

# Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2003

# **Skýrsla**

**umboðsmanns Alþingis**

**fyrir árið 2003**

**September 2004**

## 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 2003.

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 á heimasíðu hans jafnóðum og málunum er lokið (*sjá: [www.umboðsmaduralthingis.is](http://www.umboðsmaduralthingis.is)*).

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 2003. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál sem ég kannaði á árinu, svo og tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. Þar eru einnig birt yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum vegna einstakra mála (sjá 3.0.) og viðbrögð 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 yfirgrípsmestur 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 fyrra fyrirkomulagi um að birta í skýrslunni skrá yfir lagatilvitnanir 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 fáanleg 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 2003. Ég hef reynt að fá sem gleggstar upplýsingar um viðbrögð stjórnvalda við þeim tilmælum sem ég hef beint til þeirra í þessum málum og eru upplýsingar þar um sem birtar eru í skýrslunni miðaðar við neðangreinda dagsetningu.

Reykjavík, 1. september 2004.

Tryggvi Gunnarsson.

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi hf.

# EFNISYFIRLIT

<b>I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2003.</b> .....	<b>9</b>
1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis. ....	9
2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna. ....	9
3.0. Helstu viðfangsefni á árinu. ....	10
3.1. Inngangur. ....	10
3.2. Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. ....	10
3.3. Er einhver hættu fólgin í því fyrir stjórnvöld að fylgja stjórnarsýslulögum í störfum sínum? .....	12
4.0. Frumkvæðismál. ....	14
4.1. Inngangur. ....	14
4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2003. ....	14
4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2003 og viðbrögð stjórnvalda við þeim. ....	17
4.3.1. Innheimta gjalds vegna inntökuprófa í læknadeild Háskóla Íslands, mál nr. 3805/2003, bls. 161. ....	17
4.3.2. Birting reglna og eftirlit félagsmálaráðuneytisins með fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, mál nr. 2625/1998, bls. 182. ...	17
4.3.3. Málshraði hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, mál nr. 3621/2002. ....	18
5.0. Tafir hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála. ....	19
6.0. Samskipti umboðsmanns Alþingis og stjórnvalda. ....	20
7.0. Verklag við ráðningu opinberra starfsmanna. ....	22
8.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og starf dómstóla. ....	24
9.0. Erlent samstarf og fundir. ....	27
<b>II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2003.</b> .....	<b>28</b>
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2003. ....	28
1.1. Málafjöldi. ....	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 2003 eftir viðfangsefnum. ....	33
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. ....	34
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2003. ....	34
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2003. ....	35
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2003. ..	36
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2003. ....	37
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2003. ....	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 tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða –framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997. ....	40

