 8,4% af samanlögðu hráefnisverði þess afla, sem þeir taka við af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum, inn á sérstakan greiðslumiðunarreikning smábáta hjá Lífeyrissjóði sjómanna eftir sömu reglum og greinir í 5. gr., eftir því sem við getur átt.“

Í 8. gr. laganna segir síðan svo:

„Fé því, sem safnast á greiðslumiðlunarreikning smábáta skv. 6. gr., skal skipta mánaðarlega og færa til tekna á bankareikninga í þessum hlutföllum:

1. Til lífeyrissjóðs sjómanna 37,5%

2. Til greiðslu iðgjalda af slysa- og örorkutryggingu skipverja, [...], svo og af váttryggingu báts [...] 56,5%
3. Til Landssambands smábátaeigenda, þar með vegna grásleppuveiða 6%.“

Samkvæmt orðalagi tilvitnaðra ákvæða laga nr. 24/1986 er þar mælt fyrir um lögbundna skyldu þeirra sem taka til vinnslu og sölu sjávarafurðir af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum, sbr. 6. gr. laganna, til að greiða hlutfall af samanlögðu hráefnisverði þess afla sem þeir taka við af smábátum inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta. Í 8. gr. laganna er síðan kveðið á um skiptingu þessa fjár eftir tilgreindum hlutföllum, m.a. með þeim hætti að því fé sem safnast inn á umræddan greiðslumiðlunarreikning skuli skipt mánaðarlega og 6% af því fært á bankareikning til Landssambands smábátaeigenda. Ég tek fram að hvergi í lögum nr. 24/1986 eða öðrum lögum er mælt fyrir um að þeim hópum manna, sem eru seljendur þess sjávarafla er 6. gr. laga nr. 24/1986 tekur til, sé beinlínis skylt að vera félagar í Landssambandi smábátaeigenda. Því er ekki í sjálfu sér um að ræða þvingaða félagsskyldu að því tagi sem m.a. var fjallað um í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi.

Ég legg á það áherslu að ekki verður séð að eðlismunur sé á framangreindu fyrirkomulagi laga nr. 24/1986 og ákveðinni lögbundinni tilhögun þar sem umræddum hópi manna væri gert að greiða tiltekið fé beint til landssambandsins, sjá hér til hliðsjónar framangreindan dóm Hæstaréttar H 1998:4406. Ég ítreka að með lagaskyldu 6. gr. laga nr. 24/1986 er afmörkuðum hópi manna í raun gert skylt að lögum að greiða Landssambandi smábátaeigenda tiltekið fjárframlag hvort sem hugur þeirra stendur til þess að eiga aðild að því eða að styðja félagið eða ekki. Eðlilegt er að draga þá ályktun af þessu að með þessu fyrirkomulagi sé í raun vegið að stjórnskipulegum rétti umræddra manna til þess að taka þá ákvörðun af fúsum og frjálsum vilja að vera ekki þátttakendur, með beinum eða óbeinum hætti, í störfum eða rekstri Landssambands smábátaeigenda, sbr. meginreglu fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Tel ég að tilhögun laga nr. 24/1986 kunni þannig í raun að takmarka möguleika þeirra, sem gjaldskyldir eru samkvæmt 6. gr. laga nr. 24/1986, til að stofna annað félag í þeim tilgangi að gæta hagsmuna sinna, sjá hér rök að baki undantekningarreglu síðari másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 sem rakin eru í lögskýringargögnum, sbr. kafli III.2 hér að ofan. Þá vísa ég hér til þeirra forsendna sem byggt hefur verið á af hálfu nefndar ILO um félagafrelsi við túlkun á samþykkt nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, sjá Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 4. útg., Genf 1996, bls. 59, 271. mgr., þar sem fram kemur að réttindi samkvæmt 2. gr. samþykktarinnar geti ekki talist vera fyrir hendi nema þau séu að fullu virt í löggjöf og framkvæmd hjá aðildarríkjunum. Að mínu áliti fæ ég samkvæmt þessu ekki annað séð en að slík lögbundin tilhögun um greiðslu fjárframlags til ákveðins hagsmunafélags, eins og leiðir af 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, kunni að ganga gegn meginreglu fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar enda þótt ekki sé um það að ræða að umræddum hópi manna sé beinlínis gert skylt að lögum að vera meðlimir í félaginu.

Í ljósi þessarar niðurstöðu mun ég hér á eftir fjalla um og draga fram þau sjónarmið sem koma til álita við mat á því hvort framangreint fyrirkomulag laga nr. 24/1986 kunni þrátt fyrir þessa aðstöðu að uppfylla skilyrði síðari másl. 2. mgr. 74. gr. og vera því stjórnskipulega heimilt.

5.

Samkvæmt síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt að skylda mann til aðildar að félagi ef það er gert með „lögum“ og ef það er talið „nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmaeltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra“. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 kemur fram, eins og áður segir, að lagt sé til að ákvæði 2. mgr. 74. gr. um rétt manna til að standa utan félaga verði sett fram með þeim hætti að í byrjun sé mælt fyrir um þá meginreglu að engan megi skylda til aðildar að félagi en í kjölfarið verði nefndar tvenns konar undantekningar frá meginreglunni. Þá segir m.a. svo:

„Samkvæmt orðalagi ákvæðisins yrði heimildin til undantekninga í báðum tilvikum háð þeim skilyrðum að um hana yrði að vera mælt í lögum og skyldan til félagsaðildar yrði að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag gæti sinnt hlutverki sem því væri ákveðið með lögum. Að fullnægðum þessum almennu skilyrðum mætti annars vegar skylda mann til aðildar að félagi vegna almannahagsmuna. [...] Hins vegar er ráðgert að skylda til félagsaðildar geti að fullnægðum fyrrnefndum skilyrðum verið felld á menn vegna réttinda annarra.“ (Alpt. 1994-1995, A-deild, bls. 2107.)

Í framsöguræðu fyrsta flutningsmanns frumvarpsins sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 á 63. þingfundi, 19. desember 1994, sagði m.a. svo:

Ég vek athygli á því sem segir í 2. mgr. 12. gr. Þar segir, með leyfi forseta:

„Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmaeltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.“

Félagaskylda verður samkvæmt þessu eingöngu hægt að binda við félög sem hafa lögmaeltu hlutverki að gegna í þágu almannahagsmuna eða félög sem til er stofnað vegna sameiginlegra réttinda manna sem mælt er fyrir um í lögum. Eru þar t.d. höfð í huga húsfélög, veiðifélög og annar sambærilegur félagsskapur.

Því er við að bæta að þegar skylda til aðildar að félagi kann að verða lögð á menn skv. 2. mgr. 12. gr. frv. er vitaskuld þýðingarmikið að tryggt sé með lögum að félagið sinni eingöngu þeim verkefnum sem talin eru réttlæta félagsskylduna. Svo dæmi séu tekin þarf að tryggja að veiðifélög sinni aðeins verkefnum sem varða nýtingu þeirra veiðiréttinda sem eru grundvöllur félagsskyldunnar og húsfélag fjalli aðeins um málefni sem varða sameign í húsi. Þessum félögum má ekki vera heimilt að starfa á öðrum sviðum þar sem menn njóta félagafrelsis. Það fengi t.d. ekki staðist að húsfélag gerði ályktanir um stjórnsmál. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að það er þýðingarmikill þáttur í félagafrelsi að geta sagt sig úr félagi ef félag vinnur að málefnum sem viðkomandi félagsmaður hvorki vill né þarf skv. lögum að taka þátt í. Sé rétturinn til úrsagnar tekinn af mönnum hlýtur það að fela í sér takmarkanir á því hvaða málefnum félag megi sinna. Orðalagi 2. mgr. 12. gr. frv. er ætlað að tryggja þetta.“ (Alpt. 1994-1995, B-deild, dalkur 3125.)

Orðalag síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og tilvitnuð lögskýringargögn benda til þess að þrjú skilyrði þurfi að vera uppfyllt til að heimilt sé að skylda mann til aðildar að félagi samkvæmt fyrri málsl. ákvæðisins. Í fyrsta lagi þarf skyldan að vera lögbundin. Í öðru lagi þarf slík skylda að vera nauðsynleg til þess að félag geti sinnt ákveðnu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra. Loks þarf þetta hlutverk félagsins að vera „lögmaelt“.

Ég tek í fyrsta lagi fram að hér þarf ekki að taka afstöðu til þess hvort það sé fortaks-laust skilyrði samkvæmt síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að mælt sé fyrir um skyldu til aðildar að félagi í settum lögum frá Alþingi. Ljóst er að kveðið er á um það í lögum nr. 24/1986, þ.e. 6. og 8. gr., að taka skuli ákveðinn hundraðshluta af hráfnisverði aflans sem þeir aðilar sem ákvæðið tekur til taka við af opnum bátum og þifarsbátum undir 10 lestum og greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta en fénu er síðan skipt þannig að hluti þess fer til Landssambands smábátaeigenda.

Eins og nánar verður rakið síðar skiptir það hins vegar máli hér að taka afstöðu til þess hvert sé efnisinntak þess skilyrðis í síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. að hlutverk félags, sem aðildarskylda er að samkvæmt lögum, sé „lögmælt“. Ég minni í því sambandi á að í athugasemdum greinargerðar að baki 12. gr. frumvarps þess er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er áréttað að heimildin til undantekninga sé háð því að skyldan til félagsaðildar sé nauðsynleg til að viðkomandi félag geti sinnt hlutverki sem því sé „ákveðið með lögum“. Þá er í tilvitnaðri framsöguræðu flutningsmanns frumvarpsins á Alþingi einnig lögð á það áhersla að þegar skylda til aðildar að félagi kann að verða lögð á menn sé vitaskuld þýðingarmikið að „tryggt sé með lögum“ að félagið sinni eingöngu þeim verkefnum sem talin eru réttlæta félagsskylduna. Er í þessu sambandi tekin sem dæmi húsfélög og veiðifélög en verkefni og hlutverk þessara félaga eru skýrlega afmörkuð í settum lögum frá Alþingi, þ.e. lögum nr. 26/1994, um fjöleignarhús, og lögum nr. 70/1976, um lax- og silungsveiði.

Ég tel í þessu efni rétt að líta til túlkunar dómstóla á lagaáskilnaðarreglum í öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar, s.s. 3. málsl. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um skerðingu á eignarétti á grundvelli „lagafyrirmæla“ og síðari málsl. 1. mgr. 75. gr. um skerðingu á atvinnufrelsi með „lögum“, en orðalag þessara ákvæða er nokkuð sambærilegt að uppbyggingu og ákvæði 2. mgr. 74. gr. sem hér er fjallað um. Að því er varðar 75. gr. stjórnarskrárinnar skal t.d. bent á dóma Hæstaréttar frá 15. desember 1988 í máli nr. 237/1987 (H 1988:1532), frá 10. október 1996 í máli nr. 110/1995 (H 1996:2956) og frá 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000. Hefur í dómaframkvæmd verið miðað við að ákveðnar meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar á atvinnufrelsi sem talin er nauðsynleg vegna almannahagsmuna verði að koma fram í settum lögum, sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar, Línaela, Afmælisrit Sigurðar Línadal, Reykjavík 2001, bls. 399-421. Ég bendi loks á að við túlkun á því skilyrði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að hlutverk félags, sem aðildarskyld er samkvæmt lögum, sé „lögmælt“ verður að hafa í huga að gert er ráð fyrir því í ákvæðinu að þetta hlutverk félagsins sé „nauðsynlegt“ í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra. Almennt verður að ganga út frá því að mat um það hvort slík nauðsyn sé til staðar sé í höndum löggjafans sem endurspeglast skuli í settum lögum. Vísa ég hér til þeirra sjónarmiða sem talin eru leiða af efni 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og komið hafa fram í dómum Hæstaréttar og skrifum fræðimanna, sjá hér framangreinda dóma um ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar og Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, Reykjavík 1969, bls. 36-37.

Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég að ganga verði almennt út frá því að í skilyrði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að hlutverk félags í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra skuli vera „lögmælt“ komi fram áskilnaður um að mælt verði a.m.k. fyrir um megingrundvöll og afmörkun á hlutverki slíks félags í settum lögum frá Alþingi. Að virtri þessari afstöðu minni mun ég hér á eftir fjalla um hvort og þá hvernig lög nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, eða eftir atvikum önnur ákvæði settra laga, mæli fyrir um hlutverk Landssambands smábátaeigenda í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra, sem þá kunna eftir atvikum að réttlæta að fyrirkomulag það, sem leiðir af gjaldskyldu 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, gangi gegn þeirri meginreglu sem leiðir af ákvæði fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

6.

Í lögum nr. 24/1986 er ekki að finna ákvæði sem felur í sér megingrundvöll eða lagalega afmörkun á sérstöku hlutverki Landssambands smábátaeigenda. Þá fæ ég ekki séð að löggjafinn hafi í öðrum lagaákvæðum tekið með beinum hætti afstöðu til þess að landssambandið skuli gegna tilteknu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Af lögskýringargögnum má þó ráða að ætlun löggjafans með því að gera umræddum hópi manna, sem mælt er fyrir um í 6. gr. laga nr. 24/1986, að greiða ákveðið hlutfall af hráefnisverði afla inn á greiðslumiðlunarreikning, sem síðan væri ráðstafað til Landssambands smábátaeigenda, sbr. 8. gr., hafi fyrst og fremst verið að sjá til þess að hinu nýstofnaða landsambandi væri tryggt „starfsfé frá sínum eigin félagsmönnum á sama hátt og önnur samtök útvegsmanna og sjómanna, en án þess að fé [yrði] fært á milli aðila í innheimtukerfinu“. (Alpt. 1985-1986, A-deild, bls. 3086.) Vek ég hér athygli á eftirfarandi ummælum framsögumanns nefndarálits um frumvarp það, er varð að lögum nr. 24/1986, á Alþingi:

„Landssamband smábátaeigenda var stofnað í desember s.l. og það hefur sýnt sig að viðtæk samstaða er innan samtakanna þó að þau séu ekki komin enn á fullt skrið, m.a. vegna þess að þau hafa ekki enn þá fengið það fjármagn sem þau þurfa til starfsemi sinnar. Það átti að tryggja félaginu þetta fjármagn með útflutningsgjaldi af sjávarafurðum með lagabreytingu sem enn er í meðförum Alþingis. Með þessu frv. er lagt til að þau lög falli úr gildi, eða lögin um útflutningsgjald, og þar sem búast má við því að samkomulag geti orðið með þessum aðilum, þessum samtökum um sameiginlega hagsmuni, félagsmálastarfsemi og fleira, þá þykir rétt að hækka framlag til Landssambands smábátaeigenda úr 3% í 5% og taka það beinlínis fram í greininni að grásleppuveiðar heyrir þar undir og taka þar með af allan vafa.“ (Alpt. 1985-1986, B-deild, dalkur 4193.)

Af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 24/1986, og einnig þegar litið er til eldri lagaákvæða á þessu sviði, sbr. t.d. lög nr. 4/1966, um útflutningsgjald af sjávarafurðum, sbr. lög nr. 38/1967, verður dregin sú ályktun að æskilegt hafi verið talið að stjórnvöld gætu haft samskipti við heildarsamtök vegna ýmissa mála er vörðuðu sjávarútveginn. Hefur áherslan almennt verið lögð á það í löggjöfni að fjárframlagi sé ætlað að renna til heildarsamtaka í viðkomandi atvinnugrein hvort sem um samtök atvinnurekenda eða launafólks er að ræða. Ákvörðun um að binda umrædd framlög við tiltekin samtök öðrum fremur eða stuðla að sameiningu þeirra er byggð á þessu sjónarmiði. Almennu hefur verið lagt til grundvallar að innan nefndra samtaka sé að finna yfirgnæfandi meirihluta þeirra sem starfa innan tiltekinna atvinnugreinar.

Af þessu tilefni vek ég athygli á því að við túlkun á ofangreindri samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess, hefur nefndin talið að ívilnun til handa tilteknu félagi innan atvinnugreinar, s.s. í formi lögbundinnar gjaldskyldu afmarkaðs hóps manna sem starfar innan þeirrar greinar, brjóti í bága við grundvallarreglu samþykktarinnar um félagafrelsi. Hefur nefndin því í störfum sínum mælt til þess að aðildarríkin forðuðust íhlutun sem takmarkað gæti þann rétt einstaklinga sem felst í samþykktinni enda geri hún ráð fyrir því að sá möguleiki skuli standa mönnum opin að stofna til fleiri stéttarféлага ef þeir svo óska. Beri aðildarríkjum að vernda þennan rétt manna sem óska ekki eftir aðild að stéttarfélagi eða landssambandi sem þegar hefur verið stofnað til og þá m.a. með því að forðast það að styrkja tiltekið félag eða heildarsamtök umfram önnur.

Hafa verður í huga að lög nr. 24/1986 voru sett áður en gerðar voru breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Áður er rakið að ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar var nýmæli þegar það var sett enda hafði í dóma-

framkvæmd hér á landi verið gengið út frá því að félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, þá 73. gr., takmarkaði ekki möguleika löggjafans á því að skylda menn til aðildar að félögum, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. desember 1988 í máli nr. 237/1987 (H 1988:1532). Aðstaðan í stjórnskipulegu tilliti hefur því efnislega breyst verulega frá því lög nr. 24/1986 voru sett þannig að nú gerir 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, eins og áður segir, þá kröfu að ef skylda á mann til aðildar að félagi með lögum þurfi hlutverk þess félags í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra að vera lögmælt. Með því er leitast við að tryggja eftir mætti að afstaða löggjafans til nauðsynjar slíkrar skylduaðildar í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra komi, a.m.k. að meginstefnu til, fram í lögum með efnislegri afmörkun á slíku hlutverki félags. Í því sambandi bendi ég á dóm Hæstaréttar frá 19. febrúar 1998 í máli nr. 259/1997 (H 1998:718) þar sem skylduaðild að Lögmannafélagi Íslands, sem gegnir lögum samkvæmt stjórnýsly- og úrskurðarhlutverki, var ekki talin heimila stjórn félagsins að krefja félagsmenn um önnur gjöld en þau sem þurfti til að sinna hinu lögboðna hlutverki þess.

Áður er rakið að ekki verður séð að löggjafinn hafi tekið afstöðu til þess í lögum nr. 24/1986, eða eftir atvikum í öðrum lögum, hvort og þá hver eigi að vera megingrundvöllur og afmörkun á sérstöku hlutverki Landssambands smábátæigenda í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra, sbr. síðari máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ég legg á það áherslu að enda þótt gert sé ráð fyrir því í löggjöfinni, sbr. ákvæði laga nr. 6/1996, um Siglingamálastofnun Íslands og laga nr. 46/1997, um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga, að landssambandið tilnefni menn til setu í nefndum og ráðum á vegum hins opinbera, geta slík lagaákvæði ekki ein og sér að mínu áliti falið í sér afstöðu löggjafans til þess að félagið gegni tilteknu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra sem fullnægir skilyrðum síðari máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Ég tel rétt að minna hér á að af forsendum Hæstaréttar í dómi H 1998:4406 verður ekki annað ráðið en að það hafi m.a. haft verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins að löggjafinn hafi í ákvæði 3. gr. laga nr. 134/1993, um iðnaðarmálagjald, mælt með skýrum hætti fyrir um tiltekna afmörkun á því hvernig umræddu iðnaðarmálagjaldi skyldi varið af hálfu Samtaka iðnaðarins, þ.e. til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Ég legg því á það áherslu að sú aðstaða sem hér hefur verið til umfjöllunar er að þessu leyti ólík þeirri sem á reyndi í ofangreindum dómi Hæstaréttar frá 1998 um stjórnskipulegt gildi iðnaðarmálagjalds samkvæmt lögum nr. 134/1993. Ég tek fram að enda þótt hugsanlega megi ráða af forstögu laga nr. 134/1993 að sambærileg sjónarmið hafi þar að einhverju leyti legið að baki ákvörðun löggjafans um að iðnaðarmálagjaldinu skyldi ráðstafa til Samtaka iðnaðarins og framangreindra sjónarmiða að baki tilhögun laga nr. 24/1986 stendur eftir sá grundvallarmunur að hvorki lög nr. 24/1986 né önnur taka nokkra afstöðu til þess hvernig þeim fjármunum, sem fara til Landssambands smábátæigenda á grundvelli 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, skuli varið.

Með vísan til þessa og þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið hér að framan er það niðurstaða mín að verulegur vafi leiki nú á því hvort tilhögun 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 uppfylli þær kröfur sem ákvæði síðari máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gerir. Verður ekki hjá því komist að leggja til grundvallar, að virtum síðari máls. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, að nauðsynlegt sé að taka umrædda tilhögun laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, til endurskoðunar. Í ljósi þessa hef ég ákveðið að vekja athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á þessu áliti mínu og beina þeim tilmælum til þeirra að kannað verði hvort og þá hvernig huga þurfi að endurskoðun á lögum nr. 24/1986 að virtum þeim sjónarmiðum sem ég hef rakið í þessu áliti.

Ég tel loks rétt að ítreka það sem rakið er í upphafi þessa álits að í 5., 7. og 9. gr. laga nr. 24/1986 er að finna samsvarandi fyrirkomulag og mælt er fyrir um í 6. og 8. gr. laganna að því er varðar skyldu til að inna af hendi fjárframlag inn á greiðslumiðlunarreikning fiski-

skipa. Er síðan ákveðið hlutfall þess fengið tilgreindum hagsmunafélögum innan sjávarútvegsins. Ég legg á það áherslu að athugasemdir mínar í þessu álitu kunna einnig að eiga við um þá tilhögun að breyttu breytanda.

IV.

Niðurstaða.

Með vísan til þess sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að verulegur vafi leiki nú á því hvort tilhögun ákvæða 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, fullnægi þeim kröfum sem síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gerir. Hef ég því ákveðið að vekja athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á þessu álitu mínu og beina þeim tilmælum til þeirra að kannað verði hvort og þá með hvaða hætti þurfi að endurskoða lög nr. 24/1986 að virtum þeim sjónarmiðum sem ég hef rakið í þessu álitu. Ég hef hér að framan bent á að í 5., 7. og 9. gr. laga nr. 24/1986 er að finna samsvarandi fyrirkomulag og mælt er fyrir um í 6. og 8. gr. laganna að því er varðar skyldu til að inna af hendi fjárframlag inn á greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa. Er síðan ákveðið hlutfall þess fengið tilgreindum hagsmunafélögum innan sjávarútvegsins. Ég legg á það áherslu að athugasemdir mínar í þessu álitu kunna einnig að eiga við um þá tilhögun að breyttu breytanda.

V.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort eitthvað hefði verið aðhafst af hálfu ráðuneytisins í tilefni af tilmælum þeim sem ég setti fram í álitu mínu og þá í hverju þær aðgerðir hefðu verið fólgnar. Í svari sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 25. mars 2003, segir m.a.:

„Á fundi ríkisstjórnarinnar þ. 19. apríl 2002, lagði forsætisráðherra fram álit umboðsmanns Alþingis dags. 12. apríl 2002 varðandi framangreint úrlausnarefni.

Jafnframt kynnti forsætisráðherra ríkisstjórninni það álit sitt að álit umboðsmanns Alþingis gæfi fullt tilefni til að endurskoða hin tilgreindu ákvæði laga nr. 24/1986, en að jafnframt yrði ekki hjá því komist að taka sams konar gjaldtöku í þágu félagasamtaka í öðrum atvinnugreinum til endurskoðunar.

Forsætisráðherra lagði til að framangreind endurskoðun færi fram í starfshópi sem skipaður yrði tilnefndum fulltrúum iðnaðarráðherra, landbúnaðarráðherra og sjávarútvegsráðherra undir forystu fulltrúa forsætisráðherra. Jafnframt taldi hann rétt að fjármálaráðherra tilnefndi fulltrúa í hópinn, enda bæri gjaldtaka af þessu tagi öll einkenni skattheimtu.

Ríkisstjórnin samþykkti tillögu forsætisráðherra. Samkvæmt upplýsingum úr forsætisráðuneytinu hefur dregist að starfshópurinn taki til starfa, þar sem enn skortir tilnefningar í hópinn.“

18.2.

Mæling á vinnslunýtingu fiskiskips.

Refsikennd viðurlög. Lögmatísreglan. Stjórnýslukæra.

(Mál nr. 3232/2001)

A kvartaði yfir úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun Fiskistofu um breytingu á nýtingarstuðlum fiskiskips í eigu A. Beindist kvörtunin meðal annars að því að ákvæði 9. og 10. gr. reglugerðar nr. 511/1998, um mælingar á

vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð, fælu í sér refsikennnd viðurlög sem ættu sér ekki lagastöð.

Umboðsmaður rakti ákvæði reglugerðar nr. 511/1998, einkum 9. og 10. gr., og ákvæði laga nr. 54/1992, um fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum. Tók hann fram að af orðalagi 9. gr. reglugerðar nr. 511/1998 yrði ekki annað ráðið en að meginreglan væri sú að Fiskistofa skyldi ákvarða nýtingarstuðla hlutaðeigandi skips í viðkomandi afurð meðal annars með hliðsjón af niðurstöðu samanburðar eftirlitsmanna á nýtingarsýnum og vinnslusýnum. Leiddi niðurstaðan til þess að mælingar á nýtingu við vinnslu afurðar hefðu verið framkvæmdar þannig að þær gæfu ekki rétta mynd af raunverulegri nýtingu um borð í veiðiskipi skyldi Fiskistofa ákvarða nýtingarstuðla hlutaðeigandi skips á ný í viðkomandi afurð með hliðsjón af niðurstöðu slíks samanburðar. Taldi umboðsmaður ekki fært að fullyrða annað en að í ljósi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 54/1992 ætti slíkt fyrirkomulag sér fullnægjandi stoð í lögum.

Það var á hinn bóginn niðurstaða umboðsmanns að ekki væri hægt að draga sömu ályktanir um beitingu 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 511/1998. Benti hann á að af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins hefði ekki verið sýnt fram á að beiting Fiskistofu á þessu ákvæði í máli A hefði byggt á sömu sjónarmiðum um að nauðsynlegt hefði verið í samræmi við raunverulega nýtingu skipsins að leiðrétta nýtingarstuðla skips A. Taldi umboðsmaður samkvæmt þessu að leggja yrði til grundvallar að með ákvæðinu væri mælt fyrir um skyldu Fiskistofu til að lækka nýtingarstuðla hlutaðeigandi skips í refsiskyni. Í ljósi þessa og með vísan til lögmætisreglunnar hefði ákvæðið ekki fullnægjandi stoð í lögum. Var það því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður sjávarútvegsráðuneytisins í máli A, að því er varðaði beitingu 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 511/1998, hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tillæmum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá félaginu, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu og leitaði eftir atvikum leiða til að rétta hlut A. Þá beindi hann meðal annars þeim tillæmum til ráðuneytisins að það endurskoðaði 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 511/1998 í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu A hefði verið leitað til sjávarútvegsráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 13. febrúar 2003, kemur fram að A hafi ekki óskað eftir endurskoðun á nýtingarstuðlum fiskiskips síns í tilefni af álitinu. Þá segir í bréfinu m.a.:

„Þá vill ráðuneytið láta fram koma, að í gildi er nú reglugerð nr. 55, 23. janúar 2003, um leyfi til vinnslu afla um borð í skipum. [Hér mun væntanlega átt við reglugerð nr. 54, 23. janúar 2003, um mælingar á vinnslunýtingu um borð í skipum sem vinna afla um borð.] Í þeirri reglugerð eru breytt ákvæði, sbr. 8.-9. gr., um viðbrögð við því, ef framkvæmd nýtingarmælinga er ekki í samræmi við reglur eða nýtingarmælingasýni eru ekki talin gefa rétta mynd af nýtingu um borð í skipinu.

Loks vill ráðuneytið í þessu sambandi nefna, að með lögum 154, 19. desember 2002, voru nokkrar breytingar gerðar á lögum nr. 54, 16. maí 1992, um fullvinnslu um borð í veiðiskipum, með síðari breytingum.“

19.0. Skattar og gjöld.

19.1. Sektarrefsing. Tafir á málsmeðferð. Fyrning sakar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3047/2000)

A kvartaði yfir úrskurði yfirskattanefndar þar sem honum var gert að greiða sekt vegna brots á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Í kvörtun málsins var því einkum haldið fram að við meðferð málsins hjá skattyfirvöldum hefðu orðið slíkar tafir á ákvörðun refsingar á hendur A að ekki hefði verið hægt að lögum að miða fyrningarrof þeirra brota sem honum voru gefin að sök við upphaf rannsóknar málsins hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins eins og lagt hefði verið til grundvallar af hálfu yfirskattanefndar. Voru nánar tiltekið gerðar athugasemdir við þá niðurstöðu nefndarinnar að ekki hefðu orðið „óeðlilegar tafir“ á rannsókn málsins eða ákvörðun refsingar í merkingu 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981.

Umboðsmaður rakti ákvæði 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, sögulega þróun þess og tengsl við almennar fyrningarreglur hegningarlaga nr. 19/1940. Auk þess rakti hann ákvæði laga nr. 75/1981 um hlutverk og valdheimildir skattrannsóknarstjóra. Taldi umboðsmaður að almennt yrði að ganga út frá því að rannsókn skattrannsóknarstjóra ryfi fyrningarfrest brota á grundvelli 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 en lagði áherslu á að slík niðurstaða væri háð tilteknum skilyrðum. Tók hann hins vegar fram að því fylgdi nokkur réttaróvissa að ekki væri í umræddu ákvæði laga nr. 75/1981 kveðið með skýrum hætti á um aðkomu skattrannsóknarstjóra að rannsókn mála í merkingu ákvæðisins. Væri það fyrirkomulag almennt óheppilegt enda skorti þar á samræmi við ýmis önnur ákvæði laga um hliðstæð efni. Af þeim sökum ákvað umboðsmaður, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og fjármálaráðherra á þessu atriði og beina þeim tilmælum til ráðherra að hann léti fara fram athugun á því hvort ekki væri rétt og eðlilegt að gerður væri reki að breytingu á 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 að þessu leyti.

Umboðsmaður tók fram að enda þótt ganga yrði út frá því að fyrningarfrestur brota sem A voru gefin að sök hefði rofnað við upphaf rannsóknar skattrannsóknarstjóra ríkisins á hendur honum bæri hins vegar að líta svo á að rof fyrningarfrests hefði ekki átt sér stað af því tilefni ef óeðlilegar tafir hefðu síðar orðið á rannsókn málsins eða ákvörðun refsingar, sbr. 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981. Umboðsmaður rakti þau sjónarmið sem hann taldi að kæmu til skoðunar við skýringu á þessu ákvæði. Vísaði hann m.a. til ákvæða 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um rétt manna til að fá úrlausn mála sinna innan hæfilegs tíma, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu.

Umboðsmaður leit svo á að verulegar tafir hefðu orðið á meðferð máls A og að stærstur hluti þeirra hefði orðið vegna þeirrar ákvörðunar skattrannsóknarstjóra að senda málið til endurákvörðunar ríkisskattstjóra áður en hann tók ákvörðun um að setja fram kröfu um refsingu á hendur A fyrir yfirskattanefnd. Umboðsmaður taldi að skattyfirvöldum bæri samkvæmt þessu að sýna fram á að tafirnar hefðu í raun stuðst við málefnaleg og haldbær rök. Í því sambandi kynni m.a. að þurfa að horfa til þess hvort eðlileg tengsl hefðu verið á milli tafanna og tilgangs skattrannsóknar og sektar-meðferðar vegna ætlaðra brota A á skattalögum að virtum þeim markmiðum sem stefnt væri að í slíkum málum. Þá kynni við slíkt mat að þurfa að líta til þeirra sérstöku

reglna laga nr. 75/1981 sem gilda um meðferð slíkra mála og þess fyrirkomulags sem þær reglur gerðu ráð fyrir.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 75/1981 um meðferð almennra skattamála annars vegar og refsímála hins vegar. Þá vék hann að ákvæðum reglugerðar nr. 361/1995, um skattrannsóknir og málsmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins, sbr. nú reglugerð nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna. Taldi umboðsmaður að hlutverk og úrlausnarefni yfirskattanefndar væri að lögum breytilegt eftir því hvort um væri að ræða ágreiningsefni um skattálagningu eða endurákvörðun skatta og annarra opinberra gjalda annars vegar eða um það hvort framið hefði verið refsivert brot á skattalögum hins vegar. Það var niðurstaða umboðsmanns að án styrkari lagagrundvallar að baki almennri reglu um að endurákvörðun skattamáls væri lokið áður en refsimeðferð þess hæfist, og einnig að því virtu að ekki yrði séð að rökbundin nauðsyn byggji að baki slíku fyrirkomulagi, væri hæpið að byggja á slíkri almennri reglu. Taldi umboðsmaður með tilliti til þessa og atvika málsins að ekki væri hægt að fallast á að skýringar og rök yfirskattanefndar hefðu verið haldbærar og mál-efnalegar í þessu samhengi.

Þessu næst rakti umboðsmaður að þær tafir sem hefðu orðið á endurákvörðunarþætti málsins, þ.e. tæplega þrjú og hálf ár, hefðu ekki verið þær einu sem hefðu orðið á meðferð þess. Hefðu þannig liðið samtals rúmlega sex ár frá því A var fyrst sakaður um refsiverða háttsemi í skýrslutöku hjá skattrannsóknarstjóra og þar til málinu lauk með sektarúrskurði yfirskattanefndar. Þegar einnig væri litið til þessa taldi umboðsmaður að ekki væri unnt að leggja annað til grundvallar en að óeðlilegar tafir, sbr. 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, hefðu orðið á því að A hefði verið ákvörðuð refsing í máli hans. Ítrekaði umboðsmaður að atvik málsins væru með þeim hætti að ef ekki yrði lagt til grundvallar að lokamálsliður 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 ætti við þá yrði laga- leg þýðing hans, sem mikilvægra fyrirmæla löggjafans í þágu réttaröryggis borgarans, næsta lítil. Umboðsmaður benti loks á að fyrning sakar væri refsilokaástæða, sbr. meginreglu 6. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga, sem leiði eðli máls samkvæmt til sýknu af refsikröfu. Samkvæmt þessu var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður yfirskattanefndar í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til yfirskattanefndar að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og tæki við þá endurskoðun mið af þeim sjónarmiðum sem rakin hefðu verið í álitinu.

Í áliti mínu, dags. 6. febrúar 2002, segir m.a. svo um fyrningarreglu laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt:

IV.

1.

Í kvörtun [A] eru gerðar athugasemdir við afstöðu yfirskattanefndar til fyrirmæla 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Sök samkvæmt 107. gr. fyrnist á sex árum miðað við upphaf rannsóknar, enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar.“

Áður en ég vík sérstaklega að umræddu ákvæði laga nr. 75/1981 tel ég rétt að rekja hér í stuttu máli ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um fyrningu sakar sem taka að jafnaði til allra refsiverðra brota, sbr. lög nr. 20/1981 og lög nr. 63/1998, enda tel ég að hafa verði þau að nokkru leyti í huga við skýringu sérákvæðis 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 eins og síðar verður nánar vikið að.

Í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga, sbr. lög nr. 63/1998, er mælt fyrir um að fyrningarfrestur rofni þegar rannsókn opinbers máls hefst gegn manni fyrir rannsóknara. Lúta þessi fyrirmæli annars vegar að þeim sem rannsókn beinist að og hins vegar að þeim sem fer með rannsókn. Ganga verður þannig út frá því að rannsóknin beri að beinast að manni sem sökunaut þannig að tiltekinn maður sé af hálfu rannsóknara með skýrum og skilmerkilegum hætti hafður fyrir sökum um að hafa framið tiltekið brot. Styðst þessi skilningur við athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 20/1981, sbr. lög nr. 22/1955, sem fólu meðal annars í sér heildstæðar breytingar á ákvæðum IX. kafla almennra hegningarlaga um fyrningu sakar, eins og síðar verður nánar vikið að. (Alþt. 1980-1981, A-deild, bls. 325-326.) Þá voru þessi sjónarmið einnig árétuð og útfærð nánar í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 63/1998 en þar sagði meðal annars svo:

„[...] Átt er við að rof fyrningarfrests miðist við að tiltekinn maður er við rannsókn opinbers máls sannanlega hafður fyrir sökum vegna refsiverðs brots þannig að rannsókn málsins beinist að manni sem sakborningi í skilningi laga um meðferð opinberra mála. Nokkur vafi getur leikið á því hvenær maður er orðinn sakborningur samkvæmt þeim lögum. Stundum er það ljóst, t.d. þegar maður er handtekinn vegna gruns um refsivert brot, settur í gæsluvarðhald eða þegar framkvæmd er leit eða önnur þvingunarráðstöfun í þágu rannsóknar máls. Sama á við þegar maður er yfirheyrður við rannsókn máls vegna gruns á hendur honum um refsivert brot, en þá á hann rétt á því að fá vitneskju um að hann hafi réttarstöðu sem sakborningur, sbr. 32. gr. laga um meðferð opinberra mála. Í öllum þessum tilvikum er ljóst að maður er orðinn sakborningur og að fyrningarfrestur er rofinn.“ (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 3694.)

Þess skal einnig getið að af hálfu fræðimanna hefur verið byggt á sömu sjónarmiðum, sjá hér t.d. Jónatan Þórmundsson: Viðurlög við afbrotum. Reykjavík 1992, bls. 315.

Í sérákvæði 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 er ekki tekið beinlínis fram að rannsókn á vegum skattrannsóknarstjóra ríkisins rjúfi þann fyrningarfrest sem ákvæðið mælir fyrir um. Er hér því öðruvísi farið en í annarri löggjöf á sviði skattamála, sbr. 5. mgr. 31. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, 5. mgr. 41. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, 4. mgr. 41. gr. laga nr. 145/1994, um bókhald og 5. mgr. 20. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur. Á hinn bóginn bendi ég á það að í athugasemdum greinargerðar með 108. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sem var að þessu leyti samhljóða 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, er rakið að „eðlilegast“ sé að miða við það að rannsókn samkvæmt ákvæðinu taki til rannsóknar „á vegum rannsóknardeildar ríkisskattstjóra“. (Alþt. 1977-1978, A-deild, bls. 2584.) Rannsóknardeild ríkisskattstjóra var að lögum falin rannsókn skattamála áður en skattrannsóknarstjóri ríkisins tók við því hlutverki með lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum. Var í VIII. ákvæði til bráðabirgða í 23. gr. laganna mælt fyrir um að skattrannsóknarstjóri ríkisins skyldi annast meðferð þeirra mála hjá rannsóknardeild ríkisskattstjóra sem ólokið var 1. janúar 1993.

Almenn ákvæði um hlutverk skattrannsóknarstjóra ríkisins og valdheimildir hans er að finna í 102. gr. A laga nr. 75/1981, sbr. 13. gr. laga nr. 122/1993. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skal skattrannsóknarstjóri hafa með höndum „rannsóknir“ samkvæmt lögnum og lögum um aðra skatta og gjöld sem á eru lögð af skattstjórum eða þeim falin framkvæmd á. Í 7. mgr. 102. gr. A er í samræmi við þetta mælt svo fyrir að við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra skuli gæta ákvæða laga um meðferð opinberra mála, sbr. nú lög nr. 19/1991, eftir því sem við geti átt „einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi“.

Í ljósi þess sem að framan er rakið tel ég ekki rök standa til annars en að skýra hér hugtakið „rannsókn“ í merkingu sérákvæðis 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 svo að rannsókn skattranssóknarstjóra á grundvelli laganna vegna gruns um refsiverða háttsemi, sbr. 107. gr. laganna, leiði að jafnaði til þess að fyrningarfrestur sakar samkvæmt því ákvæði rofni við upphaf hennar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Í þessu sambandi bendi ég á að 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 er sérákvæði um lengd, upphaf og rof fyrningarfrests í málum er varða ætlað brot á refsíákvæðum laga nr. 75/1981. Er því ekki sjálfgefið að almennar fyrningarreglur IX. kafla almennra hegningarlaga hafi þýðingu þegar það ákvæði er túlkað. Vek ég raunar athygli á því að í framangreindum athugasemdum greinargerðar við þetta ákvæði í frumvarpi því er varð að lögum nr. 40/1978 er um þetta tiltekna atriði ekki sérstaklega vikið að því að skýra beri það með hliðsjón af fyrningarreglum hegningarlaga. Er það hins vegar gert að því er varðar niðurlagsákvæði 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981, eins og ég mun víkja nánar að hér síðar.

Enda þótt að jafnaði verði að ganga út frá því að rannsókn skattranssóknarstjóra rjúfi fyrningarfrest brota á grundvelli 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 legg ég á það áherslu að slík niðurstaða er háð því skilyrði að grunaður maður hafi með skýrum hætti verið hafður fyrir sökum um refsivert brot á skattalögum og að honum hafi af því tilefni verið gerð grein fyrir réttarstöðu sinni samkvæmt lögum nr. 19/1991, sbr. þau sjónarmið sem leiða af almennum ákvæði 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga.

Í þessu sambandi tek ég auk þess fram að með c-lið 2. gr. laga nr. 63/1998 var gerð sú breyting á 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga að gera ekki lengur þann áskilnað að rannsókn hæfist fyrir lögreglustjóra eða löglærðum fulltrúa hans til þess að rannsókn ryfi fyrningarfrest. Var sú breyting rökstudd með því að telja yrði unnt að tryggja sama réttaröryggi að þessu leyti þótt lögreglumönnum yrði falið að annast rannsókn mála enda hefðu þeir fengið „fullnægjandi fræðslu og leiðbeiningar þar að lútandi“. Af gögnum málsins verður ráðið að lögfræðingur hjá embætti skattranssóknarstjóra yfirheyrði A þegar hann mætti fyrst til skýrslutöku hjá embættinu samkvæmt boðun 31. maí 1994. Var það í samræmi við þágildandi fyrirmæli 4. mgr. 82. gr. hegningarlaga, sem eins og áður segir gengu lengra en núgildandi fyrirmæli ákvæðisins. Í ljósi þessa tel ég ekki þörf á því fjalla hér með almennum hætti um það hvort ofangreind breyting á 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga með lögum nr. 63/1998 hafi leitt til þess að ekki sé lengur nauðsynlegt að rannsókn máls hefjist með aðkomu skattranssóknarstjóra sjálfs eða löglærðs fulltrúa hans.

Ég tek fram að því fylgir nokkur réttaróvissa að ekki sé í 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 kveðið með skýrum hætti á um aðkomu skattranssóknarstjóra að rannsókn mála í merkingu ákvæðisins. Er það fyrirkomulag því almennt óheppilegt enda skortir þar á samræmi við ýmis önnur ákvæði laga um hliðstæð efni. Ég minni í þessu sambandi á að svo virðist sem löggjafinn hafi á öðrum sviðum skattalöggjafarinnar ákveðið með afdráttarlausum hætti að rannsókn skattranssóknarstjóra ríkisins skuli að jafnaði leiða til fyrningarfrests að öðrum skilyrðum uppfylltum. Af þeim sökum hef ég ákveðið, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og fjármálaráðherra á þessu atriði og beina þeim tilmælum til ráðherra að hann láti fara fram athugun á því hvort ekki sé rétt og eðlilegt að gerður sé reki að breytingu á 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981 að því er þetta atriði áhrærir þannig að mælt sé fyrir um það með skýrum hætti að rannsókn skattranssóknarstjóra ríkisins rjúfi fyrningarfrest samkvæmt lögum nr. 75/1981.

VI.

Með 13. gr. laga nr. 152 19. desember 2002 um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, var 6. mgr. 108. gr. breytt.

Eftir endurútgáfu laga um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. lög nr. 90/2003, er ákvæðið að finna í 6. mgr. 110. gr. og hljóðar það svo:

„Sök samkvæmt 109. gr. fyrnist á sex árum miðað við upphaf rannsóknar á vegum skattrannsóknarstjóra ríkisins, enda verði ekki óeðlilegar tafir á rannsókn máls eða ákvörðun refsingar.“

Í tilefni af álitinu mínu leitaði A til yfirkattaneftndar á ný 12. febrúar 2002, og óskaði endurupptöku úrskurðar nefndarinnar sem var tilefni kvörtunar hans til mín. Yfirkattaneftnd lauk máli A með úrskurði 30. desember 2002. Í niðurlagi úrskurðarins segir m.a. svo:

„Þegar lítið er til þess dráttar sem varð á því að skattrannsóknarstjóri ríkisins vísaði máli gjaldanda til sektarmeðferðar hjá yfirkattaneftnd, að viðbættum þeim tölum sem urðu á meðferð skattamálsins, verður að telja, með hliðsjón af álitinu umboðsmanns Alþingis, að um óeðlilegar tafir sé að ræða í skilningi niðurlagsákvæðis 6. mgr. 108. gr. laga nr. 75/1981. Af því leiðir að rannsókn skattrannsóknarstjóra ríkisins á skattskilum [X], sem hófst í apríl 1994, telst ekki hafa rofið fyrningu vegna brota gjaldanda á lögum nr. 75/1981 sem í málinu greinir. Fyrning verður því talin hafa verið rofin er krafa skattrannsóknarstjóra ríkisins var kynnt gjaldanda með bréfi yfirkattaneftndar, dags. 1. mars 1999, sbr. fyrningarrofsreglu þá er fram kemur í 3. málsli. 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þá voru liðin meira en sex ár frá lokum framtalsfrests lögaðila árin 1991 og 1992, sbr. þágildandi 3. mgr. 93. gr. laga nr. 75/1981, sem er það tímamark sem upphaf fyrningarfrests miðast við, og verður gjaldanda því ekki gerð sekt vegna brota á lögum nr. 75/1981 þau ár. Hins vegar voru ekki liðin sex ár frá lokum framtalsfrests lögaðila árið 1993 og telst brot gjaldanda það ár því ófyrnt.“

Með vísan til þess sem hér er rakið þykir tilefni til að lækka fjárhæð sektar sem gjaldanda var gert að greiða með úrskurði yfirkattaneftndar nr. 242/2000.“

B, héraðsdómslögmaður, leitaði til mín á ný 21. janúar 2003, fyrir hönd A, og kvartaði yfir úrskurði yfirkattaneftndar. Ég lauk máli A með bréfi 28. febrúar 2003. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Í framangreindu álitinu mínu frá 6. febrúar 2002 lýsti ég þeirri skoðun minni að sök [A] hefði verið fyrnd enda liðin meira en sex ár frá því yngsta brot hans var fullframið við lok framtalsfrests umrædd ár. Af hálfu yfirkattaneftndar er í úrskurði hennar frá 30. desember sl. talið að miða beri við framtalsfrest lögaðila í þessu sambandi og hafi því yngsta brot [A] ekki verið fyrnt.“

Af þessu tilefni tek ég fram að hægt er að setja fram ýmis málefnaleg rök fyrir því við hvaða tímamark beri að miða fullframningarstig í refsímáli þar sem reynir á atvik eins og í máli [A]. Ég hef í framangreindu álitinu mínu frá 6. febrúar sl. lýst viðhorfi mínu til máls [A]. Miðað við forsendur í úrskurði yfirkattaneftndar þar sem fallist er að meginstefnu til á niðurstöður þær sem fram koma í álitinu mínu tel ég ekki tilefni til þess að bæta hér frekar við þann rökstuðning um sakarfyrningu sem fram kemur í álitinu mínu.“

19.2. Frádráttur vegna framlags sjálfstætt starfandi manns til lífeyrissjóðs.

Endurupptaka. Lögætisreglan.