<b>III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM</b>	
<b>ÁRIÐ 2003.</b>	<b>42</b>
1.0. Almennatryggingar.	42
1.1. Ferðakostnaður. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. (Mál nr. 3515/2002)	42
1.2. Úrskurðarvald úrskurðarnefndar almennatrygginga. Kæruheimild til ráðuneytis. Framsending máls. Skilyrði þess að bera mál undir umboðsmann. (Mál nr. 3592/2002)	47
1.3. Niðurfelling greiðslu heimilisuppbótar. Tilkynning um meðferð máls. Andmælaréttur. (Mál nr. 3787/2003)	48
2.0. Atvinnuleysistryggingar.	50
2.1. Réttur sjálfstætt starfandi einstaklings til atvinnuleysisbóta. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 3691/2003)	50
2.2. Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta. Sjálfstætt starfandi einstaklingur. (Mál nr. 3702/2003)	51
3.0. Börn.	53
3.1. Endurgreiðsla meðlags í tilefni af ógildingu á faðernisviðurkenningu. Innheimtustofnun sveitarfélaga. Almennar reglur um endurheimtu ofgreidds fjár. (Mál nr. 3395/2001)	53
3.2. Innheimtustofnun sveitarfélaga. Innheimta meðlaga. Meðlags-skylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3724/2003)	54
4.0. Fangelsismál.	56
4.1. Heilbrigðisþjónusta. Aðstoð geðlæknis við gæsluvarðhaldsfangana sem vistaður er í einangrun. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3518/2002)	56
4.2. Flutningur milli fangelsa. (Mál nr. 3943/2003)	58
4.3. Reynslulausn. Síbrotamaður. (Mál nr. 3952/2003)	59
5.0. Gjafsókn.	61
5.1. Lögbundin gjafsókn. Frelsisskerðing. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 3432/2002)	61
6.0. Heilbrigðismál.	63
6.1. Eftirlitshlutverk landlæknis. Læknisvottorð. (Mál nr. 3653/2002)	63
7.0. Hugverka- og einkaréttindi.	65
7.1. Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar. Rökstuðningur. (Mál nr. 3754/2003)	65
8.0. Jafnréttismál.	66
8.1. Kærunefnd jafnréttismála. Frávísun kæru vegna afsals réttar. (Mál nr. 3837/2003)	66
9.0. Lífeyrismál.	68
9.1. Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 3881/2003)	68
10.0. Meðferð ákærvalds.	72
10.1. Niðurfelling saksóknar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Heimild ríkissaksóknara til að veita fjölmiðlum upplýsingar. (Mál nr. 3786/2003)	72
11.0. Námslán og námsstyrkir.	90
11.1. Endurupptaka. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 3599/2002)	90
11.2. Jöfnun á námskostnaði. Heimild til veitingar styrkja vegna bágs efnahags. (Mál nr. 3741/2003)	91

11.3.	Veruleg fötlun. Lesblinda. Framlagning læknisvottorðs. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3854/2003) . . . . .	92
12.0.	Opinberar framkvæmdir og innkaup. . . . .	94
12.1.	Forval. Birting. Stjórnvaldsákvörðun. Kæruheimild. Leiðbeiningarskylda. Tengsl stjórnsýslulaga og annarra laga. (Mál nr. 3712/2003) . . . . .	94
13.0.	Opinberir starfsmenn. . . . .	105
13.1.	Verkfallsréttur. Ríkisstjórn. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 3409/2002) . . . . .	105
13.2.	Skipun í embætti sýslumanns. Rannsóknarreglan. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Sjónarmið um málefnalega og gagnsæja stjórnsýslu. Samskipti stjórnvalda og umboðsmanns. (Mál nr. 3490/2002) . . . . .	106
13.3.	Ráðning dagskrárstjóra. Aðstoð ráðningarfyriertækja. Valdframsal. Skráningarskylda stjórnvalda. Birting ákvörðunar. (Mál nr. 3616/2002) . . . . .	115
13.4.	Starfsveiting lögreglufulltrúa. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningar um heimild til þess að fá ákvörðun rökstudda. (Mál nr. 3667/2002) . . . . .	123
13.5.	Ráðning yfirflugumferðarstjóra. Auglýsing á lausum störfum. Varðveisluskylda stjórnvalda. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Birting ákvörðunar. (Mál nr. 3680/2002) . . . . .	124
13.6.	Breytingar á störfum. Ráðning í starf innkaupastjóra. Auglýsing á lausum störfum. (Mál nr. 3684/2003 og 3714/2003) . . . . .	125
13.7.	Skipun í starf tollvarðar. Rannsóknarreglan. Mat á hæfni umsækjenda. Andmælaréttur. Auglýsingaskylda. (Mál nr. 3736/2003) . . . . .	127
13.8.	Auglýsing á lausum störfum. Breytingar á störfum og verksviði. (Mál nr. 3878/2003) . . . . .	128
14.0.	Orlof. . . . .	130
14.1.	Fæðingarorlof. Fæðingarstyrkur. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. Málshraði. (Mál nr. 3744/2003) . . . . .	130
15.0.	Samningar við önnur ríki. . . . .	132
15.1.	Kaupskrárnefnd varnarsvæða. Ársfrestur liðinn. Málskot til æðra stjórnvalds. Upphafstími launabreytinga. Rökstuðningur. (Mál nr. 3426/2002) . . . . .	132
16.0.	Sjávarútvegsmál. . . . .	134
16.1.	Byggðastofnun. Úthlutun byggðakvóta. Auglýsing. Jafnræðisreglan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3699/2003) . . . . .	134
16.2.	Úthlutun byggðakvóta. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. (Mál nr. 3708/2003) . . . . .	144
16.3.	Úthlutun leyfis til veiða. Setning almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Jafnræðisregla. Auglýsing. Frumkvæðisathugun. Starfssvið umboðsmanns. (Mál nr. 3717/2003) . . . . .	145
16.4.	Úthlutun byggðakvóta. Rökstuðningur. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 3756/2003) . . . . .	147
16.5.	Úthlutun byggðakvóta. Lagaheimild. Stjórnarskrá. Birting og efni almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Mat á umsóknum. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda. Rökstuðningur. Aðgangur að gögnum. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3848/2003) . . . . .	148
17.0.	Skaðabætur. . . . .	158