(Mál nr. 3176/2001)

A kvartaði yfir synjun ríkisskattstjóra á beiðni hans um leiðréttingu á áður álögðum opinberum gjöldum hans gjaldárin 1985 til 1988. Laut erindi A að því að atvinnurekandaframlag hans vegna eigin lífeyristryggingar á árunum 1984 til og með 1987 yrði

fært sem rekstrarkostnaður í skattskilum viðkomandi ára og hreinar tekjur af atvinnurekstri á þeim árum lækkaðar til samræmis. Var erindið borið fram í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis í máli A nr. 2370/1998 og í tilefni af dómi Hæstaréttar 19. desember 1996, H 1996:4248, þar sem fallist var á að sjálfstætt starfandi mönnum væri heimilt að draga frá rekstrartekjum sínum atvinnurekandaframlag vegna eigin lífeyristryggingar. Synjun ríkisskattstjóra á erindi A byggði á því að breyting hefði orðið á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með lögum nr. 49/1987. Á hefði á gjaldárunum 1985 til 1988 valið svokallaðan fastan frádrátt sem þá var heimill þrátt fyrir framlög í lífeyrissjóð en þeir sem voru í sjálfstæðum rekstri máttu umrædd ár gjaldfæra á persónuframlagi sínu vegna lífeyrissjóðsframlaga allt að 11% af launum.

Í álitinu sínu gerði umboðsmaður grein fyrir þeim breytingum sem áttu sér stað á heimildum manna til frádráttar frá tekjum af annars vegar tekjum utan atvinnurekstrar og hins vegar frá tekjum af atvinnurekstri með lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sem endurútgefin voru með áorðnum breytingum sem lög nr. 75/1981, og síðar með lögum nr. 49/1987, um breyting á lögum nr. 75/1981. Benti hann á að með lögum nr. 40/1978 hefði orðið stefnubreyting frá gildandi tekjuskattslögum en með lögunum var gerður skýrari greinarmunur á frádrætti frá tekjum utan atvinnurekstrar og frádrætti frá tekjum af atvinnurekstri. Þá rakti umboðsmaður 2. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, um skyldu þeirra sem stunda sjálfstæða starfsemi til að eiga aðild að lífeyrissjóði.

Umboðsmaður ítrekaði að gerður væri skýr greinarmunur í lögum nr. 75/1981 á heimild manna til frádráttar frá tekjum eftir því hvort um væri að ræða tekjur utan atvinnurekstrar eða tekjur af atvinnurekstri. Það væri því grundvallaratriði við skattlagningu einstaklings sem er í sjálfstæðum atvinnurekstri að gerður væri skýr greinarmunur annars vegar á þeim tekjum hans sem lúta reglum um skattlagningu einstaklinga utan atvinnurekstrar og hins vegar þeim tekjum sem lúta reglum um skattlagningu atvinnurekstrar. Áréttaði umboðsmaður að Hæstiréttur hefði í dómi sínum, H 1996:4248, komist að þeirri niðurstöðu að framlag sjálfstætt starfandi atvinnurekanda til lífeyrissjóðs af eigin vinnu vegna þess hluta, sem almennt greiðist af vinnuveitanda, teldist til frádráttarbærs rekstrarkostnaðar í skilningi 1. tölul. 31. gr. laga nr. 75/1981. Á hefði verið sjálfstætt starfandi atvinnurekandi á árunum 1984 til 1987 og hefði hann greitt iðgjald til lífeyrissjóðs vegna eigin lífeyristryggingar svo sem lög nr. 55/1980 mæltu fyrir um. Var það álit umboðsmanns að persónuframtal A eða álagning á hann sem einstakling gæfi ekki á nokkurn hátt til kynna að hann hefði í rekstri fyrirgert einhverjum rétti til frádráttar. Í ljósi þess fyrirkomulags sem leiddi af lögum nr. 75/1981, sbr. H 1996:4248, um þá skattalegu aðgreiningu sem beri að gera annars vegar á þeim tekjum einstaklings sem lúta reglum um skattlagningu einstaklings utan atvinnurekstrar og hins vegar þeim tekjum sem lúta reglum um skattlagningu atvinnurekstrar var það mat umboðsmanns að ríkisskattstjóri hefði ekki fært fram fullnægjandi rök í úrskurði sínum fyrir því hvers vegna hann teldi lög standa til þess að líta til persónuframtals A við úrlausn þess hvort heimila ætti frádrátt frá atvinnurekstrartekjum vegna iðgjaldsgreiðslna í lífeyrissjóð af þeim hluta iðgjalds sem almennt er greiddur af atvinnurekanda.

Var það niðurstaða umboðsmanns að sú ákvörðun ríkisskattstjóra að synja A um endurákvörðun áður álagðra opinberra gjalda hans gjaldárin 1985 til 1988 hefði ekki verið í samræmi við lög og beindi hann þeim tilmælum til ríkisskattstjóra að hann tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum og leysti úr málinu á grundvelli þeirra sjónarmiða sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af álitinu mínu leitaði A til ríkisskattstjóra á ný 8. apríl 2002 með beiðni um leiðréttingu á áður álögðum gjöldum hans gjaldárin 1985 til 1988. Ríkisskattstjóri lauk erindi A

með úrskurði, dags. 23. apríl 2002, og féllst á að leiðrétta álagningu opinberra gjalda kæranda gjaldárin 1985 til 1988. A skaut úrskurði ríkisskattstjóra til yfirsattanefndar með kæru, dags. 26. apríl 2002. Gerði hann þá kröfu að yfirsattanefnd leiðrétti opinber gjöld sín umrædd gjaldár. Yfirsattanefnd lauk málinu með úrskurði, dags. 18. september 2002. Í niðurlagi úrskurðarins segir m.a. svo:

„Með hinum kærða úrskurði sínum, dags. 23. apríl 2002, féllst ríkisskattstjóri á erindi kæranda varðandi gjaldfærslu lífeyrissjóðsiðgjalda vegna rekstraráranna 1984, 1985, 1986 og 1987, þó þannig að ríkisskattstjóri færði gjaldfærslu þessa í einu lagi í skattskilum kæranda vegna rekstrarársins 1995 til samræmis við fyrri leiðréttingar á opinberum gjöldum kæranda, [...]. Kröfugerð kæranda verður að skilja svo að krafa hans sé sú að gjaldfærsla umræddra lífeyrissjóðsiðgjalda verði færð í skattskilum hans vegna rekstraráranna 1984, 1985, 1986 og 1987 en ekki í einu lagi vegna rekstrarársins 1995. Er fallist á þá kröfu, [...].“

**19.3. Innheimta skipagjalds. Þjónustugjöld. Stjórnarskrá.
Viðbrögð stjórnvalda í tilefni af breytingum á stjórnarskrá og lögum.
Svör stjórnvalda til umboðsmanns.
(Mál nr. 3195/2001)**

A kvartaði yfir innheimtu skipagjalds á grundvelli 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993, um eftirlit með skipum, á árunum 1998 og 1999. Í kvörtuninni voru gerðar athugasemdir við umrædda innheimtu í ljósi þess að skip A hafði ekki haft haffærisskráteini frá árinu 1997. Hefði ekki staðið til að afla þess enda hefði skipið verið notað sem veitingahús og verið vettvangur safns og sögusýningar.

Umboðsmaður tók fram að kvörtun A hefði jafnframt gefið honum tilefni til þess að taka til athugunar hver hefði orðið framgangur áforma samgönguráðuneytisins um að endurskoða gjaldtöku samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 í kjölfar breytinga á 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 og með tilliti til niðurstaðna nefndar fjármálaráðherra um gjaldtökuheimildir ríkisins vegna umræddrar stjórnarskrárbreytingar sem fram komu í skýrslu hennar frá febrúar 1999. Hafði nefndin talið að fyrirkomulag um innheimtu skipagjalds, sbr. ákvæði 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 og reglugerðar frá 1993, uppfyllti tæpast meginreglur um þjónustugjöld og að 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 fullnægði ekki kröfum stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir. Umboðsmaður benti á að slík áform hefðu komið fram í svarbréfi samgönguráðuneytisins frá árinu 2000 við fyrirspurn hans sem rituð var eftir að honum barst afrit af umræddri skýrslu.

Umboðsmaður rakti 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993, lögskýringargögn og þær reglugerðir um innheimtu skipagjalds sem í gildi voru á þeim tíma sem atvik í máli A áttu sér stað. Var það niðurstaða umboðsmanns að umræddar reglugerðir hefðu ekki uppfyllt þær meginreglur sem ákvörðun um þjónustugjald þyrfti að byggjast á. Þá hefðu þær ekki heldur stuðst við fullnægjandi skattlagningarheimild. Hefðu reglugerðar ákvæðin þannig ekki getað talist lögmætur grundvöllur til töku skipagjalds af A.

Umboðsmaður rakti þær kröfur sem gera yrði til stjórnvalda þegar grundvallarbreytingar væru gerðar á stjórnarskrá og lögum. Benti hann á að enda þótt fjármálaráðherra hefði tekið frumkvæði um athugun á gjaldtöku ríkisins í ljósi nefndrar breytingar á stjórnarskránni hefði það ekki leyst samgönguráðuneytið undan skyldu til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fella framkvæmd þeirra málaflokka sem

undir það heyrðu til samræmis við kröfur stjórnarskrár og laga. Með áður nefndri skýrslu nefndar fjármálaráðherra hefði samgönguráðuneytið fengið sérstakt tilefni til þess að huga að þeirri gjaldtöku sem framkvæmd var á grundvelli 28. gr. laga nr. 35/1993. Umboðsmaður benti á að samgönguráðuneytið hefði lýst því yfir í fyrrnefndu bréfi til hans að fyrirhugaðar væru breytingar á ákvæðum laga um innheimtu skipagjalds og yrði lagafrumvarp þess efnis væntanlega lagt fram á Alþingi haustið 2000. Það hefði hins vegar ekki enn verið lagt fram. Hefði skipagjald því verið innheimt af eigendum skipa í tæp sjö ár þrátt fyrir framangreinda annmarka á lagaheimild og reglugerðum. Með vísan til þessa taldi umboðsmaður það vera skyldu sína að lögum að vekja athygli á þessari aðstöðu og beina þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að það gerði eins fljótt og kostur væri fullnægjandi reka að breytingum á síðari málsl. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 eða að það tæki afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti umrætt ákvæði fæli í sér heimild til töku þjónustugjalda með endurskoðun á ákvæðum reglugerðar um töku skipagjalds. Þá ákvað umboðsmaður, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, að vekja athygli Alþingis á álitinu. Tók hann fram að þau sjónarmið sem hann hefði rakið í álitinu ættu einnig við í öðrum tilvikum þar sem fyrir lægi að stjórnvöld hefðu ekki enn gert viðeigandi og eðlilegar ráðstafanir í tilefni af þeirri breytingu sem varð á 77. gr. stjórnarskrárinnar og framangreindri skýrslu nefndar fjármálaráðherra frá febrúar 1999.

Umboðsmaður gerði athugasemdir við þann óhæfilega drátt, sem ekki hafði verið skýrður, á því að samgönguráðherra og ráðuneyti hans hefði svarað erindi hans í tilefni af kvörtun A. Taldi hann að þessi skortur á fullnægjandi viðbrögðum ráðuneytisins vegna fyrirspurnarbréfs hans um rúmlega eins árs skeið hefði ekki verið í samræmi við þau sjónarmið sem lög um umboðsmann Alþingis byggja á.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og leitað yrði leiða til að rétta hlut hans í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Þá ítrekaði hann tilmæli sín í máli nr. 2957/2000, sem einnig laut að stjórnarsýslu samgönguráðuneytisins, og þar sem sambærileg aðstaða hafði verið uppi, um að samgönguráðherra sæi til þess að við skipulagningu starfa í ráðuneytinu yrði þess gætt að svör við erindum umboðsmanns myndu berast innan hæfilegs tíma og að sambærileg málsmeðferð yrði ekki viðhöfð í störfum ráðuneytisins í framtíðinni. Loks voru það tilmæli umboðsmanns að skipulagningu starfa í samgönguráðuneytinu yrði framvegis hagað þannig að ekki yrði svo óhæfilegur dráttur á því að færa framkvæmd þeirra mála, sem undir ráðuneytið heyra, til samræmis við kröfur stjórnarskrár og laga.

Í áliti mínu, dags. 2. ágúst 2002, sagði m.a. svo:

IV.

3.

Ég tek fram að skýrsla nefndar fjármálaráðherra barst mér með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 22. mars 1999. Hinn 26. janúar 2000 ritaði ég samgönguráðuneytinu bréf þar sem þess var meðal annars óskað að ráðuneytið lýsti viðhorfi sínu til þeirra athugasemda nefndarinnar sem gerð er grein fyrir hér að framan. Þá var þess óskað að fram kæmi í svari ráðuneytisins hvort það teldi að einhverju marki ekki unnt að taka undir þær athugasemdir og aðfinnslur sem fram kæmu í skýrslunni og þá á hvaða forsendum og með hvaða rökum. Loks var þess óskað að ráðuneytið gerði mér grein fyrir því hvort og þá með hvaða hætti það hygðist bregðast við umræddum athugasemdum. Mér barst svarbréf ráðuneytisins 8. maí 2000. Í því kom fram að ráðuneytið teldi að athuguðu máli ekki vera ástæðu til að gera

athugasemdir við sjónarmið nefndarinnar. Að því er sérstaklega varðar lög nr. 35/1993 segir svo í þessu bréfi ráðuneytisins:

„Í undirbúningi er frumvarp til laga til breytinga á þessum lögum þar sem tekið verður mið af sjónarmiðum nefndarinnar og verður það væntanlega lagt fram næsta haust á Alþingi.“

Þetta lagafrumvarp hefur eftir því sem ég kemst næst ekki verið lagt fram á Alþingi. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 8. maí 2002, í tilefni af þessu máli, kemur raunar fram að nýtt frumvarp til laga um eftirlit með skipum hafi verið unnið í ráðuneytinu og lagt fram í Siglingaráði til umsagnar. Í því hefðu verið lagðar til breytingar á skipagjaldi sem taldar væru koma til móts við þær athugasemdir sem gerðar hefðu verið við núverandi fyrirkomulag. Frumvarpið hefði hins vegar ekki fengið afgreiðslu í Siglingaráði m.a. vegna þess að með breyttu fyrirkomulagi myndi rekstrargrundvöllur breytast frá því sem nú er. Þá er rakið í bréfi samgönguráðuneytisins að samhliða þessu hafi verið unnið að umfangsmikilli endurskoðun á heildarfyrirkomulagi skipaskoðunar í landinu, þ.á m. hvort unnt væri að einfalda skoðunina og lækka kostnað. Þeirri endurskoðun sé enn ekki lokið. Samkvæmt þessu væri það viðhorf samgönguráðuneytisins, eins og fyrr er rakið, að framkvæmd innheimtu skipagjalda færi eftir „gildandi lögum og reglum“ meðan unnið væri að tillögum um heildarbreytingu á fyrirkomulagi um skoðun skipa.

Áður er rakin sú breyting sem varð á ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar með ákvæði 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Ég tek fram að almennt verður að ganga út frá því að ef gerðar eru grundvallarbreytingar á stjórnarskrá, sem áhrif hafa á þær kröfur sem gerðar eru til forms og efnis lagareglna á sviði opinberrar stjórnsýslu, verði að gera þá kröfu í ljósi sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna að stjórnvöld bregðist við slíkum breytingum. Þótt það kunní almennt að verða að játa stjórnvöldum nokkurt svigrúm og hæfilegan tíma til þess að gera viðeigandi ráðstafanir undir þessum kringumstæðum verður ekki séð að slík sjónarmið eigi við í þessu máli eins og atvik hafa orðið. Það að fjármálaráðherra tæki frumkvæði um athugun á gjaldtöku ríkisins í ljósi nefndra breytinga á stjórnarskránni leysti samgönguráðuneytið ekki undan skyldu til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að fella framkvæmd þeirra málaflokka sem undir hann heyra til samræmis við kröfur stjórnarskrár og laga. Með skýrslu nefndar fjármálaráðherra, sem endanlega lá fyrir í febrúar 1999, fékk samgönguráðuneytið sérstakt tilefni til þess að huga að þeirri gjaldtöku sem framkvæmd var á grundvelli 28. gr. laga nr. 35/1993.

Áður er rakið að á árinu 2000 boðaði samgönguráðuneytið við mig að lagt yrði fram frumvarp til breytinga á lögum um eftirlit með skipum, þar sem m.a. yrðu gerðar viðeigandi breytingar á lagaákvæðum um skipagjald í ljósi niðurstaðna nefndar fjármálaráðherra. Samkvæmt bréfi samgönguráðuneytisins til mín, dags. 8. maí 2002, sem ritað var í tilefni af fyrirspurnarbréfi mínu vegna kvörtunar A, hefur slíkt frumvarp ekki enn verið lagt fram og liggur ekki fyrir hvenær það verður gert.

Nú eru liðin tæp sjö ár síðan framangreind breyting var gerð á ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar með ákvæði 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Á þeim tíma hefur heimta skipagjalds eftir sem áður verið byggð á síðari málsl. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 og áður nefndum reglugerðum um gjöld fyrir skoðun, skráningu, mælingu skipa o.fl. Hefur því m.a. verið lýst yfir af hálfu samgönguráðuneytisins í ofangreindu bréfi til mín að „framkvæmd innheimtu skipagjalda [muni fara] eftir gildandi lögum og reglum meðan unnið er að tillögum um heildarbreytingu á fyrirkomulagi um skoðun skipa“.

Ég minni hins vegar á það að samgönguráðuneytið hefur ekki gert athugasemdir við niðurstöðu nefndar fjármálaráðherra um að núverandi fyrirkomulag og ákvæði síðari málsl. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 um skipagjald uppfylli ekki kröfur um innheimtu

þjónustugjalda eða fyrirmæli stjórnarskrárinnar um form og efni skattlagningarheimilda. Aðstaðan er því sú að af hálfu stjórnvalda hefur í tæp sjö ár verið innheimt skipagjald af eignum skipa þrátt fyrir framangreinda annmarka á lagaheimild og reglugerðum.

Í ljósi þessa tel ég það skyldu mína, sbr. ákvæði 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sem mælir fyrir um að umboðsmaður skuli „tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins“, að vekja athygli á þessari aðstöðu og beina þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að það geri eins fljótt og kostur er fullnægjandi reka að breytingum á síðari málsl. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 35/1993 eða að ráðuneytið taki afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti umrætt ákvæði feli í sér heimild til töku þjónustugjalda með endurskoðun á ákvæðum reglugerðar um töku skipagjalds. Þá hef ég, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, ákveðið að vekja athygli Alþingis á þessu álit.

Ég tek fram að þau sjónarmið sem ég hef reifað í þessu álit eiga við að breyttu breytanda í öðrum tilvikum þar sem fyrir liggur að stjórnvöld hafi ekki enn gert viðeigandi og eðlilegar ráðstafanir í tilefni af þeirri breytingu sem varð á 77. gr. stjórnarskrárinnar með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 og framangreindri skýrslu nefndar fjármálaráðherra frá febrúar 1999.

4.

Eins og lýst er í kafla III hér að framan óskaði ég eftir því að samgönguráðherra og ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A í bréfi, dags. 18. apríl 2001. Með bréfum til samgönguráðherra, dags. 1. júní, 3. júlí, 24. ágúst og 8. október 2001, ítrekaði ég framangreint bréf mitt, dags. 18. apríl s.á. Þar sem ítrekunarbréf mín báru ekki árangur hafði ég í nokkur skipti á í lok ársins 2001 og á upphafsmánuðum ársins 2002 samband símleiðis við starfsmenn samgönguráðuneytisins. Óskaði ég eftir því að ráðuneytið gerði sem fyrst reka að því að svara bréfi mínu frá 18. apríl 2001. Af hálfu ráðuneytisins var því ítrekað lýst yfir að svar myndi berast mér innan fárra daga eða eins skjótt og unnt væri. Svarbréf samgönguráðuneytisins barst mér hins vegar ekki fyrr en 8. maí 2002 eða rúmlega ári eftir að ég ritaði ráðuneytinu fyrirspurnarbréf mitt.

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður jafnan gefa stjórnvaldi, sem kvörtun beinist að, kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur því með álitserð, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laganna. Ákvæði 7. gr. laga nr. 85/1997 veita umboðsmanni einnig viðtækan rétt til að krefja stjórnvöld um upplýsingar og skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Í álitu mínu frá 1. júlí 2002 í máli nr. 2957/2000, sem einnig beindist að stjórnsýslu samgönguráðuneytisins, tók ég fram að yrðu stjórnvöld ekki við því að láta umboðsmanni Alþingis í té nauðsynlegar skýringar og gögn innan hæfilegs tíma frá því að beiðni um slíkt bærst væri umboðsmanni torveldað að sinna því eftirlitshlutverki sem honum væri falið samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Ég hef hér að framan rakið að samgönguráðuneytið hafi ekki gert fullnægjandi reka að endurskoðun á fyrirkomulagi um töku skipagjalds samkvæmt 28. gr. laga nr. 35/1993. Hafi því orðið of mikill dráttur á því að ráðuneytið brygðist við því ástandi sem skapaðist með breytingu á 77. gr. stjórnarskrárinnar með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Samkvæmt framanröktu tel ég einnig tilefni til þess að gera athugasemdir við þann óhæfilega drátt, sem ekki hefur verið skýrður, sem varð á því að samgönguráðherra og ráðuneyti hans svaraði erindi mínu í tilefni af kvörtun þessa máls. Ég tel að þessi skortur á fullnægjandi viðbrögðum ráðuneytisins vegna fyrirspurnarbréfs míns um rúmlega eins árs skeið sé ekki í samræmi við þau sjónarmið sem lög um umboðsmann Alþingis byggja á.

Í framangreindu álitu mínu frá 1. júlí 2002 í máli nr. 2957/2000, þar sem sambærileg aðstaða var uppi, beindi ég þeim tilmælum til samgönguráðherra að þess yrði gætt við skipulagningu starfa í ráðuneyti hans að svörum við erindum sem umboðsmaður sendi því í til-

efni af kvörtunum sem honum bærust yrði svarað innan hæfilegs tíma. Ég ítreka nú þessi tilmæli mín og legg á það áherslu að samgönguráðherra sjái til þess að sambærileg málsmeðferð verði ekki framvegis viðhöfð í störfum ráðuneytisins. Þá eru það tilmæli mín að skipulagningu starfa í ráðuneytinu verði framvegis hagað þannig að ekki verði svo óhæfilegur dráttur á því að færa framkvæmd þeirra mála sem undir ráðuneytið heyra til samræmis við kröfur stjórnarskrár og laga eins og raunin hefur orðið í því tilviki sem fjallað hefur verið um hér að framan.

VI.

Á 128. löggjafarþingi 2002-2003 voru samþykkt ný lög um eftirlit með skipum, nr. 47/2003. Í 28. gr. þeirra er að finna ákvæði um gjöld. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/2003 segir m.a.:

„Með þessu ákvæði er lögð til gjörbreyting á innheimtu skipagjalds. Hingað til hafa eigendur skipa greitt eitt skipagjald sem samanstendur af bæði skatti og árlegu skoðunargjaldi. Gjaldið hefur mætt hluta af kostnaði Siglingastofnunar Íslands fyrir lögbundna árlega aðalskoðun skipa. [...] Árið 1995 var 77. gr. stjórnskipunarlaga breytt og er þar nú kveðið á um að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þar segir enn fremur að enginn skattur verði lagður á nema heimild sé fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Í ljósi þessarar breytingar á stjórnarskránni er brýn nauðsyn á að breyta gildandi lögum um innheimtu skipagjalda. Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að skipagjald verði miðað við stærð skipa, sbr. lög nr. 39/1988, um bifreiðagjald.

Gjöld samkvæmt 1. mgr. greinarinnar leggjast jafnt á alla skipaeigendur miðað við skipastærð sem eiga skráð skip á Íslandi.

[...]

Í 2. mgr. ákvæðisins er lagt til að innheimt verði gjald fyrir kostnað sem Siglingastofnun Íslands ber vegna þess hlutverks sem henni er ætlað samkvæmt lögnum. Er gert ráð fyrir að þeir sem þessarar þjónustu njóta greiði kostnað samkvæmt gjaldskrá sem samgönguráðherra setur að tillögu Siglingastofnunar. Gjaldskráin skal aldrei nema hærri upphæð en sannanlegum kostnaði Siglingastofnunar af því að veita þjónustuna, [...].“

Þann 25. ágúst 2002 barst mér afrit af bréfi samgönguráðuneytisins til A, dags. 20. sama mánaðar, þar sem segir að með vísan til álits umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun hans og með tilliti til þeirrar starfsemi sem fram fór í skipi A geti ráðuneytið fallist á endurgreiðslu skipagjalda vegna skipsins frá árinu 1998.

19.4. Holræsagjald. Lögmætisreglan. Þjónustugjöld. (Mál nr. 3221/2001)

A kvartaði yfir álagningu gjalds vegna fráveituframkvæmda og úrskurði nefndar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem hafnað var kröfum hans um afturköllun gjaldskrár nr. 184/1997 vegna hreinsunar fráveituvatns í Reykjanesbæ og um endurgreiðslu þegar greiddra gjalda.

Umboðsmaður tók fram að holræsa- og fráveitumál væru meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Benti hann á að í ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og ákvæðum 1. og 2. gr. laga nr. 4/1995,

um tekjustofna sveitarfélaga, birtist sú meginregla að tekjuöflun sveitarfélaga yrði að byggjast á heimild í lögum óháð því hvort um væri að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu sem látin væri í té. Umboðsmaður rakti X. kafla vatnalaga nr. 15/1923 og benti á að Reykjanesbær hefði nýtt sér heimild 87. gr. laganna um töku gjalds vegna holræsa. Þá rakti hann ákvæði 18. gr. laga nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sem var í gildi þegar gjaldskrá nr. 184/1997 var staðfest, og 25. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem leysti fyrrnefnt ákvæði af hólmi, um heimild fyrir sveitarfélög að setja sérstakar heilbrigðissamþykktir umfram það sem leiddi af ákvæðum landsreglugerðar og til gjaldtöku fyrir veitta þjónustu. Jafnframt rakti hann ákvæði gjaldskrár nr. 184/1997 en í 2. gr. hennar kemur fram að gjald það sem gjaldskráin hljóðar um rennur í sjóð til að standa straum af kostnaði við hönnun og byggingu útrása og dælu- og hreinsistöðva í Reykjanesbæ.

Umboðsmaður tók fram að í máli þessu reyndi á hvort ákvæði 18. gr. laga nr. 81/1988, nú 25. gr. laga nr. 7/1998, um að sveitarfélögin geti sett sér eigin samþykktir og gert þar ítarlegri kröfur, og um gjaldtöku fyrir veitta þjónustu, heimili að innheimt sé sérstakt gjald af húsum og húshlutum í sveitarfélaginu til að standa straum af kostnaði við hönnun og byggingu útrása og dælu- og hreinsistöðva fyrir fráveituvatn. Taldi hann að skýra yrði framangreinda heimild sveitarfélaga þannig að þar yrði að vera um að ræða viðfangsefni og kröfur sem rúmast innan efnisákvæða laganna. Benti umboðsmaður á að ákvæði laganna hefðu ekki að geyma efnisreglur um hvernig sveitarfélögum bæri að standa að byggingu þessara mannvirkja. Væri hins vegar ljóst að í samræmi við almenn ákvæði laganna þyrftu sveitarfélög að haga uppbyggingu þeirra þannig að gætt væri þeirra krafna sem lög og reglugerðir setja um verndun umhverfis. Af því leiddi hins vegar ekki að sveitarfélög gætu án sérstakrar lagaheimildar lagt gjald á t.d. eigendur fasteigna til að standa straum af kostnaði við að mæta þessum auknu kröfum. Umboðsmaður benti á að gjaldskrá nr. 184/1997 mælti ekki fyrir um innheimtu gjalds fyrir viðtöku á fráveituvatni til að mæta hreinsun þess heldur væri um að ræða sjálfstæða gjaldtöku til að standa straum af kostnaði við byggingu mannvirkja sem síðar ættu að nýtast til hreinsunar fráveituvatns. Gjaldið væri ákveðið sem föst krónutala án tillits til stærðar, verðmætis og notkunar eignar. Gjaldtakan væri þannig ekki framkvæmd á grundvelli raunverulegrar notkunar eða veittrar þjónustu. Taldi umboðsmaður að á skorti að bein tengsl stæðu á milli skyldu til að greiða umrætt gjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem veitt væri og kynni að verða veitt af hálfu sveitarfélagsins við hreinsun fráveituvatns. Gæti sú skipan sem kveðið var á um í gjaldskránni ekki staðist án viðhlítandi lagaheimildar sem fullnægði kröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Umboðsmaður ítrekaði að með 87. gr. vatnalaga hefði löggjafinn tekið afstöðu til þess hvaða heimild sveitarfélag hefði til að innheimta sérstakt gjald til að standa straum af kostnaði við byggingu og lagningu holræsa og þar með hönnun og byggingu útrása og dælu- og hreinsistöðva. Taldi hann að þessi aðstaða leiddi jafnframt til þess að skýra yrði aðrar lagaheimildir til töku gjalda fyrir þjónustu sem sveitarfélög veita á þessu sviði til samræmis. Þannig væri það hverju sinni háð túlkun á lagaheimild til töku þjónustugjalda hvort og þá í hvaða mæli heimilt væri að taka tillit til kostnaðar við byggingu mannvirkja sem nýtt væru til að veita þjónustuna þegar fjárhæð þjónustugjalds er ákveðin. Í því efni nægði ekki lagaheimild eins og var í 18. gr. laga nr. 81/1988 enda gæti svo víðtæk almenn heimild ein og sér og án stuðnings í efnisreglum viðkomandi laga ekki fullnægt þeim kröfum sem gera yrði samkvæmt lögætisreglunni til gjaldtökuheimildar. Var það niðurstaða umboðsmanns að án sérstakrar og skýrrar lagaheimildar gæti sveitarfélag ekki á grundvelli þjónustugjaldaheimildar í 25. gr. laga nr. 7/1998, áður 18. gr. laga nr. 81/1988, ákveðið að innheimta fasta fjárhæð af öllum húsum og húshlutum, sem virt

eru fasteignamati, án tillits til umfangs og eðlis fráveituvatns frá eigninni til að standa eingöngu straum af kostnaði við byggingu mannvirkja fyrir útrásir og dælu- og hreinsistöðva fráveituvatns.

Var það niðurstaða umboðsmanns að Reykjanesbæ hefði ekki verið heimilt að krefja A um gjald vegna hreinsunar fráveituvatns með þeim hætti sem gert var á grundvelli gjaldskrár nr. 184/1997. Hefði úrskurður úrskurðarnefndarinnar í máli A því ekki verið í samræmi við lög. Beindi hann þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki mál A til meðferðar á ný kæmi fram ósk um það frá honum og að afgreiðslu á málinu yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af áliti mínu beindi ég fyrirspurnum til umhverfisráðuneytisins og til úrskurðarnefndar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998 í bréfum dags. 11. febrúar 2003. Í bréfi mínu til ráðuneytisins óskaði ég upplýsinga um hvort af þess hálfu hefði eitthvað verið aðhafst í tilefni af áliti mínu. Í svari umhverfisráðuneytisins, dags. 28. febrúar 2003, kemur fram að samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins hafi mál A verið tekið til meðferðar að nýju af hálfu úrskurðarnefndarinnar og væri úrskurðar að vænta fljótlega. Á meðan málið væri til meðferðar hjá nefndinni telji ráðuneytið ekki tilefni til aðgerða af þess hálfu. Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði um það leyti sem ég lauk frágangi skýrslunnar í septemberbyrjun var úrskurðarnefndin þá að leggja lokahönd á úrskurð sinn.

**19.5. Álagning opinberra gjalda. Úrskurður yfirs kattane fndar.
Staða lægra setts stjórnvalds gagnvart æðra stjórnvaldi.
Stjórnvaldsákvörðun sé skýr og glögg.
(Mál nr. 3344/2001)**

A kvartaði yfir úrskurði yfirs kattane fndar þar sem synjað var kröfu A um að felldur yrði úr gildi úrskurður skattstjóra um endurákvörðun opinberra gjalda A gjaldárin 1994, 1995 og 1996. Taldi A aðallega að skattstjóra hefði brostið vald til þess að endurákværða honum opinber gjöld þar sem yfirs kattane fnd hefði áður fjallað með endanlegum hætti um álagningu opinberra gjalda A fyrir umrædd ár.

Upphaflega hafði skattstjóri endurákværðað opinber gjöld A fyrir gjaldárin 1993 til og með 1996. A skaut úrskurði skattstjóra til yfirs kattane fndar sem úrskurðaði í málinu 1998. Var það niðurstaða yfirs kattane fndar að tekjur A bæri að skattleggja sem launatekjur en ekki sem tekjur af sjálfstæðri starfsemi. Í kjölfar úrskurðar yfirs kattane fndar tók skattstjóri mál A upp að nýju. Skattstjóri endurákværðaði að nýju opinber gjöld A fyrir gjaldárin 1994 til og með 1996. A kærði úrskurð skattstjóra til yfirs kattane fndar. Taldi A að yfirs kattane fnd hefði í fyrri úrskurði sínum tekið endanlega afstöðu til þeirra atriða sem skattstjóri fjallaði um í úrskurði sínum. Hefði skattstjóra því brostið vald til þess að endurákværða opinber gjöld A. Yfirs kattane fnd féllst ekki á þessa málsástæðu A og taldi að umrædd atriði hefðu ekki fengið efnisúrlausn nefndarinnar að undanskildu álagi á gjaldstofna A. Var það niðurstaða nefndarinnar að skattstjóra hefði verið heimilt að taka skattframtöl A fyrir árin 1994 til og með 1996 til meðferðar á ný.

Umboðsmaður rakti þær meginreglur sem gilda í stjórnslurétti um stöðu æðra stjórnvalds gagnvart lægra settu stjórnvaldi. Þá benti umboðsmaður á að úrskurðarorð í úrskurði æðra stjórnvalds verði að vera það skýrt að ljóst megi vera hver réttaráhrif úrskurðurinn hafi. Væri þetta einnig í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnsluréttar að ákvörðun verði að vera bæði ákveðin og skýr svo að málsaðili geti skilið hana og lagt mat á réttarstöðu sína. Taldi umboðsmaður að stjórnvöld yrðu að

jafnaði að bera hallann af óljósu efni íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar og að túlka bæri vafaatriði í slíkum ákvörðunum málsaðila í hag. Benti umboðsmaður á að í samræmi við þetta yrði að ganga út frá því að úrlausn um það hvaða réttaráhrif úrskurður æðra stjórnvalds hefði í einstöku máli réðist einkum af ályktunum sem dregnar yrðu af forsendum hans og úrskurðarorði.

Umboðsmaður taldi sér ekki fært að fullyrða að yfirsattanefnd hefði tekið efnislega og endanlega afstöðu til þess hvaða tölulegu fjárhæðum hefði átt að byggja á við skattskil A umrædd ár. Gerði umboðsmaður því ekki athugasemdir við þá niðurstöðu í síðari úrskurði yfirsattanefndar að fyrri úrskurður nefndarinnar í máli A hefði ekki komið í veg fyrir að skattstjóri tæki mál A upp að nýju.

Umboðsmaður rakti hins vegar að athugun hans á kvörtun A og fleiri erindum sem honum hefðu borist hefðu orðið honum tilefni til að beina sjónum að því hvernig yfirsattanefnd orðaði og setti fram niðurstöður sínar í málum þar sem nefndin takmarkar úrlausn sína við að fella ákvörðun skattstjóra, í heild eða að hluta, úr gildi vegna þess að undirbúningi og rannsókn máls hafi verið áfátt. Í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnsýsluréttar að stjórnvaldsákvörðanir eigi að vera ákveðnar og skýrar taldi umboðsmaður að niðurstöður yfirsattanefndar yrðu að vera orðaðar með þeim hætti að skattaðila og skattstjóra væri ljóst að úrskurður nefndarinnar stæði því ekki í vegi að málið yrði tekið upp að nýju hjá skattstjóra og ný ákvörðun tekin. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til yfirsattanefndar að hún tæki til athugunar hvort rétt væri að móta orðalag í úrskurðum nefndarinnar þar sem tekið væri af skarið um hvort úrlausn nefndarinnar feli í sér endanlegar lyktir máls gagnvart skattaðila eða hvort lægra settu stjórnvaldi sé heimilt að taka málið upp að nýju og taka í því nýja ákvörðun.

Með bréfi til yfirsattanefndar, dags. 18. febrúar 2003, óskaði ég upplýsinga um hvort af hálfu nefndarinnar hefðu verið teknar einhverjar ákvörðanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær felist. Í svari yfirsattanefndar, dags. 13. mars 2003, segir m.a. svo:

„Í tilefni af greindu álitinu yðar hefur yfirsattanefnd leitast við að gæta þess að taka fram í forsendum úrskurða, í þeim tilvikum þegar skattákvörðun er í heild eða að hluta felld úr gildi vegna annmarka á málsmeðferð skattstjóra, að ekki sé um efnisúrlausn að ræða. Hefur þá verið notað orðalagið: „Með úrskurði þessum er engin efnisafstaða tekin til ágreiningsefnisins.“ eða hliðstætt orðalag.“

19.6. Ríkisútvarpið. Gírógjald. Lögmætisreglan. (Mál nr. 3350/2001)

A kvartaði yfir því að Ríkisútvarpið legði svokallað gírógjald á útvarpsgjald þeirra eigenda viðtækja sem greiða gjaldið með gíróseðlum.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 122/2000, um Ríkisútvarpið. Tók hann fram að útsending gíróseðla til greiðenda afnotagjalda væri af hálfu Ríkisútvarpsins liður í því að innheimta lögbundin afnotagjöld. Umboðsmaður taldi að almennt yrði að miða við það að ef almenningur ætti að standa undir kostnaði í hverju tilviki vegna þáttar sem teldist til almenns rekstrar opinberrar stofnunar, t.d. vegna innheimtu á lögbundnum og ógjaldföllum gjöldum, þyrfti að mæla fyrir um slíka skyldu með sérstakri lagaheimild. Vísaði hann m.a. til lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins í því sambandi. Var það niðurstaða hans að Ríkisútvarpið hefði ekki haft heimild að lögum

til að leggja á svokallað gírógjald vegna greiðsluseðla sem sendir væru við innheimtu reglubundinna útvarpsgjalda.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Ríkisútvarpsins að það tæki umrædda gjaldtöku til endurskoðunar og að stofnunin tæki aftur til meðferðar mál það sem var tilefni álitsins, kæmi fram ósk þess efnis frá greiðanda, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til Ríkisútvarpsins, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til stofnunarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Enn fremur óskaði ég eftir upplýsingum um það hvort breytingar hefðu verið gerðar á þeirri gjaldtöku sem fjallað er um í áliti mínu og þá í hverju þær felist. Svar Ríkisútvarpsins er dagsett 13. febrúar 2003. Í bréfinu segir m.a. svo:

„Byrjað var að innheimta sk. gírógjald 1. október 2001. Eftir álit yðar, dags. 15. mars 2002, var málið yfirfarið af lögfræðingi Ríkisútvarpsins og í kjölfarið ákvað yfir-
stjórn Ríkisútvarpsins að hætta innheimtu gjaldsins.

Innheimtu gírógjaldsins var nánar tiltekið hætt 1. júlí 2002 og það endurgreitt 31. desember 2002 til þeirra sem það höfðu greitt á tímabilinu. Ríkisútvarpið greiðir nú sjálf þann kostnað sem hlýst af innheimtunni eins og óskað var eftir í fyrrgreindu áliti.

Hvað [A] varðar, þá hefur hann leitað til afnotadeildar varðandi allt annað mál en það sem hér er fjallað um.“

20.0. Skólar.

- 20.1. Synjun um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins.
 Sjóarmið sem ákvörðun byggist á. Lágmarkskröfur til lögreglumannsefna.
 Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Aðgangur að gögnum.
 Skráning og varðveisla gagna.
 (Mál nr. 3198/2001)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun valnefndar Lögregluskóla ríkisins að synja henni um inngöngu í skólann og úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem ákvörðunin var staðfest. Taldi A að ákvörðunin hefði byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum auk þess sem umsækjandi hefði fengið inngöngu í skólann sem ekki uppfyllti lágmarkskröfur sem gerðar væru til lögreglumannsefna. Þá gerði hún ýmsar athugasemdir við málsmeðferð valnefndar.

Upplýst var að ákvörðun valnefndar um að raða A í sjötta sæti á varamannalista yfir umsækjendur í skólann hefði að verulegu leyti byggst á framgöngu A í viðtali sem hún átti við nefndarmenn. Kom fram að það hafi verið samdóma álit nefndarmanna að A hefði sýnt „ögrandi og yfirlætislega“ framkomu í viðtalinu og því hefði verulega skort á að „hún hefði til að bera þá kurteisi og yfirvegum sem [þyrfti] að prýða lögreglumann“. Umboðsmaður rakti ákvæði VIII. kafla lögregluglaga nr. 90/1996 og ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 490/1997, um Lögregluskóla ríkisins. Taldi hann að valnefndinni væri heimilt að byggja ákvörðun um það hvort umsækjanda skyldi veitt innganga í skólann á því hvort ætla mætti að hann myndi eiga erfitt með að sinna lögreglustarfi svo vel færi. Kynnu þar ýmis persónuleg atriði að koma til álita svo sem hæfni viðkomandi til samstarfs, kurteisi og lipurð í samskiptum. Slík sjónarmið þyrfti þó að meta með hliðsjón af öðrum málefnalegum sjónarmiðum s.s. menntun viðkomandi, árangri hans af inntökuprófi og starfsreynslu.

Umboðsmaður tók fram að ekki væri útilokað að unnt væri að draga almennar ályktanir um persónulega eiginleika manna af framgöngu þeirra í einstöku viðtali þannig að ákvörðun yrði byggð á slíku mati. Ekki lá fyrir í málinu hvað gaf tilefni til þeirrar afstöðu nefndarmanna að A hefði sýnt „ögrandi og yfirlætislega“ framkomu í viðtalinu. Eins og málið lá fyrir umboðsmanni taldi hann ekki unnt að fullyrða hvort nefndinni hefði verið rétt að draga almennar ályktanir um persónulega eiginleika A á því einu sem fram kom í viðtalinu eða hvort henni hefði borið að leggja traustari grunn að mati sínu að þessu leyti. Umboðsmaður lagði hins vegar áherslu á að þegar stjórnvöld þyrftu að velja 40 einstaklinga úr hópi fjölda umsækjenda yrði fyrirfram að liggja fyrir hvernig stjórnvald hygðist gæta samræmis við framkvæmd viðtala og vísaði þar til 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

A taldi að einn umsækjenda, sem fékk inngöngu í lögregluskólann á sama tíma og henni var synjað, hefði ekki náð tilskyldum árangri á þrekprófi. Samkvæmt 38. gr. lögregluglaga er gerð sú krafa til lögreglumannsefna að þau hafi staðist inntökupróf samkvæmt kröfum skólanefndar með áherslu á íslensku og þrek. Þá vék umboðsmaður að ákvæði 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 490/1997 og taldi að það yrði ekki skýrt á annan veg en að umsækjendur þyrftu að ná fullnægjandi árangri á inntökuprófum til að uppfylla lágmarksskilyrði 2. mgr. 38. gr. lögregluglaga áður en þeir fengju inngöngu í lögregluskólann. Upplýst var að B hefði ekki náð tilskyldum árangri á prófinu um vorið vegna meiðsla. Umboðsmaður taldi ljóst að valnefnd skólans hefði tekið þá ákvörðun 2. júní 2000 að hann fengi þrátt fyrir það inngöngu í skólann með þeim fyrirvara að

hann stæðist þrekpróf síðar. Hann stóðst síðan þrekprófið 12. desember 2000. A var hins vegar tilkynnt með bréfi, dags. 4. desember 2000, að sá sem var í fimmta sæti á varamannalista hefði hlotið inngöngu í skólann og að fleiri fengju ekki inngöngu í þetta skipti. Umboðsmaður tók fram að ekki væri gert ráð fyrir að unnt væri að gera undanþágu frá kröfu 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 490/1997, t.d. með því að veita umsækjanda inngöngu í skólann með skilyrði um að hann stæðist lágmarkskröfur síðar, þótt heilsubrestur eða meiðsli hömluðu próftöku. Til þess að tryggja jafnræði milli umsækjenda þyrfti að liggja fyrir hverjir hefðu staðist inntökupróf þegar ákvörðun væri tekin um það hverjum skyldi veitt innganga í skólann. Þá yrði ekki séð að valnefndin hefði haft samráð við dóms- og kirkjumálaráðuneytið um afgreiðslu á erindi B. Var það niðurstaða umboðsmanns að valnefndinni hefði ekki verið heimilt að veita B inngöngu í skólann með þeim hætti sem gert var.

Umboðsmaður taldi að ekki hefði verið leyst með réttum hætti úr beiðni A til formanns valnefndar um útskýringar á þeirri niðurstöðu nefndarinnar að raða henni í sjötta sæti á varamannalista yfir umsækjendur. Hafi hann verið í vafa um hvort A væri að óska eftir skriflegum rökstuðningi fyrir ákvörðuninni samkvæmt 21. gr. stjórnarsýslulaga taldi umboðsmaður að honum hefði borið að leiðbeina A um rétt hennar samkvæmt ákvæðinu.

Umboðsmaður féllst ekki á að fundargerð ritara valnefndar, sem skráð var í viðtalinu við A, teldist vinnuskjal í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga. Yrði ekki annað séð en að A hefði átt rétt á því að fá aðgang að því skjali samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga. Þá tók umboðsmaður undir það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að valnefndinni hefði borið að skrá niður upplýsingar sem verulega þýðingu höfðu og komu fram í umræddu viðtali, sbr. 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Átti það t.d. við um þær upplýsingar sem urðu tilefni þeirrar ályktunar að A teldist ekki hafa þá eiginleika sem þyrftu að prýða lögreglumenn. Bar þá eftir atvikum að skrá niður lýsingu á þeirri framkomu og viðmóti A sem áhrif hafði á niðurstöðu valnefndar. Svo virtist sem einkaminnispunktum, sem ýmsir nefndarmenn rituðu í viðtölum við umsækjendur, hefði verið fargað. Í þessu sambandi benti umboðsmaður á að stjórnvöldum beri skylda til að varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg, sbr. 22. gr. upplýsingalaga. Miðað við þær skýringar sem borist höfðu yrði að telja að ekki hefði verið hugað nægjanlega að skráningu og varðveislu upplýsinga hjá valnefnd lögregluskólans, sem fram hefðu komið í viðtölum við umsækjendur.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar á ný, kæmi fram ósk um það frá henni, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitni hans. Þá beindi hann þeim tilmælum til valnefndar lögregluskólans að hugað yrði sérstaklega að skráningu og varðveislu upplýsinga sem aflað væri með viðtölum við umsækjendur og hefðu verulega þýðingu fyrir niðurstöðu máls.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 11. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari ráðuneytisins frá 19. sama mánaðar kemur fram að A hafi ekki leitað til þess á ný en að hún hafi, þegar álit mitt var birt, fengið inngöngu í Lögregluskóla ríkisins. Hún hafi útskrifast úr skólanum í desember sl. Þá kemur fram að álitnið hafi verið kynnt valnefnd Lögregluskóla ríkisins og hafi nefndin tekið mið af því við val á nemum inn í skólann.