17.1.	Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995. Bótanefnd. Réttaróvissa. (Mál nr. 3791/2003) .....	158
18.0.	Skattar og gjöld. ....	159
18.1.	Orkuveita Reykjavíkur. Innheimta seðilgjalds. Útgáfa reiknings. (Mál nr. 3471/2002, 3608/2002 og 3635/2002) .....	159
18.2.	Svör við erindum. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 3540/2002) .....	160
18.3.	Þjónustugjöld. Innheimta gjalds vegna inntökuprófa í læknadeild Háskóla Íslands. Lögmatísregla. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3805/2003) .....	161
18.4.	Tollverð notaðra bifreiða. Endurupptaka. Aðili máls. (Mál nr. 3852/2003) .....	174
19.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun. ....	176
19.1.	Stimpilgjald. Alþingi. Kvörtun verður að beinast að tiltekinni athöfn eða ákvörðun stjórnvalds. (Mál nr. 3689/2003) .....	176
19.2.	Lífeyrissjóðir. Kvörtun verður að beinast að tiltekinni athöfn eða ákvörðun stjórnvalds. (Mál nr. 3715/2003) .....	178
19.3.	Störf dómstóla. Málskot til æðra stjórnvalds. (Mál nr. 3796/2003) .	179
19.4.	Framkvæmd Alþingiskosninga. (Mál nr. 3814/2003) .....	180
20.0.	Sveitarfélög. ....	182
20.1.	Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Setning reglna. Birting reglna. Eftirlit félagsmálaráðuneytisins. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 2625/1998) .....	182
20.2.	Stjórnsýslukæra. Sérstakt hæfi. Frávik frá sérstökum hæfisreglum. (Mál nr. 3521/2002) .....	193
20.3.	Félagsþjónusta sveitarfélaga. Málsmeðferð úrskurðarnefndar félagsþjónustu. (Mál nr. 3588/2002) .....	200
20.4.	Félagsþjónusta sveitarfélaga. Daggæsla barna. Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins. Kæruheimild. Andmælaréttur. (Mál nr. 3777/2003) .....	201
21.0.	Umhverfismál. ....	209
21.1.	Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Málshraði. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3621/2002) .....	209
22.0.	Útlendingar. ....	215
22.1.	Vegabréfsáritun. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 3545/2002) .....	215
22.2.	Ríkisborgararéttur. Frjálst mat. Meinbugir á lögum. Rökstuðningur. Andmælaréttur. (Mál nr. 3574/2002) .....	216
22.3.	Vegabréfsáritun. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3698/2003) .....	221
22.4.	Synjun landgöngu. Gæsla útlendinga sem biða úrskurðar um heimild eða synjun landgöngu. Tjáningarfrelsi. Fundafrelsi. Starfssvið umboðsmanns. (Mál nr. 3820/2003) .....	223
<b>IV.</b>	<b>UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA. ....</b>	<b>234</b>
<b>V.</b>	<b>SKRÁR. ....</b>	<b>237</b>
1.	Númeraskrá. ....	237
2.	Atriðisorðaskrá. ....	244



## I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2003.

### 1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín störfuðu átta starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2003. Aagot Vigdís Óskarsdóttir, lögfræðingur, Ásmundur Helgason, lögfræðingur, Elín Blöndal, skrifstofustjóri, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir, rekstrarstjóri, Kjartan Bjarni Björgvinsson, lögfræðingur, Róbert R. Spanó, aðstoðarmaður umboðsmanns og Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur. Tómas Eiríksson, lögfræðingur, kom til starfa 20. maí 2003. Yfir sumarmánuðina 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 2003 voru skráð 299 ný mál. Var þetta fjölgun mála frá árinu 2002 en þá voru skráð mál alls 280. Árið 2003 tók ég sex mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana sem bornar voru fram voru 293. 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 umboðsmanns 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 stjórnarsýslunnar 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 upplýsingatækni 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 2003 hlutu 311 mál lokaafgreiðslu og voru 45 mál óafgreidd í árslok. Til samanturðar voru afgreidd 292 mál á árinu 2002 og mál til meðferðar í árslok það ár voru 57. Af þeim 45 málum sem voru óafgreidd í árslok 2003 var í 24 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í tveimur málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, sex mál voru til frumathugunar og 13 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síðastnefndu málum má skipta þannig að í fjórum málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2003 og í níu málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma. Þess ber að geta að mál vegna kvartana hafa að jafnaði forgang við afgreiðslu mála.

Í árslok 2003 voru enn til meðferðar hjá mér fjórar kvartanir sem höfðu borist mér fyrir 1. júlí 2003. Af þessum málum var í einu tilviki beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í einu máli var beðið eftir dómsniðurstöðu, og tvö mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þrjú málanna höfðu hlotið afgreiðslu hjá mér 15. júlí 2004 og sama gildi um fjórða málið nema eitt atriði þess þar sem beðið var eftir skýringum frá stjórnvöldum. Ég tek í þessu sambandi fram að sum þeirra mála sem umboðsmaður þarf að fjalla um eru þess eðlis að þar 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 stjórnarsýslunnar. 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 álitafni 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 ná 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.

### 3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

#### 3.1. Inngangur.

Sé litið til skiptingar skráðra mála á árinu 2003 eftir ráðuneytum og viðfangsefnum, sjá kafla II, einkum yfirlit 1.4.–1.5., bls. 30–33, 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. Ég vek athygli á því að flokkun viðfangsefna sem tilgreind er í yfirliti 1.5. hefur verið breytt frá fyrri ársskýrslum með það í huga að einfalda hana og flokka saman hliðstæð málefni. Er það von mín að þessi breytta flokkun gefi gleggri samanburð í framtíðinni. Af þeim 293 kvörtunum sem bárust á árinu voru rúmlega 10% mál er lúta að réttarstöðu opinberra starfsmanna eða ráðningum í störf á vegum hins opinbera. Slík mál hafa almennt verið nokkuð stór þáttur í störfum umboðsmanns, sjá nánar umfjöllun mína í kafla 7.0. hér síðar. Rétt tæp 10% skráðra mála beindust að sköttum, gjöldum og tollum og nær 8% skráðra mála eru á sviði fangelsismála. Ég tel rétt að benda sérstaklega á það að 51 mál er varða tafir hjá stjórnvaldi við afgreiðslu máls voru skráð á árinu eða rúmlega 17% þeirra mála sem bárust embættinu. Ég tel tilefni til að fjalla hér enn á ný sérstaklega um þennan málaflokk, sjá kafla 5.0., en hann var einnig umfjöllunarefni mitt í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2002, sjá kafla 6.0., bls. 20.

Mál sem komu til umfjöllunar hjá mér á árinu 2003 voru að öðru leyti fjölbreytileg sem fyrr, s.s. 14 skráð mál á sviði almannatrygginga, 11 skráð mál tengd stjórnsýslu sjávarútvegs mála og 7 skráð mál á sviði atvinnuleysistrygginga. Er þetta í samræmi við það að lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, gera 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.