Ég skrifaði einnig bréf til valnefndar Lögregluskóla ríkisins 11. febrúar 2003 og óskaði þar eftir upplýsingum um það hvaða ákvarðanir hefðu verið teknar af hálfu nefndarinnar varðandi tilhögun skráningar og varðveislu upplýsinga sem aflað væri með viðtölum við

umsækjendur og hefðu verulega þýðingu fyrir niðurstöðu máls. Í bréfi valnefndarinnar, dags. 5. mars 2003, segir m.a. svo:

„Hvað varðar skráningu upplýsinga, sem fram koma í viðtölum við nefndina, þá taka nefndarmenn niður minnispunkta á meðan viðtal stendur yfir eftir því sem þurfa þykir. Þeir minnispunktar eru til eigin nota. Komi eitthvað fram í viðtali sem þykir óvenjulegt eða komi eitthvað það fram sem gæti gefið tilefni til að draga úr möguleikum viðkomandi til skólavistar skráir ritari nefndarinnar það niður. [...] Ef ákvörðun um að velja ekki nemanda inn í skólann byggist að einhverju leyti á upplýsingum sem koma fram í viðtali og ritari hefur skráð, er það fært í sérstaka bókun á lokafundi nefndarinnar.“

21.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

21.1.

Málsaðild.

Stjórnvöld geta ekki óskað lögfræðilegs álits umboðsmanns á máli.
(Mál nr. 3586/2002)

Sveitarstjóri X-hrepps leitaði, f.h. hreppsins, til umboðsmanns Alþingis og óskaði eftir áliti hans á því hver væri skylda sveitarfélagsins til að svara tilteknu erindi og mæta kostnaði vegna þess. Sveitarfélaginu hafði borist bréf, þar sem óskað var eftir upplýsingum um greiðslur til tiltekins einstaklings vegna malartöku úr landi hans, fyrir annan eignaraðila að landinu.

Í bréfi, dags. 5. september 2002, til sveitarstjórans benti umboðsmaður á að samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögnum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Samkvæmt 4. gr. laganna gæti hver sá sem teldi stjórnvald hafa beitt sig rangindum borið fram kvörtun við umboðsmann. Þó gætu stjórnvöld ekki kvartað við umboðsmann yfir ákvörðunum og athöfnum annarra stjórnvalda eða óskað lögfræðilegs álits umboðsmanns á máli.

Umboðsmaður tók fram að aðeins í undantekningartilvikum hefði umboðsmaður Alþingis tekið til meðferðar erindi frá stjórnvöldum. Í þeim tilvikum hefði verið um að ræða kvörtun yfir ákvörðun annars stjórnvalds og hefði öldungis verið hægt að jafna stöðu þess stjórnvalds sem færði fram kvörtun við stöðu einkaaðila. Yrði ekki séð að slík sjónarmið ættu við í máli þessu. Þá fæli erindið ekki í sér kvörtun yfir tilteknum ákvörðunum eða athöfnum stjórnvalds heldur væri þar óskað svara við tilteknum spurningum. Taldi umboðsmaður því ekki skilyrði til að hann tæki erindi sveitarstjórans til frekari athugunar.

22.0. Umhverfismál.

22.1. Frumkvæðisathugun. Mat á umhverfisáhrifum. Stjórnslutlaga. Málshraði. Afgreiðslutími. (Mál nr. 3508/2002)

Umboðsmaður ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, afgreiðslutíma hjá umhverfisráðuneytinu í tilefni af kærnum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Umboðsmaður tók fram að tilefni athugunarinnar væri að í erindum sem honum hefðu borist og í frásögnum fjölmiðla hefði komið fram að í ákveðnum tilvikum hefði liðið mun lengri tími en þær átta vikur sem umhverfisráðherra hefur samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, sbr. áður lög nr. 63/1993, til að úrskurða um kærur í slíkum tilvikum.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 106/2000. Benti hann á að í 2. mgr. 13. gr. er meðal annars kveðið á um að umhverfisráðherra skuli kveða upp rökstuddan úrskurð vegna kærur á úrskurði Skipulagsstofnunar innan átta vikna frá því að kærufrestur rann út. Samsvarandi ákvæði var að finna í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. Umboðsmaður tók fram að þegar löggjafinn hefur lögbundið fresti til afgreiðslu mála með slíkum hætti beri stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu séu haldnir. Af þeim 58 úrskurðum sem kveðnir hefðu verið upp hjá umhverfisráðuneytinu allt frá gildistöku laga nr. 63/1993 hefðu aðeins 17 verið kveðnir upp innan lögmæltis frests og í 22 málanna hefði það dregist í meira en 20 daga fram yfir lögboðinn frest að kveða upp úrskurð. Þá rakti umboðsmaður sérstaklega upplýsingar um afgreiðslutíma í slíkum málum á árunum 2000 og 2001. Umboðsmaður taldi að viðvarandi dráttur á málsmeðferð ráðuneytisins í þessum málum væri ekki samrýmanlegur þeim lögbundna fresti sem settur væri til afgreiðslu þeirra. Umboðsmaður rakti skýringar umhverfisráðuneytisins í þessu sambandi og taldi út af fyrir sig ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þær. Tók hann fram að væri raunin sú að stjórnvald teldi sig ekki geta framkvæmt þau verkefni sem því væru falin innan lögmæltis frests yrði að gera þá kröfu til stjórnvaldsins að það gerði nauðsynlegar ráðstafanir til að úr slíku yrði bætt.

Umboðsmaður vék að þeirri afstöðu umhverfisráðuneytisins að lögbundinn tímafrestur fyrir ráðuneytið til að úrskurða í kærnumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum væri of skammur. Hefði ráðuneytið af því tilefni undirbúið lagafrumvarp þar sem meðal annars væru lagðar til breytingar á umræddum frestum. Það frumvarp hefði þó ekki verið lagt fram á Alþingi. Umboðsmaður tók fram að það væru eðlileg viðbrögð af hálfu ráðuneytisins að leita beinlínis eftir afstöðu Alþingis um hvort það teldi rétt að lengja frest ráðuneytisins til afgreiðslu kærnumála. Þó vakti hann athygli á því að sú aðstaða hefði verið nokkuð viðvarandi síðustu ár að dregist hefði af hálfu ráðuneytisins, í sumum tilvikum verulega, að kveða upp úrskurði í þessum málum. Umboðsmaður taldi því að þörf hefði verið á því af hálfu ráðuneytisins að bregðast fyrir við. Enda þótt ákveðið hefði verið í ráðuneytinu að semja drög að frumvarpi dygði sú ráðstöfun ekki ein og sér í þessu sambandi án þess að jafnframt lægi fyrir sú ákvörðun umhverfisráðherra að koma frumvarpinu til Alþingis. Umboðsmaður tók fram að meðan lögum væri ekki breytt og umræddur átta vikna frestur staði hvíli sú skylda á yfirstjórn umhverfisráðuneytisins að haga skipulagi í störfum ráðuneytisins með þeim hætti að hann væri virtur.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til umhverfissráðuneytisins að leitað yrði leiða til úrbóta á framangreindum annmarka á stjórnsýslufrákvæmd ráðuneytisins og þá í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þar sem fyrir lægi að veruleg frávik hefðu orðið á því að fylgt væri 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, ákvað umboðsmaður að kynna Alþingi álit sitt þótt þar væri ekki tekin afstaða til þess hvort um meinbugi á lögum væri að ræða, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.

I.

Í erindum sem mér bárust og í frásögnum fjölmiðla kom fram að í ákveðnum tilvikum hafi liðið mun lengri tími en þær átta vikur sem umhverfissráðherra hefur samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, til að úrskurða um kærur vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Af þessu tilefni ákvað ég að taka afgreiðslutíma þessara mála hjá umhverfissráðuneytinu til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Við þessa ákvörðun hafði ég jafnframt í huga að framangreind lagaregla er dæmi um að Alþingi hafi sett framkvæmdavaldinu ákveðin tímamörk til að fjalla um mál sem borgararnir bera fram.

Ég lauk máli þessu með álit, dags. 26. nóvember 2002.

II.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, er markmið laganna að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Þá segir að markmið laganna sé einnig að stuðla að samvinnu þeirra sem hafa hagsmuna að gæta eða láta viðkomandi framkvæmd sig varða og að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra. Af svipuðum toga voru markmið eldri laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 1. gr. þeirra laga.

Ef þörf er á að fram fari sérstakt mat á umhverfisáhrifum skal framkvæmdaraðili leggja fram tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar strax á undirbúningsstigi framkvæmdarinnar, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Stofnunin tekur því næst afstöðu til tillögunnar. Ef hún fellst ekki á hana skal hún rökstyðja þá afstöðu sína og leiðbeina framkvæmdaraðila um það hvað betur má fara svo matsáætlunin komist í rétt horf. Ef Skipulagsstofnun fellst á tillöguna kynnir hún hana fyrir leyfisveitendum og öðrum umsagnaraðilum, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000. Að lokinni málsmeðferð samkvæmt 8. gr. og ef fallist hefur verið á matsáætlun skal framkvæmdaraðili gera skýrslu um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í 9. gr. laganna er nánar tilgreint hvað skal koma fram í matsskýrslu. Þessa skýrslu sendir framkvæmdaraðili Skipulagsstofnun, sbr. 10. gr. Skipulagsstofnun metur það hvort skýrslan uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru og ef svo er skal hún kynna opinberlega hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrsluna. Skýrslan skal, sbr. 4. mgr. 10. gr. laganna, liggja frammi á aðgengilegum stað nærri framkvæmdasvæði og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur en það er jafnframt sá frestur sem gefst til að koma að skriflegum athugasemdum vegna framkvæmdarinnar. Öllum er heimilt að gera athugasemdir á þessum tíma. Innan fjögurra vikna frá því að frestur til að leggja fram skriflegar athugasemdir við matsskýrslu og fyrirhugaða framkvæmd rennur út skal Skipulagsstofnun, sbr. 11. gr. laganna, kveða upp rökstuddan úrskurð um mat á umhverfisáhrifum á grundvelli fyrirbyggjandi gagna. Segir í 2. mgr. 11. gr. að í úrskurðinum skuli taka ákvörðun um það hvort fallist er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða hvort lagst er gegn framkvæmdinni vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa. Í úrskurðinum skal, sbr. 3. mgr. 11. gr., gera grein fyrir helstu forsendum

og niðurstöðu og hvaða skilyrðum hún er bundin ásamt lýsingu á helstu mótvægisáðgerðum þegar það á við og samkvæmt 4. mgr. ákvæðisins getur stofnunin sett skilyrði um að framkvæmdaraðili láti fara fram frekari rannsóknir á umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Í 3. mgr. 12. gr. laganna segir að úrskurð Skipulagsstofnunar samkvæmt 11. gr. laganna megi kæra til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá því hann var birtur. Öllum er heimilt að kæra úrskurðinn til ráðherra, sbr. 4. mgr. greinarinnar. Í 2. mgr. 13. gr. laganna segir orðrétt svo um þau tímamörk sem ráðherrann hefur til afgreiðslu á kærur af þessu tagi:

„Umhverfisráðherra skal kveða upp rökstuddan úrskurð vegna kæru skv. 3. mgr. 12. gr. innan átta vikna frá því að kærufrestur rann út. Um úrskurð ráðherra gilda ákvæði 11. gr. eftir því sem við á. Áður en ráðherra kveður upp úrskurð vegna kæru skv. 3. mgr. 12. gr. skal hann leita umsagnar Skipulagsstofnunar, framkvæmdaraðila, leyfisveitenda og annarra aðila eftir því sem við á.“

Samsvarandi ákvæði um afgreiðslutíma ráðherra í tilefni af kærur vegna úrskurða Skipulagsstofnunar var áður að finna í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. 14. gr. þeirra laga hljóðaði svo í heild sinni:

„Úrskurð skipulagsstjóra skv. 8. og 11. gr. má kæra til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá því að hann er birtur eða kynntur fyrir viðkomandi aðila.

Áður en umhverfisráðherra kveður upp úrskurð sinn skal hann leita umsagnar skipulagsstjóra, framkvæmdaraðila, leyfisveitanda og sveitarstjórna sem hlut eiga að máli.

Umhverfisráðherra skal kveða upp rökstuddan úrskurð innan átta vikna frá því er beiðni barst honum.“

III.

Með bréfi, dags. 18. mars 2002, óskaði ég eftir að umhverfisráðuneytið léti mér í té tiltekna upplýsingar vegna máls þessa. Í bréfi mínu segir m.a. svo:

„Með vísan til framangreinds óska ég þess, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að umhverfisráðuneytið sendi mér upplýsingar um fjölda þeirra kærumála sem ráðuneytið hefur haft til meðferðar í tilefni af kærur á úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum frá gildistöku eldri laga um það efni nr. 63/1993, sbr. nú lög nr. 106/2000. Sérstaklega óska ég þess að ráðuneytið upplýsi um fjölda þeirra tilvika þar sem ráðuneytið hefur í þessum málum kveðið upp úrskurð innan lögmælt frests samkvæmt lögum nr. 106/2000, sbr. áður lögum nr. 63/1993. Hafi ráðuneytið í einhverjum tilvikum kveðið upp úrskurð í kærumáli af framangreindu til efni eftir lok lögbundins afgreiðslufrests óska ég þess að ráðuneytið upplýsi um ástæður þess að viðkomandi mál dróst í meðförum umhverfisráðuneytisins. Vegna síðargreindu tilvikanna óska ég jafnframt eftir upplýsingum um hvort hlutaðeigandi hafi þá verið send tilkynning í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.“

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 15. apríl sl. Þar segir m.a. svo:

„Frá gildistöku laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 hafa verið kveðnir upp 58 úrskurðir vegna kærðra úrskurða Skipulagsstofnunar ríkisins um mat á umhverfisáhrifum. Í 17 málum hefur verið úrskurðað innan tímafrests. Almennar ástæður þess að dregist hefur að kveða upp úrskurði eru að mál þessi eru gjarnan mikil að umfangi. Í úrskurðum um mat á umhverfisáhrifum er iðulega fjallað um marga þætti

umhverfisins samtímis. Umhverfi er samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Þarf því að afla margvíslegra gagna til þess að málið sé nægilega [rannsakað] sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993 enda kröfur um vandaða málsmeðferð ríkari á kærustigi en frumstigi. Samkvæmt 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er skylt að leita umsagnar Skipulagsstofnunar, framkvæmdaraðila, leyfisveitanda og annarra aðila eftir því sem við á. Þegar umsagnir hafa borist eru þær ávallt sendar kærendum til athugasemda. Ráðuneytið hefur almennt veitt umsagnaraðilum um tvær vikur til að veita umsögn og kærendum tíu daga til að gera athugasemdir við fram komnar umsagnir. Algengt er að umsagnir berist ráðuneytinu ekki innan tímamarka sem ráðuneytið veitir umsagnaraðilum. Þegar dráttur verður þess vegna á að umsagnir séu sendar til athugasemda geta kærendur búist við því að málið muni dragast í meðförum ráðuneytisins.

Meðfylgjandi er listi yfir uppkveðna úrskurði jafnframt sem tilgreint er hversu mikil seinkun varð á að kveða upp úrskurð. Í mörgum tilvikum hefur aðeins dregist um nokkra daga að kveða upp úrskurð. Hins vegar eru dæmi um töluverða seinkun á því að úrskurður hafi verið kveðinn upp. Töf á nokkrum þessara mála má rekja til mikilla anna í ráðuneytinu. Á árinu 2000 varð töluverð fjölgun á kærumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Á árinu 2001 voru til meðferðar ýmis viðamikil og flókin mál svo sem kæra vegna mats á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar og kæra vegna mats á umhverfisáhrifum álvers í Reyðarfirði. Jafnframt er rétt að geta þess að á árinu 2001 tvöfaldaðist fjöldi kærumála vegna útgáfu starfsleyfa skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.“

Í lista sem fylgdi tilvitnuðu bréfi yfir úrskurði sem ráðuneytið hafði kveðið upp vegna stjórnisýslukæra sem því höfðu borist á grundvelli 14. gr. laga nr. 63/1993 og síðar á grundvelli 12. gr. laga nr. 106/2000 kemur fram hvaða málum var lokið innan tímafresta og í hvaða málum dróst að kveða upp úrskurð fram yfir lögboðinn frest og hversu lengi. Af listanum má ráða eftirfarandi um afgreiðslutíma ráðuneytisins í þeim málum sem það fékk til úrskurðar á grundvelli nefndra lagaákvæða:

Málsmeðferðartími	Fjöldi mála
Innan tímamarka	17
1 – 10 dagar umfram frest	11
11 – 20 dagar umfram frest	8
21 – 30 dagar umfram frest	7
31 – 40 dagar umfram frest	3
41 – 50 dagar umfram frest	1
51 – 60 dagar umfram frest	2
61 – 70 dagar umfram frest	0
71 – 80 dagar umfram frest	0
81 – 90 dagar umfram frest	3
91 – 100 dagar umfram frest	2
101 – 110 dagar umfram frest	2
111 – 120 dagar umfram frest	0
121 – 130 dagar umfram frest	1
131 – 140 dagar umfram frest	1
Samtals fjöldi úrskurða	58

Síðar í bréfi ráðuneytisins segir enn fremur svo:

„Aðeins í tveimur tilvikum hafa kærendum verið sendar sérstakar tilkynningar um að mál muni dragast. Af ástæðum sem að framan greinir má kærendum í mörgum tilvikum hins vegar vera ljóst að mál muni dragast. Í ýmsum tilvikum óska aðilar máls munnlega eftir upplýsingum um mál og hafa upplýsingar og skýringar verið veittar með þeim hætti í mörgum tilvikum.

Að mati ráðuneytisins eru tímafrestir til að kveða upp úrskurði í kærumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum of skammir sérstaklega þegar mál eru umfangsmikil. Umhverfisráðherra skipaði fyrir á árinu nefnd til að semja drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem nýlega hefur lokið störfum. Í því starfi hafði nefndin m.a. til endurskoðunar framangreinda tímafresti.“

Að lokinni frumathugun á þeim gögnum sem ráðuneytið lét mér í té með ofangreindu bréfi, dags. 15. apríl 2002, ritaði ég umhverfisráðherra bréf, dags. 7. maí 2002. Þar segir m.a. svo:

„Þar sem ég hef ákveðið með tilliti til framangreindra upplýsinga umhverfisráðuneytisins að taka mál þetta til nánari athugunar að eigin frumkvæði tel ég rétt að gefa ráðuneyti yðar kost á því, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að koma að frekari skýringum og lýsa að öðru leyti viðhorfi sínu til málsins ef ráðuneytið telur þörf á að bæta einhverju við það sem almennt kom fram um málið í bréfi ráðuneytisins, dags. 15. apríl sl. Ég óska auk þess sérstaklega að ráðuneytið skýri ástæður þess að aðeins í tveimur tilvikum hafi kærendum verið sendar sérstakar tilkynningar um að mál muni dragast þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, þar sem segir að þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast skuli skýra aðila málsins frá því. Óskað er eftir afritum af þessum tilkynningum. Þá óska ég eftir að ráðuneytið upplýsi hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar, í framhaldi af starfi þeirrar nefndar sem samið hefur drög að frumvarpi til nýrra laga um mat á umhverfisáhrifum, um að leggja til við Alþingi að umræddum lagaákvæðum um afgreiðslutíma ráðuneytisins í kærumálum verði breytt og þá hvaða.“

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 27. maí 2002. Þar tekur ráðuneytið fyrir hvert og eitt mál þar sem úrskurður var upp kveðinn 20 dögum eða síðar eftir að hinn lögboðni frestur rann út. Af umfjöllun þess má sjá að í mörgum tilvikum er skýringa á töfum á afgreiðslu mála að leita í því að umsagnaraðilar senda umsagnir sínar of seint til ráðuneytisins. Í bréfinu segir jafnframt svo:

„Umhverfisráðuneytið ítrekar það sem fram kom í bréfi ráðuneytisins, dags. 15. apríl sl. um umfang og eðli kærumála vegna úrskurða um mat á umhverfisáhrifum. Ráðuneytið hefur eins og framangreindar upplýsingar bera með sér lagt ríkari áherslu á að rannsaka þau kærumál sem því berast með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, en málskraða þar sem ríkari kröfur eru gerðar til málsmeðferðar á kærustigi. Ráðuneytið telur einnig eðlilegt að verða við óskum kæranda sjálfra eða framkvæmdaraðila um hóflegan viðbótarfrest til að senda inn gögn ef þau eru talin hafa þýðingu í málinu.

Ljóst er að nokkuð hefur skort á að aðilum hafi verið tilkynnt með formlega fullnægjandi hætti um tafir á málsmeðferð þrátt fyrir að almennt sé aðilum ljóst hvort mál

muni tevfast og viti um skýringar þess [...]. Ráðuneytið hefur vegna ábendinga yðar þegar gert ráðstafanir til að bæta úr þessum annmarka.

Meðfylgjandi eru frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 og frumvarp til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum, [...]. Í framangreindum frumvörpum er gert ráð fyrir að kæruaðild verði takmarkaðri en nú er sbr. 12. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum. Annars vegar er gert ráð fyrir málskoti til ráðherra vegna ákvarðana um matskyldu og endurskoðun matsskýrslu. Hins vegar er gert ráð fyrir málskoti til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála vegna ákvarðana sveitarstjórna um útgáfu leyfis til framkvæmda fyrir matsskyldar framkvæmdir. Í frumvarpi til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum er lagt til að frestur úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála til að kveða upp úrskurði verði þrjú mánuðir í stað 8 vikna nú. Vakin skal athygli á því að meðfylgjandi frumvörp hafa ekki verið lögð fyrir Alþingi.“

IV.

1.

Athugun mín í máli þessu hefur beinst að þeim tíma sem það hefur tekið umhverfisráðuneytið að afgreiða þær stjórnáskýringar sem því hafa borist á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, sbr. áður 1. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum. Eins og ég hef rakið hefur frestur ráðuneytisins til að kveða upp úrskurði í þeim málum sem hér um ræðir verið 8 vikur frá því að kærufrestur til ráðuneytisins rennur út allt frá gildistöku laga nr. 63/1993, sbr. 3. mgr. 14. gr. þeirra laga, og nú 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000.

Í álit þessu verður aðeins fjallað almennt um málsmeðferðartíma umhverfisráðuneytisins í málum sem það hefur til umfjöllunar vegna stjórnáskýringa á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 1. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. Sjónum verður því ekki beint að einstökum málum. Í því ljósi hef ég hér að framan aðeins rakið með almennum hætti þær skýringar sem ráðuneytið hefur gefið mér á töfum við afgreiðslu einstakra mála.

2.