#### 3.2. Framkvæmd stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Sem fyrr voru það ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem mest reyndi á við úrlausn mála hjá mér á árinu 2003. Eins og ég hef áður rakið í skýrslum mínum til Alþingis kemur fram í athugasemdum greinargerðar sem fylgdu frumvarpi til stjórnsýslulaga að það leiðir af eðli máls og hlutverki umboðsmanns Alþingis að nán tengsl hljóta að vera á milli umboðsmanns annars vegar og framkvæmdar almennra stjórnsýslulaga hins vegar. Ég vek athygli á því að samkvæmt yfirliti 1.5., um skiptingu skráðra mála árið 2003 eftir viðfangsefnum, falla sem fyrr flest skráð mál í flokkana málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar (31 mál) og tafir hjá stjórnvöldum við afgreiðslu máls (51 mál).

Þegar litið er til efnis þeirra mála sem ég lauk á árinu 2003 og rakin eru í kafla III í þessari skýrslu kemur í ljós að í 8 málum fjallaði ég um reglur stjórnsýslulaga um rökstuðning stjórnvaldsákvörðunar, sjá mál nr. 3691/2003 á bls. 50, 3490/2002 á bls. 106, 3667/2002 á bls. 123, 3680/2002 á bls. 124, 3756/2003 á bls. 147, 3848/2003 á bls. 148, 3545/2002 á bls. 215 og 3574/2002 á bls. 216. Ég bendi á að þessi mál varða ýmis svið stjórnsýslunnar, þ.e. atvinnuleysistryggingar, réttarstöðu opinberra starfsmanna og

ráðningar í störf á vegum hins opinbera, stjórnýslu sjávarútvegsmála og úthlutun takmarkaðra gæða af hálfu ríkisins og réttarstöðu útlendinga.

Í máli nr. 3691/2003, sjá bls. 50, kvartaði A yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta þar sem staðfest var ákvörðun úthlutunarnefndar um að synja umsókn hans um atvinnuleysisbætur. Í álit mínu benti ég m.a. á að misræmi hefði verið á milli þeirra forsendna sem úrskurðarnefndin hefði lagt til grundvallar í úrskurði sínum um að A væri sjálfstætt starfandi og þeirra skýringa sem nefndin hefði látið mér í té með bréfi þremur mánuðum síðar. Það var því niðurstaða mín að úrskurðurinn hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við reglur um rökstuðning úrskurða í kærumálum sem fram koma í 4. tölul. 31. gr. stjórnýslulaga, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Álitamál um hvort fullnægt sé ákvæðum stjórnýslulaga um skyldu stjórnvalda til að veita rökstuðning, sbr. 21. og 22. gr., rísa gjarnan þegar ráðið er í störf á vegum hins opinbera. Í máli nr. 3490/2002, en álit mitt í því máli er tekið upp í heild sinni á bls. 106, taldi ég tilefni til þess að fara nokkrum almennum orðum um skyldur stjórnvalda til að veita þeim umsækjendum, sem ekki fá viðkomandi starf, rökstuðning fyrir vali sínu. Í því máli kvartaði A yfir málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðherra við skipun B í embætti sýslumanns og óskaði m.a. eftir því að umboðsmaður kannaði hvort rökstuðningur ráðuneytisins fyrir ákvörðuninni hefði verið í samræmi við 22. gr. stjórnýslulaga. Niðurstaða mín var sú að á hefði skort að gerð hefði verið í rökstuðningi ráðuneytisins til A nægjanleg grein fyrir því með almennum hætti hvaða meginsjónarmið réðu vali ráðuneytisins á B. Í álit mínu sagði ég orðrétt um þetta atriði:

„Almennt verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau hagi meðferð máls þar sem taka á stjórnvaldsákvörðun með þeim hætti að þeim sé unnt að gera skilmerkilega grein fyrir því í rökstuðningi hver sé lagalegur og efnislegur grundvöllur að niðurstöðu þess. Ef stjórnvald byggir ekki á skýrt afmörkuðum sjónarmiðum við undirbúning starfsveitingar er veruleg hættu á því að rannsókn málsins verði handahófskennd og að ekki verði lagður nægjanlega traustur grundvöllur að mati á því hver telst hæfastur til að gegna viðkomandi starfi.