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993 er sett sú grundvallarregla að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er, en þessi regla á meðal annars við um málsmeðferð í kærumálum, sbr. 30. gr. laganna. Í ákvæðinu kemur ekki fram ákveðinn tímafrestur sem stjórnvöld þurfa að halda sig innan við afgreiðslu mála heldur er talað um að ákvarðanir skuli teknar svo fljótt sem unnt er, enda eru viðfangsefni sem stjórnvöldum berast mjög margvísleg og „tekur úrlausn þeirra óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma“. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3293.) Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn hins vegar sett stjórnvöldum ákveðinn frest til að ljúka málum. Ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 er dæmi um það. Þegar löggjafinn hefur lögð bundið fresti til afgreiðslu mála með slíkum hætti ber stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Á þetta hefur áður verið bent í álitum umboðsmanns Alþingis, sbr. t.d. álit frá 29. apríl 1997 í máli nr. 1859/1996.

Af þeim 58 úrskurðum sem kveðnir hafa verið upp allt frá gildistöku laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, hafa aðeins 17 verið kveðnir upp innan lögmæltis frests og í 22 málanna hefur það dregist í meira en 20 daga fram yfir lögbodinn frest að kveða upp úrskurð. Þá virðist afgreiðslutími hjá umhverfisráðuneytinu í þessum málum heldur hafa lengst fremur en hitt. Sést það t.d. ef aðeins er tekið mið af þeim úrskurðum sem upp eru kveðnir árin 2000 og 2001. Á þessum tveimur árum voru kveðnir upp 12 úrskurðir og dróst

uppkvaðning þeirra að meðaltali um 59,6 daga fram yfir lögbundinn frest. Aðeins í einu af þessum 12 málum var úrskurður kveðinn upp innan lögbundinna tímamarka. Til samanburðar má geta þess að á árabílinu 1997 – 1999, að báðum árum meðtöldum, voru kveðnir upp 24 úrskurðir og dróst uppkvaðning þeirra að meðaltali um 13 daga fram yfir lögbundinn átta vikna frest. Þessi viðvarandi dráttur á málsmeðferð ráðuneytisins í málum sem undir það eru borin á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 1. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, samrýmist ekki þeim lögbundna fresti sem settur er til afgreiðslu slíkra mála, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993.

Þegar löggjafinn fer þá leið að mæla fyrir um ákveðinn frest sem stjórnvöld hafa til að afgreiða mál verður að miða við að til grundvallar slíkri lagasetningu liggi tiltekið mat löggjafans. Annars vegar að eðli viðkomandi máls sé þannig að rétt sé með tilliti til hagsmuna þeirra sem í hlut eiga að lögbinda afgreiðslutíma málanna og þá gjarnan við tiltölulega stuttan tíma. Hins vegar að löggjafinn hafi metið það svo að sá tími sem hann lögbindur sé nægjanlegur til afgreiðslu málanna miðað við þær upplýsingar sem gengið er út frá við lagasetninguna. Það er ljóst af lagareglum um umhverfismat að það hvenær endanleg úrlausn um úrskurð Skipulagsstofnunar liggur fyrir getur haft verulega þýðingu fyrir þá sem að framkvæmdum standa og jafnframt á möguleika hins almenna borgara til að hafa áhrif á hvort af fyrirhugaðri framkvæmd verður og þá með hvaða hætti. Ég lít svo á að vegna þessa hafi það verið mat löggjafans að rétt væri að setja umhverfisráðherra átta vikna frest til að kveða upp úrskurð, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. Það er síðan stjórnvalda að haga störfum sínum í samræmi við lög en ég tel að sú hafi ekki verið raunin um afgreiðslutíma í flestum þeim tilvikum sem úrskurðir um umhverfismat hafa verið kærðir til umhverfisráðherra.

3.

Af þeim upplýsingum sem umhverfisráðuneytið hefur látið mér í té tel ég ljóst að í mörgum tilvikum er hluta af skýringum á tölum við afgreiðslu mála að leita í þeirri staðreynd að umsagnaraðilar láta ekki í té umsagnir sínar innan settra fresta. Önnur almenn skýring sem ráðuneytið nefnir er sú að þau mál sem hér um ræðir séu gjarnan mikil að umfangi. Segir m.a. svo í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 15. apríl 2002:

„Í úrskurðum um mat á umhverfisáhrifum er iðulega fjallað um marga þætti umhverfisins samtímis. Umhverfi er samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarminjar, atvinnu og efnisleg verðmæti. Þarf því að afla margvíslegra gagna til þess að málið sé nægilega [rannsakað] sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993 enda kröfur um vandaða málsmeðferð ríkari á kærustigi en frumstigi.“

Þá segir svo í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 27. maí 2002:

„Umhverfisráðuneytið ítrekar það sem fram kom í bréfi ráðuneytisins, dags. 15. apríl sl. um umfang og eðli kærumála vegna úrskurða um mat á umhverfisáhrifum. Ráðuneytið hefur eins og framangreindar upplýsingar bera með sér lagt ríkari áherslu á að rannsaka þau kærumál sem því berast með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en málshraða þar sem ríkari kröfur eru gerðar til málsmeðferðar á kærustigi.“

Í þriðja lagi nefnir ráðuneytið að í ýmsum tilvikum hafi kærendur sjálfir eða framkvæmdaraðilar óskað fresta til að koma að athugasemdum í málum. Hafi ráðuneytið talið

eðlilegt að verða við slíkum óskum „um hóflegan viðbótarfrest til að senda inn gögn ef þau [hafi verið] talin hafa þýðingu í málinu“. Þá nefnir ráðuneytið að það telji að tímafrestir til að kveða upp úrskurði í kærumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum séu of skammir. Til áréttingar á þessu viðhorfi ráðuneytisins er á það bent að í drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum sé m.a. gert ráð fyrir breytingum á kæruleiðum og kærudild í málum af því tagi sem hér um ræðir auk þess sem frestir til að kveða upp úrskurði verði rýmkaðir. Kemur fram í bréfi ráðuneytisins að frumvarpsdrög þessi hafi ekki verið lögð fyrir Alþingi og er mér ekki kunnugt um að það hafi verið gert frá því að mér bárust þau í hendur. Til viðbótar ofangreindum skýringum nefnir ráðuneytið að töf á afgreiðslu nokkurra mála megi rekja til mikilla anna í ráðuneytinu. Á árinu 2000 hafi orðið töluverð fjölgun á kærumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og á árinu 2001 hafi verið til meðferðar hjá ráðuneytinu ýmis viðamikil og flókin mál. Þá nefnir ráðuneytið jafnframt að á árinu 2001 hafi fjöldi kærumála tvöfaldast vegna útgáfu starfsleyfa samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Ég tel út af fyrir sig ekki ástæðu til að gera athugasemdir við ofangreindar skýringar umhverfisráðuneytisins. Á hinn bóginn liggur fyrir að löggjafinn hefur ætlast til þess við setningu laga nr. 63/1993 og einnig við setningu laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, að málsmeðferð í kærumálum þegar úrskurðir Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum eru kærðir sé lokið af hálfu umhverfisráðuneytisins innan átta vikna frá lokum kærufrests.

Sé raunin sú að stjórnvald telji sig ekki geta framkvæmt þau verkefni sem þeim eru falin innan lögmæltis frests verður að gera þá kröfu til stjórnvaldsins að það geri nauðsynlegar ráðstafanir til að úr slíku verði bætt. Aðstaðan kann að vera sú að drátt á afgreiðslu mála megi rekja til þess skipulags sem haft er á málum hjá stjórnvaldi, þ.m.t. á verkaskiptingu starfsmanna. Ef yfirstjórn stjórnvaldsins telur á hinn bóginn að það geti ekki á grundvelli þeirra heimilda sem fyrir liggja í fjárlögum hverju sinni sinnt verkefnum nægjanlega leiðir það af því almenna hlutverki stjórnvaldsins að framkvæma lögina að gera þarf fjárveitingarvaldinu grein fyrir málinu. Það er síðan fjárveitingarvaldsins, þess sama löggjafarvalds og mælti fyrir um frestinn til afgreiðslu umræddra mála, að taka afstöðu til málsins.

Af hálfu umhverfisráðuneytisins er í skýringum til mín lýst þeirri afstöðu að tímafrestur fyrir ráðuneytið til að úrskurða í kærumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum sé of skammur. Hefur ráðuneytið af því tilefni undirbúið lagafrumvarp þar sem m.a. eru lagðar til breytingar á umræddum frestum. Það frumvarp hefur þó ekki verið lagt fram á Alþingi. Ég tel að það séu eðlileg viðbrögð ráðuneytisins að leita beinlínis eftir afstöðu Alþingis um hvort það telji rétt að lengja frest ráðuneytisins til afgreiðslu kærumála. Ég vek hins vegar athygli á því að sú aðstaða hefur verið nokkuð viðvarandi síðustu ár að dregist hefur af hálfu ráðuneytisins, í sumum tilvikum verulega, að kveða upp úrskurði í þessum málum. Þarna hefði því verið þörf á að bregðast fyrir við af hálfu ráðuneytisins. Ég tek fram að enda þótt ákveðið hafi verið í ráðuneytinu að semja drög að frumvarpi dugar sú ráðstöfun ekki ein og sér í þessu sambandi án þess að jafnframt liggja fyrir sú ákvörðun umhverfisráðherra að koma frumvarpinu til Alþingis. Ég minni líka á að umræddur dráttur á afgreiðslu mála virðist þegar hafa verið fyrir hendi í nokkrum mæli þegar sú endurskoðun laganna sem leiddi til samþykktar laga nr. 106/2000 átti sér stað.

Meðan lögum er ekki breytt og umræddur átta vikna frestur stendur hvílir sú skylda á yfirstjórn umhverfisráðuneytisins að haga skipulagi í störfum ráðuneytisins með þeim hætti að hann sé virtur. Er það því tilmæli mín til umhverfisráðuneytisins að hugað verði framvegis að því við skipulagningu starfa innan ráðuneytisins að úrskurðir í kærumálum sem ráðuneytinu berast á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 verði upp kveðnir innan lögbundinna fresta.

Í skýringum umhverfísráðuneytisins til mín kemur fram, eins og áður greinir, að umhverfísráðherra hafi látið semja drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum og á skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Þar séu meðal annars lagðar til breytingar á kæruleiðum, kæruaðild og frestum til að kveða upp úrskurði í þeim málum sem hér hefur verið fjallað um. Ég tel ekki ástæðu til þess að ég fjalli hér um þær breytingar sem umrædd frumvarpsdrög gera ráð fyrir.

4.

Í áðurgreindu bréfi mínu til umhverfísráðuneytisins, dags. 18. mars 2002, óskaði ég þess að ef ráðuneytið hefði í einhverjum tilvikum kveðið upp úrskurði í kærumálum vegna úrskurða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum eftir lok lögbundinna afgreiðslufresta þá yrði ég upplýstur um ástæður þess. Ef svo væri óskaði ég einnig eftir að ég yrði upplýstur um það hvort hlutaðeigandi hefði verið send tilkynning í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um að fyrirsjáanlegt væri að afgreiðsla máls myndi dragast.

Í svörum ráðuneytisins til mín hefur komið fram að aðeins í tveimur af því fjörutíu og eina tilviki þar sem ekki tókst að kveða upp úrskurð innan lögbundins frests hafi hlutaðeigandi verið send tilkynning í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Segir m.a. svo í bréfi umhverfísráðuneytisins til mín, dags. 27. maí 2002:

„Ljóst er að nokkuð hefur skort á að aðilum hafi verið tilkynnt með formlega fullnægjandi hætti um tafir á málsmeðferð þrátt fyrir að almennt sé aðilum ljóst hvort mál muni tefjast og viti um skýringar þess [...]. Ráðuneytið hefur vegna ábendinga yðar þegar gert ráðstafanir til að bæta úr þessum annmarka.“

Ég tel ljóst að sú framkvæmd umhverfísráðuneytisins að láta hjá líða í flestum þeim tilvikum sem hér um ræðir að senda hlutaðeigandi tilkynningu um drátt á meðferð máls og upplýsa þá um leið um ástæður tafanna, og það hvenær ákvörðunar sé að vænta, hafi ekki verið í samræmi við lög, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Í ljósi þess að umhverfísráðuneytið hefur lýst því yfir að framvegis verði bætt úr þessari framkvæmd tel ég þó ekki þörf á að ég fjalli frekar um þennan þátt málsins.

V.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu er því sú að umhverfísráðuneytið hafi í meirihluta þeirra mála sem undir það eru borin á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 1. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, farið fram úr lögbundnum átta vikna afgreiðslufresti samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, sbr. áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993. Hér er um að ræða málaflokk þar sem löggjafinn hefur með skýrum hætti tekið afstöðu til þess tíma sem stjórnvöld eiga að hafa til afgreiðslu máls auk þess sem mikilvægt er fyrir hlutaðeigandi að niðurstaða fáiast innan hæfilegs tíma. Í ljósi þess eru það tilmæli mín til umhverfísráðuneytisins að leitað verði leiða til úrbóta á þessum annmarka á stjórnarsýsluframkvæmd þess og þá í samræmi við þau sjónarmið sem ég hef rakið í álitinu.

Þar sem fyrir liggur að veruleg frávik hafa orðið á því að fylgt hafi verið ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, áður 3. mgr. 14. gr. laga nr. 63/1993, að umhverfísráðuneytið kveði upp úrskurð innan átta vikna frá því kærufrestur rann út, hef ég ákveðið að kynna Alþingi þetta álit mitt þótt í álitinu sé ekki tekin afstaða til þess hvort um meinbugi á lögum sé að ræða, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

VI.

Með bréfi til umhverfísráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins hefðu verið gerðar einhverjar tiltekna ráðstaf-

anir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi ráðuneytisins sem dagsett er 11. mars 2003, segir m.a.:

„Með bréfum ráðuneytisins til Umboðsmanns Alþingis frá 15. apríl 2002 og 27. maí 2002 gerði ráðuneytið grein fyrir ástæðum þess að tafir hafi orðið á afgreiðslu kærumála hjá ráðuneytinu. Eins og þar kemur fram er það mat ráðuneytisins að tímafrestir til að úrskurða í kærumálum vegna mats á umhverfisáhrifum séu of skammir sérstaklega þegar mál eru umfangsmikil. Í bréfi ráðuneytisins frá 27. maí 2002 er vísað til frumvarps til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og frumvarps til laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum, sem fylgdu með erindinu. Í þessum breytingartillögum er gert ráð fyrir að ákvæðum laganna um málskotsrétt verði breytt, sbr. 12. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum og 2. gr. laga um breytingu á skipulags- og byggingarlögum. Gert er ráð fyrir málskoti til umhverfisráðherra vegna ákvarðana um matsskyldu framkvæmdar eins og verið hefur og einnig um endurskoðun matsskýrslu. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun kveði upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar sem síðan sé heimilt að kæra til ráðherra, heldur er lagt til að heimilt verði að kæra ákvarðanir sveitarstjórnar um útgáfu leyfis til framkvæmda fyrir matsskyldar framkvæmdir til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Gert er ráð fyrir að kæruaðild til ráðherra og úrskurðarnefndarinnar takmarkist við þá aðila sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta og umhverfisverndar- og hagsmunasamtök eftir nánari reglum. Þá er lagt til að frestir úrskurðarnefndarinnar til að kveða upp úrskurði verði lengdur í þrjá mánuði í stað átta vikna eins og nú gildir. Jafnframt er lagt til að frestur ráðherra til að úrskurða vegna matsskyldra framkvæmda verði lengdur úr fjórum vikum í tvo mánuði.

Framangreind frumvörp voru ekki lögð fram á yfirstandandi löggjafarþingi, þar sem ýmis ákvæði þeirra þurftu nánari skoðunar við. Ráðuneytið hyggst hins vegar leggja framangreind frumvörp fram í upphafi næsta löggjafarþings og telur ráðuneytið að með því sé m.a. verið að bregðast við þeim athugasemdum sem fram koma í erindi yðar. Ráðuneytið mun leitast við eftir því sem kostur er að stytta afgreiðslutíma sinni í kærumálum vegna mats á umhverfisáhrifum.“

23.0. Útlendingar.

23.1.

Dvalarleyfi. Réttmætar væntingar. (Mál nr. 3307/2001)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun útlendingaeftirlitsins um að hafna beiðni hans um ótímabundið dvalarleyfi. Var synjunin byggð á því að A hefði komið ólöglega til landsins og hefði ekki búið hér á landi nema í þrjú ár. Hélt A því fram að þegar honum var veitt tímabundið dvalarleyfi hafi honum verið tjáð að í gildi væri sú regla að ótímabundið dvalarleyfi yrði gefið út þegar hann hefði búið hér á landi í þrjú ár að því skilyrði uppfylltu að hann hefði ekki gerst sekur um refsiverða háttsemi.

Umboðsmaður benti á að um skilyrði og útgáfu dvalarleyfa giltu lög nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum. Væru löginn um margt óskýr og væru þar t.d. engin sérstök ákvæði um veitingu tímabundinna eða ótímabundinna dvalarleyfa, þ.e. um skilyrði, efnislegt umfang eða meðferð slíkra leyfa. Sú aðstaða hefði óhjákvæmilega leitt til þess að stjórnvöld hefðu þurft að móta tilteknar verklagsreglur við framkvæmd þeirra verkefna sem þeim væru falin í lögnum. Yrði af þeim sökum að játa þeim nokkurt svigrúm við mótun stjórnsluframkvæmdar um það hvort og þá hvaða verklagsreglur yrðu settar um veitingu dvalarleyfa að því tilskildu að slíkar reglur væru byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Umboðsmaður tók fram að þegar A fékk fyrst útgefið tímabundið dvalarleyfi var stjórnsluframkvæmdin sú að útlendingar í hans stöðu gátu fengið ótímabundið dvalarleyfi að öllu óbreyttu eftir þrjú ár. Ári síðar var þessari framkvæmd breytt og við það miðað að þeir útlendingar sem komið höfðu hingað til lands á ólögætum forsendum eða gerst brotlegir með öðrum hætti ættu fyrst rétt á að fá ótímabundið dvalarleyfi eftir fimm ára dvöl hér á landi. Taldi hann ekki forsendur til þess að gera athugasemdir við þessa ákvörðun stjórnvalda. Hins vegar væri álitamál hvort og þá að hvaða marki stjórnvöldum hefði verið heimilt að láta þessa breyttu stjórnsluframkvæmd gilda einnig um þá útlendinga sem fengið höfðu tímabundið dvalarleyfi áður en hún gekk í gildi.

Umboðsmaður tók fram að þegar stjórnsluframkvæmd væri breytt yrði almennt á grundvelli vandaðra stjórnsluhátta að kynna breytinguna fyrirfram þannig að þeir aðilar sem málið snertir geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna. Ef stjórnvöld hefðu ekki gert reka að slíkri kynningu taldi hann að það kynni að hafa þau áhrif að fremur yrði lagt til grundvallar við mat á einstökum tilvikum að ekki hefði verið rétt að láta hinar breyttu reglur gilda um eldri tilvik, a.m.k. þegar ganga yrði út frá því að viðkomandi hefði haft málefnalegar og eðlilegar væntingar til þess að leyst yrði úr máli hans á grundvelli hinnar eldri reglu. Benti umboðsmaður á að ekki yrði séð af gögnum málsins að stjórnvöld hefðu gert nokkurn reka að því að kynna þeim útlendingum sem komið höfðu hingað til lands ólöglega en fengið tímabundið dvalarleyfi á grundvelli hinnar eldri framkvæmdar þá ákvörðun að lengja það tímabil sem þessir einstaklingar þurftu að bíða til þess að geta átt möguleika á ótímabundnu dvalarleyfi. Tók hann fram að umsóknir útlendinga um dvalarleyfi beindust að mikilvægum persónulegum og félagslegum hagsmunum þeirra. Með vísan til framangreinds taldi umboðsmaður að stjórnvöldum hafi eins og atvikum var háttað í málinu verið skylt að taka efnislega afstöðu til þess við úrlausn á umsókn A um ótímabundið dvalarleyfi hvort og þá með hvaða hætti sjónarmið um réttmætar væntingar kynnu að hafa þýðingu fyrir efnislega niðurstöðu málsins.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og leysa þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2003, 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 bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 12. febrúar 2003, kemur fram að ráðuneytinu hafi borist erindi frá A, dags. 27. maí 2002, þar sem þess var óskað að niðurstaða í máli hans varðandi umsókn um ótímabundið dvalarleyfi yrði endurskoðuð í ljósi álits míns. Í framhaldi af því hafi ráðuneytið lagt fyrir útlendingaeftirlitið að taka mál hans fyrir á nýjan leik og leysa úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu. Þá segir að samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hafi A fengið útgefið óbundið dvalar- og atvinnuleyfi frá 6. júní 2002.

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 2001, bls. 122.

Sala ríkisjarða. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd. Réttmætar væntingar. Jafnræðisregla.
(Mál nr. 2763/1999)

Í framhaldi af álitinu mínu og bréfaskiptum við landbúnaðarráðuneytið barst mér bréf ráðuneytisins, dags. 9. apríl 2003, þar sem segir m.a.:

„Meðfylgjandi sendir ráðuneytið yður ljósrít af svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 8. apríl 2003, við beiðni landbúnaðarráðuneytisins um heimild til að selja [A] jörðina [C] á grundvelli undanþáguákvæðis 9. gr. reglugerðar nr. 206/2003 um ráðstöfun eigna ríkisins. Ráðuneytið mun á næstu dögum óska eftir að Ríkiskaup meti söluverð jarðarinnar í þeim tilgangi að selja [A] jörðina að því tilskildu að samkomulag náist um söluverð, greiðsluskilmála og aðra skilmála sölnunar.“

Ársskýrsla 2001, bls. 46.

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)

Fjallað er um framvindu máls þessa í I. kafla skýrslunnar (sjá 4.3.4. á bls. 16).

Ársskýrsla 2001, bls. 129.

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)

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 24. mars 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort verklagsreglur ríkislögreglustjóra um viðbrögð lögreglu „þegar mikill hávaði og ónæði hlýst af starfsemi eða athöfn í húsi sem er í einkaeign“, hefðu verið gefnar út. Í svari ráðuneytisins, dags. 2. apríl 2003, kemur fram að ríkislögreglustjóri hafi sett slíkar verklagsreglur með umburðarbréfi 26. nóvember 2002 og að þær hafi verið kynntar lögreglustjórum á innra neti lögreglunnar. Þá segir að reglurnar séu að öllu leyti samhjóða þeim drögum sem mér voru kynnt með bréfi ráðuneytisins dags. 5. febrúar 2002.

Ársskýrsla 2001, bls. 145.

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

Með bréfi til kjaranefndar, dags. 24. mars 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um framvindu máls A og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í því. Í svari nefndarinnar, dags. 16. apríl 2003, segir m.a. svo:

„Í kjölfar álits setts umboðsmanns Alþingis óskaði [A] eftir að kjaranefnd léti honum í té sundurliðun stigagjafar fyrir hvern prófessor við Háskóla Íslands. Í tilefni af beiðni [A] sendi kjaranefnd fyrirsögn til Persónuverndar og barst svar með bréfi, dags. 18. apríl 2002, [...]. Með bréfum kjaranefndar, dags. 11. og 27. febrúar 2003, [...], var [A] synjað um aðgang að umbeðnum gögnum. Kjaranefnd hafa ekki borist frekari erindi frá [A].“

Ársskýrsla 2001, bls. 151.

**Kjaranefnd. Skyldubundið mat. Jafnræðisregla. Rökstuðningur.
(Mál nr. 2973/2000)**

Með bréfi til kjaranefndar, dags. 24. mars 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um framvindu máls A og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í því. Í svari nefndarinnar, dags. 16. apríl 2003, segir m.a.:

„Með úrskurði kjaranefndar, dags. 19. desember 2002, var matsreglum um störf prófessora breytt [...]. Úrskurðurinn tók gildi 1. janúar 2003. Vakin er athygli á því að samkvæmt lokaákvæði úrskurðarins gat prófessor sett fram rökstudda ósk um að störf hans frá upphafi verði metin á ný samkvæmt hinum nýju reglum og skyldi það gert fyrir 1. apríl 2003. Jafnframt segir að hið nýja mat muni gilda við röðun í launaflokka. Með breytingunum á matsreglunum var meðal annars leitast við að koma til móts við tilmæli setts umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2973/2000 og 2974/2000.“

Ársskýrsla 2001, bls. 43.

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

Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 24. mars 2003, óskaði ég eftir upplýsingum um framvindu máls A og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í því. Í svari ráðuneytisins, dags. 28. mars 2003, segir m.a. svo:

„Hinn 7. janúar 2002 ritaði ráðuneytið [A] bréf þar sem gerð var grein fyrir því að landbúnaðarráðuneytið hefði til skoðunar reglur varðandi fyrirkomulag einangrunar fyrir innflutt dýr og að afgreiðslu umsóknar [A] hafi verið frestað þar til þeirri vinnu væri lokið. Til frekari upplýsingar skal tekið fram að í ráðuneytinu er nú á lokastigi

vinna við samningu reglugerðar um innflutning gæludýra og einangrun þeirra og er gert ráð fyrir að þeirri vinnu ljúki á næstu vikum.“

Ný reglugerð um einangrunarstöðvar og sóttkvíar fyrir gæludýr, nr. 432/2003, tók gildi 20. júní 2003. Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði frá landbúnaðarráðuneytinu um það leyti sem ég lauk frágangi skýrslu minnar hafði A þá verið send reglugerðin og gerð grein fyrir þeim reglum sem samkvæmt henni gilda um umsóknir um leyfi til reksturs slíkra stöðva.

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. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415, 1997:29	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328, 1997:38	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90, 1997:36	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170, 1997:37, 1997:467, 1998:192
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416, 1997:37, 1997:468	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129, 1997:37, 1997:468
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32, 1997:27	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24, 1997:27	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171, 1997:38
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648, 1997:36	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326, 1997:36	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21, 1997:466
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164, 1997:34	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164, 1997:27	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12, 1997:466
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117, 1997:30	Mál nr. 224/1989 SUA 1989:7, 1997:35
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137, 1997:35	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416, 1997:34
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189, 1997:30, 1997:41	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	

- 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,
 SUA 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,
 SUA 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,
 SUA 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,
SUA 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,
SUA 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,
SUA 2001:250
Mál nr. 2485/1998 SUA 2000:29,
SUA 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,
SUA 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,
SUA 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,
SUA 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,
SUA 2001:252
Mál nr. 2723/1999 SUA 2000:151,
SUA 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,
SUA 2002:197
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,
SUA 2002:197
- Mál nr. 2807/1999 SUA 2000:88,
SUA 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,
SUA 2001:254
Mál nr. 2824/1999 SUA 2001:129,
SUA 2002:197
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,
SUA 2002:197
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,
SUA 2001:255
Mál nr. 2887/1999 SUA 2001:144
Mál nr. 2891/1999 SUA 2000:94,
SUA 2001:255
Mál nr. 2896/1999 SUA 2001:178
Mál nr. 2900/1999 SUA 2001:191
Mál nr. 2901/1999 SUA 2001:190
Mál nr. 2903/1999 SUA 2001:145,
SUA 2002:198
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. 2957/2000 SUA 2002:103
Mál nr. 2960/2000 SUA 2002:45
Mál nr. 2970/2000 SUA 2001:148
Mál nr. 2973/2000 SUA 2001:151,
SUA 2002:198
Mál nr. 2992/2000 SUA 2001:153
Mál nr. 2996/2000 SUA 2001:43,
SUA 2002:198
Mál nr. 2999/2000 SUA 2001:154
Mál nr. 3014/2000 SUA 2002:120
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. 3047/2000 SUA 2002:166
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. 3133/2000 SUA 2002:99
Mál nr. 3137/2000 SUA 2001:225
Mál nr. 3152/2001 SUA 2001:235
Mál nr. 3163/2001 SUA 2002:111
Mál nr. 3169/2001 SUA 2001:193
Mál nr. 3176/2001 SUA 2002:170
Mál nr. 3179/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3195/2001 SUA 2002:172
Mál nr. 3198/2001 SUA 2002:181
Mál nr. 3204/2001 SUA 2002:149
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. 3221/2001 SUA 2002:176
Mál nr. 3223/2001 SUA 2001:132
Mál nr. 3232/2001 SUA 2002:164
Mál nr. 3235/2001 SUA 2002:95
Mál nr. 3241/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3245/2001 SUA 2002:138
Mál nr. 3259/2001 SUA 2002:139
Mál nr. 3261/2001 SUA 2002:104
Mál nr. 3284/2001 SUA 2002:108
Mál nr. 3298/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3299/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3302/2001 SUA 2002:146
Mál nr. 3306/2001 SUA 2002:118
Mál nr. 3307/2001 SUA 2002:195
Mál nr. 3308/2001 SUA 2002:42
Mál nr. 3309/2001 SUA 2002:80
Mál nr. 3340/2001 SUA 2001:133
Mál nr. 3343/2001 SUA 2002:43
Mál nr. 3344/2001 SUA 2002:178

Mál nr. 3350/2001 SUA 2002:179
Mál nr. 3391/2001 SUA 2001:189
Mál nr. 3399/2001 SUA 2002:59
Mál nr. 3416/2002 SUA 2002:127
Mál nr. 3427/2002 SUA 2002:101
Mál nr. 3456/2002 SUA 2002:96
Mál nr. 3461/2002 SUA 2002:62
Mál nr. 3466/2002 SUA 2002:140
Mál nr. 3479/2002 SUA 2002:123
Mál nr. 3493/2002 SUA 2002:142
Mál nr. 3503/2002 SUA 2002:147
Mál nr. 3508/2002 SUA 2002:185
Mál nr. 3513/2002 SUA 2002:144
Mál nr. 3553/2002 SUA 2002:124
Mál nr. 3541/2002 SUA 2002:48
Mál nr. 3569/2002 SUA 2002:78
Mál nr. 3580/2002 SUA 2002:110
Mál nr. 3586/2003 SUA 2002:184
Mál nr. 3609/2002 SUA 2002:97
Mál nr. 3643/2002 SUA 2002:125

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 fundargerð 3198/2001

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 skipu-
lags- 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 rík-
isins 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 öku-
tækja 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 sjúklinga
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 útboði 136/1989 (SUA 1990:148)

Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði
107/1989 (SUA 1989:35)

Aðgangur aðila að gögnum hjá skattýfirvöldum
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 lögfræðiálitum varðandi bótakröfu
hans á hendur sveitarfélagi 3643/2002

Aðgangur aðila að skriflegum greinargerðum
umsagnaraðila um verkefni sem umsókn hans um
styrk tók til 2901/1999

Aðgangur aðila að upplýsingum um hvaða sérfræð-
ingar komu að mati á umsókn hans 2548/1998

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverf-
ismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfir-
völdum 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 skattýfirvalda að gögnum hjá bankastofn-
unum 2509/1998

Afhending sjúkaskýrslna 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 skattranssóknastjóra 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 stjórnýslu 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 ákvarðana
53/1988 (SUA 1989:104)

Öflun gagna í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA
1989:116)

Sjá einnig Skráning upplýsinga um einkamálafni,
Þagnarskylda

Aðili máls

Hver talist getur aðili máls 656/1992 (SUA
1993:135), 3609/2002

Ráðuneyti aðili stjórnýslumáls 585/1992 (SUA
1992:31)

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis,
Stjórnýslukæra

Aflaheimildir sjá Stjórnun fiskveiða

Aflahlutdeild sjá Stjórnun fiskveiða

Afnota- og þjónustugjöld sjá Skattar, þjónustugjöld

Afnotaréttur

Uppsögn 1894/1996

Aflánun refsingar sjá Fangelsismál

Afturköllun

Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslu-
girðingar 545/1991 (SUA 1994:128)

Ákvörðunar um heimild til að aflána vararefsingu
með samfélagsþjónustu 3461/2002

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 leigubifreiða 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 sjúkrajálfari
1450/1995 (SUA 1996:99)

Löggildingar 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 greiðslujöfnun 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 uppbotar 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

Ekkjulífeyrir 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

Glasaftjövgun 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- og 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 psoriasissjúklinga 1776/1996 (SUA
1997:83)

Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorku-
lífeyris 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 stjórn-
valda, Valdmörk stjórnvalda

Alþingi sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis

Andmælaréttur

- Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
- Athugasemdir varðandi meðferð persónuupplýsinga 3553/2002
- Á ölögfestum 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, 3493/2002
- Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)
- Breyting á viðmiðunum greiðslna í og úr lífeyrissjóði 2938/2000
- Eftirlit bankaeftirlits 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)
- Frávikning 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)
- Synjun um að neyta kaupréttar á ábúðarjörð 3306/2001
- Um gögn sem aflað er frá lægra stjórnvaldi við kæru-meðferð máls 1364/1995 (SUA 1996:273), 2487/1998
- Uppfyllti ekki lengur skilyrði til undanþágu frá útflytningsskyldu 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 Atvinnuleysistryggingasjóði 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 úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 3456/2002
- Við meðferð mála hjá yfirséttarnefnd 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 silungsvéiði**
- Atvinnufrelsi**
- 1268/1994 (SUA 1996:107), 2996/2000, 3064/2000, 3108/2000
- Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998
- Atvinnuleysisskráning** sjá Sveitarfélög
- Atvinnuleysistryggingar**
- 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)
- Refsikennnd 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 bótalaust tímabili falli niður 1246/1994 (SUA 1996:69)

- Skráning hjá vinnumiðlum 1597/1995 (SUA 1996:82)
Stjórn atvinnuleysistryggingasjóds 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 leigubifreiðaakesturs*
Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaakesturs 959/1993 (SUA 1994:37)
Aldursskilyrði 1071/1994 (SUA 1994:41)
Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39)
Frankvæmd 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 að stunda nálastungumeðferð 3133/2000
Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000
Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99), 3308/2001
Löggilding rafvirkjameistara 3343/2001
Löggilding skjalþýðenda 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 reglanna 384/1991 (SUA 1991:26)
Prófnefnd og atvinnuskirteini 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 tæknifræðingur 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 meistararéttinda í netagerð 459/1991 (SUA 1991:29)
Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda 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 prófskirteinum 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 umsóknum til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)
Kynning á starfsreglum 406/1991 (SUA 1992:177)
Lyfsöluleyfi 1816/1996
Ríkisjörð auglýst til sölu 3163/2001
Sjá einnig Birting, Stjórnun fiskveiða
- Ábúð**
178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 1572/1995, 1894/1996, 3306/2001
- Ábyrgðartrygging bifreiða**
Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum 49/1988 (SUA 1988:22)
- Áfengismál**
Áfengisauklýsingar 896/1993 (SUA 1993:53)
Synjun um leyfi til áfengisveitinga 1292/1994 (SUA 1995:77), 1328/1995 (SUA 1995:81)
- Áfrýjunarleyfi**
28/1988 (SUA 1989:28)
- Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarlíðsins**
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)

Ekki ljóst hvaða einstaklingar stóðu að umsögn 3259/2001

Endurveiting ökuréttinda 807/1993 (SUA 1994:410)

Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)

Frjáls álitsumleitun 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, 3245/2001

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, 3245/2001

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 Sálfræðingafélags 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

Bankaefirlit sjá Efirlit stjórnysluaðila

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 og 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 brottvisun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)

Ákvörðun um veitingu embættis 2202/1997, 3245/2001

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), 3245/2001

Birta ber reglur um form og efni styrkúmsókna 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 skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)

Reglur tryggingaráðs bar að birta í B-deild Stjórnartíðinda 1776/1996 (SUA 1997:83)

Reglur um áfangenheimili 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 flutningstilkynningu 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

Þjargráðasjóður
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 stjórnsluframkvæmd
Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 28/1988 (SUA 1989:28)

Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Kynningu á breyttri stjórnsluframkvæmd 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)

Órorkumat 1127/1994 (SUA 1996:44)

Brengt 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)

Sköðun 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
Rétt hæð búfjármarka 356/1990 (SUA 1991:51 og SUA 1992:328)

Búvörusamningur
721/1992 (SUA 1994:163)

Byggingarmál Sjá Skipulags- og byggingarmál

Bærnireglur sjá Valdörk stjórnvalda

Börn sjá Foreldrar og börn

Dómstólar

Skilyrði málshöfðunar 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

Sérfræðileyfi 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), 3308/2001

Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhófsreglan, Sjónumið sem stjórnsluathöfn er byggð á

Eftirlit stjórnsluáðila
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 Atvinnuleysisstryggingasjóðs 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 tóbaksverslun ríkisins 2574/1998

Eftirlit fjármálaráðuneytisins með samráðsnefnd samkvæmt tollalögum 1483/1995 (SUA 1997:204)

Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnun 735/1992 (SUA 1993:299)

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, 3553/2002

Framkvæmd eftirlits með verðbréfamiðlun 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)

- Skýlda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun 53/1988 (SUA 1989:104)
- Staðfestingarhlutverk iðnaðarráðuneytisins á gjaldskrárm hitaveitna 2324/1997
- Tegundaprófun samtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
- Eignarnám**
- Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96 og SUA 1991:167)
- Innlausn í jarðarluta 2807/1999
- Kostnaður við meðferð ágreiningsmáls um gildi eignarnámsákvörðunar 3541/2002
- Mat á fjárhæð bóta vegna töku á efni 2960/2000
- Málsmeðferð matsnefndar eignarnámsbóta 2960/2000
- 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 Lífeyrisréttindi**
- Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld**
- Endurupptaka stjórnýslumáls**
- Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðsluferðileikalán 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 ólögfesta reglna 2591/1998
- Forsjá barns 765/1993 (SUA 1994:73)
- Löggildingarpróf skjalþýðenda 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 gjaldskrára 2324/1997, 2051/1997
- Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2487/1998
- Úrskurður tryggingaráðs 2485/1998
- Úrskurður yfirskattanefndar 1440/1995 (SUA 1996:524)
- Ættleiðing 2051/1997
- Fangelsismál**
- Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg 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 gæsluvarðhaldsfanga 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), 3461/2002
- Sálfræðiaðstoð við fanga 987/1994 (SUA 1995:102), 1506/1995 (SUA 1996:120)
- Skoðun pósts og hlustun samtala 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 sveitarfélaga 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

For sjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)

For sjárvipting 770/1993 (SUA 1993:76), 963/1993
(SUA 1994:69)

Fósturráðstöfun 2261/1997, 3609/2002

Fóstursamningur 1156/1994 (SUA 1995:161),
1262/1994 (SUA 1996:143)

Framfærsluskylda 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 þvingunarúrræða 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 fóstri 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 stjórnvaldsákvarðana sjá

Stjórnvaldsákvarðanir

Formaður nefndar sjá Stjórnsýslunefndir

For sjá sjá Foreldrar og börn

Framfærslueyrir 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,
2957/2000

Frestir

Boðunarfrestur 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 rikisskattstjóra til þess að skila yfirskatta-
nefnd gögnum og greinargerð 1190/1994 (SUA
1994:270)

Frestur til að koma að athugasemdum 1767/1996,
2594/1998

Kærufrestur sjá Stjórnsýslukæra

Of skammur frestur til umsagnar 241/1990 (SUA
1990:176)

Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknar-
fresti 557/1992 (SUA 1992:147)

Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins
282/1990 (SUA 1990:128)

Þátttaka almannatrygginga í tannréttungum 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, 3461/2002

Ráðuneyti ekki heimilt að hafna því að fresta réttar-
áhrifum úrskurða á þeim grundvelli einum að það
hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðn-
irnar 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)
Fyrirtækjaskrá
 Synjun á að heimila breytingu á firmanafni 3235/2001
Fyrning
 Fyrning sakar 3047/2000
Fæðingarorlof sjá Almennatryggingar
Fæðingarorlofssjóður
 3456/2002
Gatnagerðargjöld sjá Skattar og gjöld
Gerðardómur
 629/1992 (SUA 1993:120)
Girðingar sjá Vegamál
Gjafsókn
 Ábending um breytingar 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 málfutningskostnaðar 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)
Heilbrigðismál
 Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á slysideild 1051/1994 (SUA 1994:91)
 Nefnd um ágreiningsmál skv. lögum um heilbrigðisþjónustu 1999/1997, 2165/1997
 Óhefðbundnar lækningar 3133/2000

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)
 Sátaumleitarnir 83/1989 (SUA 1989:90)
Hlutabréf
 1394/1995 (SUA 1996:617)
Hlutafélagaskrá
 Skráningu 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)
 Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit
 Skilyrði þess að heilbrigðisyrifvöld megi fjarlægja númerslausar bifreiðar 1090/1994 (SUA 1994:93)
Hreindýraveiðar
 670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)
Húsbref sjá Húsnæðismál
Húsnæðismál
 Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og SUA 1995:544)
 Félagslegar íbúðir 1261/1994 (SUA 1996:181), 2484/1998
 Forkaupsréttur 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)
 Greiðsluerfiðleikalán 674/1992 (SUA 1993:98), 1801/1996 (SUA 1996:177)
 Greiðslujöfnun fasteignaveðlána 687/1992 (SUA 1993:92)
Húsbref
 Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 485/1991 (SUA 1992:83)
 Markaðsverð 457/1991 (SUA 1991:47)
 Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbrefa- viðskiptum 455/1991 (SUA 1991:47)
 Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 175/1989 (SUA 1990:125)
Kærunefnd fjöleignarhúsamála
 Frávísun á álitbeiðni 2813/1999, 3427/2002
 Valdframsal 2813/1999, 3427/2002
 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 byggingarfélagi verkamanna 234/1990 (SUA 1991:34)
 Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105), 805/1993 (SUA 1994:116), 1001/1994 (SUA 1994:121 og SUA 1996:650), 2484/1998

Vaxtaákvæðanir 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 stjórnýslunnar

Frávik frá sérstökum hæfisreglum stjórnýslulaga 1820/1996

Hverjir standa að afgreiðslu máls 2036/1997

Almenn hæfisskilyrði:

Byggingarfulltrúi 1571/1995 (SUA 1996:414)

Formaður áfrýjunarnefndar um vörumerki 2308/1997

Formaður 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 lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104), 1968/1996

Nefndarmenn samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Nefndarmenn umsjónarnefndar 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 atvinnuleysistryggingasjóði 1807/1996 (SUA 1997:105)

Stjórnarmenn í Brunavörnum 1964/1996 (SUA 1997:158)

Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnuréttindi

Skyldmenn vinna á sama vinnustað að undirbúningi og úrlausn mála 2038/1997 (SUA 1997:163)

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsgefandi 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 við úrlausn um sérstakt hæfi 3259/2001

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 átta aðild að ýmsum styrkumsóknum til hans 1820/1996

Óvinátta 377/1990 (SUA 1991:101)

Staðfesting ráðherra um lagningu vegar 2957/2000

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 kæru 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 kærú máls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnýslustigi 788/1993 (SUA 1995:190)

Stjórnarmaður í atvinnuleysistryggingasjóði situr einnig í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga 1807/1996 (SUA 1997:105)

Sveitarstjórnarmaður átti fjárhagslegra hagsmuna að gæta 2110/1997

Sveitarstjórnarmaður leigir venslamanni húsnæði í eigu sveitarfélags 735/1992 (SUA 1993:299)

Sýslumaður sem tók ákvörðun um synjun leyfis til reksturs nektardansstaðar hafði skrifað undir mótmæli gegn starfsemi slíkra staða 3261/2001

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, Þvingunarúræði

Innheimtukostnaður
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Innheimtutilkynning
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Innköllun 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
Starfsemi Lánatryggingasjóðs kvenna 3580/2002
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 leigubif-
reiðaaaksturs 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 leigubifreiðaaaksturs 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)
Greiðsluþátttaka 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 fasteigna-
skatts 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 oftakinna
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 tækniþræðingur
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 umsóknnum 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, Stjórnsvýslukæra

Lagaheimild

Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórnsvýslunnar
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 lánnum 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 afpláun utan fangelsis 3034/2000

Ákvörðun lögreglustjóra um afpláun vararefsingar 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)

Álagning girógjalds við innheimtu reglubundinna útvarpsgjalda 3350/2001

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)

Heimild dómsmálaráðherra til að hlutast til um breytingu á skipulagsskrá sjálfseignarstofnunar 3503/2002

Innheimta stimpilgjalds 1796/1996 (SUA 1997:263)

Krafa siglinganefndar við meðferð umsókna um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999

Mat skólameistara á getu nemanda 2675/1999

Námsgagnakostnaður 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 álögd gjöld sama árs 40/1988 (SUA 1988:22)
- Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997
- Synjun á að heimila breytingu á firmanafni 3235/2001
- Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997, 1754/1996
- Synjun um endurupptöku máls 2370/1998
- Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)
- Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)
- Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarfar stjórnvaldsákræðningar 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
- Birting EES-gerða 2151/1997
- Ákvæði reglugerðar um dagpeninga fanga 2595/1998
- Ákvæði reglugerðar um gjaldtöku vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997
- Ákvæði reglugerðar um holræsagjald 2584/1998, 2585/1998
- Ákvæði reglugerðar um mælingu á vinnslunýtingu fiskiskips 3232/2001
- Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 1185/1994 (SUA 1995:451), 1185/1994 (SUA 1996:653)
- Ákvæði reglugerðar um upphafstíma umönnunar-greiðslna 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 skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)
- Gjaldskrá vegna hreinsunar fráveituvatns 3221/2001
- Gjaldstofn vatnsgjalds 795/1993 (SUA 1994:233)
- Gjaldtaka fyrir málflytninguleyfi 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 lokunar 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 reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000
- Takmörkun á úthlutun uppbotar á dvalarstyrk 3416/2002
- 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 lands-
ins 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 Afurkköllun, Atvinnuréttindi,
Þvingunarúræði
- 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 umsóknareyðublöðum 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, 3245/2001
- Leiðbeiningar um kærueimild 2525/1998
- Leiðbeiningar um kærueimild 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
stjórnsýslukæru 2815/1999
- Leiðbeiningar um rétt til að bera ákvörðun um nauð-
ungarvistun undir dómstóla 3513/2002
- Leiðbeiningar um rétt til að bera umsókn um ríkis-
borgararétt undir Alþingi 2848/1999
- Leiðbeiningarskylda bilastæðasjóðs 2510/1998
- Leiðbeiningarskylda félagsþjónustu sveitarfélaga um
málskot 2154/1997
- Leiðbeiningarskylda skattýfirvalda 86/1989 (SUA
1990:197), 2521/1998
- Leiðbeiningarskylda tollyfirvalda 621/1992 (SUA
1992:312)
- Leiðbeiningarskylda tryggingaráðs 2466/1998 og
2549/1998
- Leiðbeiningarskylda um form umsókna 2608/1998
- Leiðbeiningarskylda um ekkjulífeyri 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 stjórnsýslukæra
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)
- Útlendingaeftirlitinu 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**
Lífeyrisséttindi starfsmanna ríkisins
Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris
46/1988 (SUA 1989:55), 82/1989 (SUA
1991:56), 389/1991 (SUA 1992:94)
- Eftirlaunaréttur í tilefni af tilfutmtingi 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 ríkis-
ins 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 fyrst 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)

Hverjir geta fengið lyfsöluleyfi? 470/1991 (SUA 1992:96 og SUA 1994:416)

Málsmeðferð við setningu reglugerðar um gerð lyfseöla 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)

Lögbyli

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 stjórnýsslunnar

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)

Þáttaka lögreglu í búfjártalningu 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Meðferð ákæruvalds

Lögreglurannsókn sjá Meðferð ákæruvalds

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 eiginnafrni 675/1992 (SUA 1993:131)

Breyting á kenninafrni 675/1992 (SUA 1993:131), 860/1993 (SUA 1994:171)

Breyting nafnritunar 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 reglna um nafnbreytingar 931/1993 (SUA 1994:172)

Skráning mannanafna í Þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)

Skylda til töku íslensks eiginnafrns við veitingu ríkisfangs 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 atvinnuleyfi 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), 3204/2001

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), 3047/2000

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 útflutnings-skyldu sauðfjárafurða 2352/1998

Afgreiðsla greiðsluerfiðleikalána 674/1992 (SUA 1993:98)

Afgreiðsla sýslumanns á leyfisumsókn 2289/1997

Afgreiðsla umsóknar um starfsleyfi sálfræðings 2241/1997

Afgreiðsla umsóknar um starfsleyfi sjúkrannuddara 3308/2001

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 lækun eignarskattstofns 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 lögakveðnum 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 kæruneftnd jafnréttismála 2458/1998

Meðferð mála hjá samgönguráðuneytinu 1885/1996

Meðferð mála hjá yfirfasteignamatseftnd 2564/1998

Meðferð mála hjá yfirkattaneftnd 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)

Sérfræðileysi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000

Skylda æðra stjórnvalds til efnislegs úrskurðar um hvort óhæfileg tóf 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 tóf 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

Tafir á málsmeðferð 3047/2000

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)

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins vegna mats á umhverfisáhrifum 3508/2002

Útgáfa á starfsleyfi til reksturs álvers 2215/1997, 2299/1997

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaribúðar 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)

Yfirkattaneftnd ber að ganga á eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lögmælt frests 1190/1994 (SUA 1994:270), 97/219

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Málkot til æðra stjórnvalds sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra

Málsmeðferð sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnsýsluaðila, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnsýslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda

Meðalhófsreglan

Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vigtarmanna 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 nemanda 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 slysadeild 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)
- Efirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingarsamvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og SUA 1995:34), 365/1990 (SUA 1995:544)
- Endurgreiðsla oftetkins fjár 820/1993 (SUA 1993:249 og SUA 1995:33)
- Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla 2151/1997
- Frávik frá hæfisreglum stjórnvísulaga í lögskýringagögnum 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 grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)
- Greiðsluþátttaka aldraðs vistmanns 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 Ferðamálaráðs 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 endurupptöku 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 lögráðamanna 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)
- Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslu- miðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001
- Stjórnsýslusamband bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Tegundarprófunar símtækja 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 ofgreiddu skattfé 86/1989 (SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)
- Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggildingu 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)
- „Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnsýslu**
- Afgreiðslutími kærumála hjá umhverfisráðuneytinu vegna mats á umhverfisáhrifum 3508/2002
- 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)
- Menntamál**
- Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 1364/1995 (SUA 1996:273)
- Breyting á einkunnagiöf 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)
- Lágmarkskröfur til lögreglumannsefna 3198/2001
- 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
- Stjórnumarheimildir skólastjóra 2916/2000
- Synjun um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001
- 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 Menntamál
- 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
- Fjöldatakmarkanir 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 námsárangur 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), 3416/2002
- 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 fyrirjáanlegar 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 dansks ríkisborgara 163/1989 (SUA 1989:92 og SUA 1990:228)

Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 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

Norðurlandasamningur

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 launabreytinga 3099/2000

Áminning 53/1988 (SUA 1989:104), 1263/1994 (SUA 1995:346), 2475/1998, 2680/1999, 3493/2002

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 grunnskólakennara 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 kjaranefndar 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)

Ólögmet 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

Starfslokasamningar 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, 3245/2001

Mat á hæfni umsækjanda 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, 3245/2001

Málshraði 1215/1994 (SUA 1996:431)

Málsmeðferð við ráðningu í starf framkvæmdastjóra hjá Landspítala-háskólasjúkrahúsi 3066/2000

Nafnleynd umsækjanda 1097/1994 (SUA 1995:313)

Ráðning í starf framkvæmdastjóra heilsugæslustöðvar 3284/2001

Ráðstöfun stöðu setts skólustjóra í réttindanámi 84/1989 (SUA 1990:162 og SUA 1991:171)

Setning í stöðu lögreglufulltrúa 2699/1999

Setning í stöðu skólustjóra 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 embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands 3245/2001

Skipun í stöðu lögreglufulltrúa 2696/1999

Skipun og störf dómmefnda 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 Álitsumleitun

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, 3259/2001

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

Úppsögn 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 misfellinga 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 stjórnarsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Þagnarskylda

Orlof

Áhrif orlofsréttinda við úrlausn um rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofsþjóni 3456/2002

Óheimilt að nota orlofslaun til skuldajöfnuðar ofgreiddum launum 665/1992 (SUA 1994:196)

Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé 74/1989 (SUA 1989:93)

Ógildar stjórnvaldsáskvarðanir sjá Stjórnvaldsáskvarðanir

Ólögmæt sjónarmið sjá Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á

Ólögmæt skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu

Óréttmætir viðskiptahættir

Tegundaprófun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87)

Persónuafsláttur sjá Skattar og gjöld

Persónuréttindi

Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 3513/2002

- 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 símaintaks 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 verðstöðvunartímabili 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 símtækja 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**
- Atvinnuleysistryggingar 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, 3306/2001
- Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok aflánunar 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 stjórnslukæru 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 jarðarhluta 2807/1999
- Ákvörðun um synjun greiðslna úr Fæðingarorlofsjóni 3456/2002
- 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, 3493/2002
- 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 yfirskattanefnd 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 hörpudiskveiða 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)

Skýlda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnslukæra 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001

Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997

Starfsleyfi sjúkranuddara 3308/2001

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 að neyta kaupréttar á ábúðarjörð 3306/2001

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 lyfsöluleyfis 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

Viðtöl við umsækjendur um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001

Viðtaka gagna 596/1992 (SUA 1992:50)

Ættleiðing 2051/1997

Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeðferð

Ráð sjá Stjórnsýslunefndir

Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Rekstrarstyrkir í landbúnaði
1718/1996 (SUA 1997:177)

Reynslulausn sjá Fangelismál

Réttarvenja
715/1992 (SUA 1993:235)

Réttindi og skyldur hjóna
399/1991 (SUA 1992:168)

Réttmætar væntingar
Útgáfa ótímabundinna dvalarleyfa 3307/2001

Ríkisábyrgð á launum
Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 276/1990 (SUA 1991:108)

Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra 1022/1994 (SUA 1994:224)

Ríkisborgararéttur
2848/1999

Ríkisjarðir
993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2058/1997 (SUA 1997:170), 1572/1995, 2763/1999, 3306/2001, 3163/2001

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 á munnlegri beiðni um útskýringar á niðurstöðu stjórnvalds 3198/2001

Afgreiðsla tölvunefndar 2080/1997

Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Arðskrármál 1065/1994 (SUA 1994:180)

Ákvarðanir matsnefndar eignarnámsbóta um að heimila umráðatöku þegar mati á fjárhæð bóta er ekki lokið 2960/2000

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 stjórnsýslunefndar 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, 3245/2001, 3259/2001

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)
Refsikennid 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 lagatílvísun 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 atvinnuleysisstryggingasjóðs 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119)
Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála 3302/2001
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 matsnefndar eignarnámsbóta 2960/2000
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 yfirskattanefndar 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 lyfsóluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)
Veiting styrks til kaupa á hjálparkæmum 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99)
Sjá einnig stjórnarsýslukæra/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)
Samanburðarauglýsing 3302/2001
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 lagaheimilda 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 stjórnýslunnar
Sími sjá Póst- og símamál
Sjálfséignarstofnanir
 Breyting á skipulagsskrá 3503/2002
Sjávarútvegur
 Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998
 Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslu-
 miðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta
 greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda
 3204/2001
 sjá Stjórnun fiskveiða
Sjónarmið, sem stjórnýsluathöfn er byggð á
Lögmæt sjónarmið
 Ákvörðun um forsjá barns 182/1989 (SUA
 1990:107), 596/1992 (SUA 1992:50)
 Ákvörðun um fóstur 2261/1997
 Ákvörðun um greiðslu kostnaðar af valbrármeðferð
 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 útvarpstöðva
 562/1992 (SUA 1992:183)
 Höfnun kauptilboðs í ríkisjörð 3163/2001
 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,
 3245/2001
 Synjun leyfis um að nota starfsheitið framhalds-
 skólakennari 1380/1995 (SUA 1997:125)
 Synjun um reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33)
 Uppsögn úr starfi við leikskóla 2264/1997
 Val á umsækjendum í Lögregluskóla ríkisins
 3198/2001
 Val á umsækjendum í starfsþjálfun 1885/1996
 Veiting veiðileyfa 166/1989 (SUA 1989:52)
 Venjubundinni framkvæmd breytt 28/1988 (SUA
 1989:28)
Ólögmæt sjónarmið
 Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnis-
 rétt 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 sveitarfé-
 lag 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 samn-
 inga við Varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)
 Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekju-
 litlum elli- og örorkulífeyrisþegum 672/1992
 (SUA 1993:242)
 Mat á umsóknum um greiðslu lífeyris eftir lát sam-
 búðarmanns 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
 Álagning girógjalds við innheimtu reglubundinna
 útvarpsgjalda 3350/2001
 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 skattrannsóknarstjóra
 1317/1994 (SUA 1996:494)
 Aðgangur skattyfirvalda að gögnum bankastofnunar
 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 girógjalds 3350/2001
 Álagning og innheimta fasteignagjalda 2878/1999
 Álagning og innheimta sjóðagjalda af kartöfluupp-
 skeru 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 á afgreiðslu leiðréttingarskýrslu virðisauka-skatts 1924/1996
- Dvalarkostnaður á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Endurákvörðun 2309/1997, 3344/2001
- Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)
- Endurgreiðsla oftækis 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, 3176/2001
- Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar 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 vegna framlags sjálfstætt starfandi manns til lífeyrissjóðs 3176/2001
- 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 skráningarmarkja 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
- Heilbrigðisefirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattanefndar 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
- Holrásagjald 2584/1998, 2585/1998, 3221/2001
- Hreinsun fráveituvatns 3221/2001
- 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 skipagjalds 3195/2001
- 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 hlutafjäreignar 1970/1996
- Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
- Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA 1990:186)
- Lagning hitaveitu 2379/1998
- Lækkun eignarskattstofns 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997
- Lækkun tekjuskattstofns 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)
- Mengunarefirlit 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)
- Ráðstöfun 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)
- Sektarrefsing 3047/2000
- 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
- Skattefirlit 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 tolyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna 610/1992 (SUA 1992:220)
- Söluskattur*
- Af afnotagjöldum kapalkerfis 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)
- Af ólögmatrí 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)
- Innheimtuaðgerðir 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)
- Tollskýrsluæðublöð 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
 Lágmarksákvæði 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

Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum ber-
 ast

Skráning og meðferð persónuupplýsinga

Viðvera fulltrúa stjórnmalaflokks á kjörfundi
 2828/1999

Skráning og meðferð upplýsinga um einkamálefni

Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstak-
 linga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álag-
 ingarskrám 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

Upplýsingar um framgöngu umsækjanda í viðtali
 3198/2001

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
 ökuleyfisvæptingu 912/1993 (SUA 1994:209)

Frestun á endurgreiðslu námslána vegna fjárhagsörð-
 ugleika 2134/1997 (SUA 1997:229)

Greiðsla bensínstyrks 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
 aukastarfa 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 fyrmingarfrest 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 umboðsmanns Alþingis

Alþingi

Atvinnuleysistryggingar 2233/1997 (SUA
1997:442), 2248/1997 (SUA 1997:442)

Ákvörðun bifreiðagjalds 463/1991 (SUA
1991:130)

Ákvörðun fjárlaganefndar og valdsvið hennar
gagnvart menntamálaráðherra 1004/1994 (SUA
1994:303)

Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts
352/1990 (SUA 1990:206)

Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölburaæðingu
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
erlendis 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
ökuréttindasviptingar 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)

Félagisdómur 1747/1996 (SUA 1997:246)

Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 184/1989
(SUA 1989:115)

Mál er snerta samningsbundin réttindi ríkisstarfs-
manna 1409/1995 (SUA 1995:492)

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 7/1988
(SUA 1988:19)

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags
4/1988 (SUA 1988:19)

Nauðungaruppböð 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,
3513/2002

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 stjórnislu-
germingi 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 kvikmynd- og sjónvarpsstödurinn
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 lögmanna 310/1990 (SUA 1990:212)

Uppgjör bótmála 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 Dómsstólar, 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)
 Sjálfseignarstofnun 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)

Ágreiningi um efndir samnings um ráðstöfum full-
 virðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra
 572/1992 (SUA 1992:253)

Ágreiningi um form virðisaukaskattskýrslna verður
 skotið til fjármálaráðherra 558/1992 (SUA
 1992:249)

Ágreiningi um tillak 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 sam-
 gönguráðherra 359/1990 (SUA 1990:210)

Ákvörðun framhaldsskóla um brottvísun fanga úr
 námi verður borin undir menntamálaráðherra
 3101/2000

Ákvörðun fyrirsvarsmanna 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 læknis 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 dóms-
 málaráðherra 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 trygg-
 ingaráðs 1341/1995 (SUA 1995:493)

Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður
 skotið til félagsmálaráðuneytis 1779/1996 (SUA
 1996:586)

Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við
 Tækniskóla Íslands verður skotið til mennta-
 málaráðherra 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 yfirlógráðanda 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 kosn-
 inga vígslubiskups verður skotið til dóms- og
 kirkjumálaráðherra 527/1991 (SUA 1991:136)

Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafna-
 listum 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 bif-
 reiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkju-
 málaráðuneytisins 696/1992 (SUA 1992:247)

Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskirteinum ríkis-
 sjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 690/1992
 (SUA 1992:252)

Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna
 umsóknar eiginkonu um föstureyðingu 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 símsmíði 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 meðaflahlutdeildar báts eftir stækkun hans 677/1992 (SUA 1993:268)

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 fiskveiði-árs 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)

Úthlutun aflaheimilda til að standa undir kostnaði á lífríki sjávar 2607/1998

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 haffærisskírteini 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)

Smiðaleyfi 494/1991 (SUA 1992:299), 529/1991 (SUA 1992:290)

Smiðalok nýrra báta 529/1991 (SUA 1992:290), 494/1991 (SUA 1992:299)

Svipting veiðileyfis 2355/1998, 2778/1999, 2519/1998

Vinnslunýting

Mæling á vinnslunýtingu fiskiskips 3232/2001

Stjórn hreindýraveiða

670/1992 (SUA 1993:312)

Stjórnir sjá Stjórnsýslunefndir

Stjórnsýslueftirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila

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 Atvinnuleysistryggingasjóðs 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 bankaeftirlits 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 stjórnssýslu-
kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins
170/1989 (SUA 1990:97), 2041/1997 (SUA
1997:142)
- Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga sætir
kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytis
1771/1996 (SUA 1997:143)
- Ákvörðun um sorphirðugjald sætir kæru til sér-
stakrar úrskurðarnefndar 2473/1998, 2500/1998
- Ákvörðun Vegagerðarinnar sætir kæru til sam-
gönguráðuneytisins 3223/2001
- Endurákvörðun skattstjóra kæránleg til yfirskatta-
nefndar 2078/1998
- Framkvæmd könnunarprófa í símsmíði á vegum
Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins sætir kæru til
menntamálaráðuneytisins 2814/1999
- Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til
umhverfisráðuneytisins 496/1991 (SUA
1992:16)
- Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar rík-
isins til félagsmálaráðuneytisins 1746/1996
(SUA 1996:168)
- Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félags-
málaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA
1989:117), 2168/1997, 2637/1999, 3055/2000
- Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkis-
tollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312 og SUA
1995:544)
- Kæra á ákvörðun sveitarfélags til ráðherra verður
ekki byggð á 26. gr. stjórnssýslulaga 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 kærueimilda 903/1993 (SUA 1995:516),
3609/2002
- Úrskurðarval kærunefndar um breytingu aðalskipu-
lags sem staðfest hefur verið af ráðherra
2906/1999
- Úrskurðir tryggingaráðs verða ekki kærðir til heil-
brigðis- og tryggingamálaráðherra 1962/1996
(SUA 1996:63)
- Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis
- Leiðbeiningar um kærueimild sjá Leiðbeiningar
- Lögskýringarsjónarmið við skýringu kærueimilda
496/1991 (SUA 1992:16)
- Lögboðinn tímafrestur til afgreiðslu kærumála vegna
ákvörðunar um agaviðurlög 2426/1998
- Málsmeðferð í kærumáli*
- Lögboðinn frestur til afgreiðslu kærumála vegna
mats á umhverfisáhrifum 3508/2002
- Málsmeðferð hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu
2618/1998
- Málsmeðferð hjá landbúnaðarráðuneytinu
2740/1999
- Málsmeðferð hjá sjávarútvegsráðuneytinu
3232/2001
- Málsmeðferð hjá tryggingaráði 61/1988 (SUA
1989:34), 561/1992 (SUA 1993:21), 2485/1998
- Málsmeðferð hjá umhverfisráðuneytinu 1969/1996
(SUA 1997:420), 2210/1997, 2390/1998,
2431/1998
- 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 ákvörð-
unar 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 dóm-
stóla 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
- Stjórnssýslulög**
- 224/1989 (SUA 1989:7), 25/1988 (SUA 1991:166),
(SUA 1996:13)
- Gildissvið 2264/1997, 2793/1999
- Stjórnssýslunefndir**
- Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd
500/1991 (SUA 1992:104)
- Ályktunarhæfni 3284/2001
- 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 þegar nefndarmaður vikur sæti
3284/2001
- Málsmeðferð stjórnssýslunefnda 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)
- Skipun varamanna 3284/2001
- 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
 Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr 3344/2001
 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 stjórnslukæru 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 bráðabirgðaaðakstursheimildar vegna aukinna ökuréttinda 2681/1999
Ógildar ákvarðanir

Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaust 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 stjórnslumáls, Málsmeðferð, Stjórnslukæra.
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)
 Fjallskilasamþykkt 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 setninga 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)
 Atvinnuleysissskráning og vinnumiðlun 986/1994 (SUA 1994:356)
 Ákvörðun um byggingu skóla 565/1992 (SUA 1992:303)
 Ákvörðunarvald sveitarstjórna 1524/1995 (SUA 1996:594)
 Félagspjónusta 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
 Laun nefndarmanns frá störfum 2211/1997

Lögmæti álagningar gatnagerðargjalds 2168/1997
Mengunar- og heilbrigðiseftirlit 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 einkarekinna 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 sveitar-
stjórnarmálum 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 bréf-
lega, 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 Almannatryggingar

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 stjórnssýslumáls

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 færarlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202)

Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn

Umhverfismál

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Starfsleyfi fyrir mengandi atvinnurekstur 2215/1997,
2299/1997

Veidítími rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Umsagnir sjá Álitsumleitan

Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfs-
menn

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

Utánríkisþjónusta

Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis

873/1993 (SUA 1994:384)

Úrelðing fiskiskipa úr Aldurslagasjóði

541/1991 (SUA 1993:327)

**Úrelðingarstyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarút-
vegsins**

586/1992, 631/1992 og 692/1992 (SUA 1992:63)

**Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitar-
stjórna** 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 útlendingaefirlitsins 2610/1998

Synjun á umsóknum um íslenskan ríkisborgarétt

2848/1999

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000, 3307/2001

Útskýringar sjá Leiðbeiningar

Valdmörk stjórnvalda

Málefnaleg

Stjórn hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312)
 Valdmörk á milli tollgæslustjóra og rikistollstjóra
 1132/1994 (SUA 1996:601)
 Valdmörk á milli ráðherra og sérstakrar úrskurðar-
 nefndar í málum varðandi sakarkostnað
 2063/1997
 Valdsvið rikistollanefndar 1889/1996 (SUA
 1996:589)
 Valdsvið landlæknis 3553/2002
 Valdsvið tryggingaráðs, 61/1988 (SUA 1989:34),
 107/1989 (SUA 1989:35), 787/1993 (SUA
 1994:31)

Valdframsäl

Ágreiningur um sorphirðugjald verður borinn undir
 sérstaka úrskurðarnefnd 2473/1998, 2500/1998
 Bifreiðastjórufélagi framselt vald til að veita und-
 anþágur 1609/1995 (SUA 1996:86)
 Birting fyriræla um valdframsäl 1132/1994 (SUA
 1996:601)
 Fjármálaráðherra framselur rikistollstjóra vald
 1132/1994 (SUA 1996:601)
 Framsäl á valdi forstöðumanns stofnunar sam-
 kvæmt lögum nr. 70/1996 2970/2000
 Framsäl stjórnsýsluvalds ferðamálaráðs 80/1989
 (SUA 1991:17), 1926/1996
 Heimild til að ráða afleysingamenn 1344/1995
 (SUA 1995:342)
 Óheimilt valdframsäl húsnæðisnefndar 1261/1994
 (SUA 1996:181)
 Óheimilt valdframsäl kærunefndar fjöleignarhúsa-
 mála 2813/1999
 Valdframsäl fjármálaráðherra til rikisskattstjóra
 1185/1994 (SUA 1995:451)
 Valdframsäl forstjóra sjúkrahúss til hjúkrunarfor-
 stjóra 3077/2000
 Valdframsäl forstjóra sjúkrahúss til sviðsstjóra
 3493/2002
 Valdframsäl Tryggingastofnunar ríkisins 1756/1996

Valdþurrð

Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusam-
 ningum 561/1992 (SUA 1992:137)
 Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað
 upp úrskurð í stað stjórnar 1336/1995 (SUA
 1995:176)
 Hjúkrunarforstjóri riftir ráðningarsamningi
 2970/2000
 Landlæknir ekki bær að lögum til að fjalla um leyf-
 isumsókn 3133/2000
 Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögu-
 mönnum atvinnuleyfi 80/1989 (SUA 1991:17)
 Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu ágreiningsefni
 og yfirskattanefnd hafði þegar úrskurðað um
 1440/1995 (SUA 1996:524)

Valdniösla sjá Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn er
 byggð á

Vandaðir stjórnsýsluhættir

Háttvísi í orðalagi 3553/2002

**Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum ber-
 ast**

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,
 3198/2001

Ólögmaet 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

Úrellding fiskiskipa 541/1991 (SUA 1993:327)

Vegamál

Girðingar 734/1992 (SUA 1994:404)

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar
 342/1990 (SUA 1991:162)

Veiðileyfi sjá Stjórnun fiskveiða

Veiðiréttur

Hreindýraveiðar 670/1992 (SUA 1993:312)

Takmarkanir á skotveiði 2091/1997

Veitingastarfsemi

1169/1994 (SUA 1995:260), 3261/2001

Verölags- 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 símtæki 104/1989 (SUA 1990:87)

Verðstöðvun sjá Verölags- 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 ívilnun 1833/1996 og 2339/1997,
 2532/1998, 2723/1999

Umönnunargreiðslur 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 ofgreiddu skattfé 86/1989
 (SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum

Vinnumiðlun sjá Sveitarfélög

Vínveitingaleyfi

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 bankaefirlits 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
Frankvæmd 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)
- Gjaldskrá vegna hreinsunar fráveituvatns 3221/2001
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 símareiknings 133/1989 (SUA 1990:118)
- Holræsagjald 795/1993 (SUA 1994:233), 2584/1998, 2585/1998
- Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Innheimta skipagjalds 3195/2001
- 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 málflyttings fyrir héraðsdómi 435/1991 (SUA 1992:206)
- Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)
- Pappírsgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
- Skoðunar- og eftirlitsgjöld loffbara 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)
- Viðbrögð stjórnvalda í tilefni af breytingum á stjórnarskrá og lögum 3195/2001
- Þjónustusamningar**
2830/1999
- Þvingunarúrreði**
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 Húsnæðisstofnun 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)
Talning 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