Ég tek fram að þegar horft er til efnis rökstuðningsins í bréfi ráðuneytisins til A í heild sinni tel ég að á það hafi skort að gerð væri þar nægjanlega grein fyrir því með almennum hætti hvaða meginsjónarmið, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnýslulaga, réðu vali ráðuneytisins á B. Í því sambandi bendi ég á að almennt er ekki nægjanlegt að lýsa einvörðungu þeim staðreyndum um viðkomandi umsækjanda sem fram koma í umsókn hans til veitingarvaldshafa heldur verður móttakandi rökstuðningsins að geta gert sér grein fyrir því með raunhæfum hætti á hvaða sjónarmiðum veitingarvaldshafi byggði ákvörðun sína og eftir atvikum hvert vægi þeirra hafi verið. Almennt mætti orða það svo að því yrði best náð fram með því að í rökstuðningi komi fram lýsing á því hvers konar starfsmanni veitingarvaldshafi var að leita að og hvernig sá umsækjandi sem valinn var féll að þeirri lýsingu. Ég tek fram að þessi umfjöllun um rökstuðning ráðuneytisins er miðuð við að þau sjónarmið sem þar eru sett fram hafi í raun ráðið niðurstöðu þess um að ráða B í starf sýslumannsins á X.

Ég minni á að rökstuðningur til umsækjanda, sem ekki hefur fengið opinbert starf, þarf ávallt á grundvelli 1. mgr. 22. gr. stjórnýslulaga og sjónarmiða um málefnalega og gagnsæja stjórnýslu að gefa nægjanlega skýra og glögga mynd af raunverulegum ástæðum ákvörðunar en á ekki að vera tilbúin réttlætning ákvörðunar, sjá hér til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn, 2002, bls. 565-567.“

Í máli nr. 3667/2002, sjá bls. 123, kvartaði A yfir ákvörðun ríkislögreglustjóra um að setja B í starf lögreglufulltrúa við efnahagsbrotadeild embættisins. Þar tók ég fram að á

ríkislögreglustjóra hefði hvílt sú skylda að veita A og öðrum umsækjendum sem synjað var um umrætt starf leiðbeiningar um heimild þeirra til þess að fá ákvörðunina rökstudda, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 20. gr. stjórnáskýringarlaga, en engar slíkar leiðbeiningar var að finna í tilkynningu til A og annarra umsækjenda.

Í máli nr. 3756/2003, bls. 147, kvartaði A ehf. yfir synjun sjávarútvegsráðherra á umsókn félagsins um úthlutun byggðakvóta í desember 2002 á grundvelli laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða. Í þessu máli fjallaði ég m.a. um hvort sjávarútvegsráðuneytið hefði fullnægt kröfum stjórnáskýringarlaga um rökstuðning þegar það sendi A synjunarbréf sitt. Í álitinu tók ég fram að í rökstuðningi sjávarútvegsráðuneytisins til A ehf. væri hvergi vikið að atvikum eða aðstæðum sem lýst væri í umsókn félagsins eða þeim skýringum sem settar hefðu verið fram af hálfu forsvarsmanns A ehf. í beiðni félagsins um rökstuðning. Rökstuðningurinn væri því settur fram með almennum hætti án þess að leitast væri við að lýsa þeim atvikum eða ástæðum sem réðu því að umsókn félagsins var ekki talin falla að þeim viðmiðunarsjónarmiðum og öðrum skilyrðum sem sjávarútvegsráðuneytið lagði til grundvallar við úthlutun byggðakvótans. Ég taldi því að þegar rökstuðningur sjávarútvegsráðuneytisins til A ehf. væri lesinn yrði ekki með nokkru móti séð hvernig forsvarsmaður félagsins gæti af lestri hans gert sér grein fyrir þeim ástæðum sem réðu því að umsókn þess var synjað. Það var niðurstaða mín að rökstuðningur sjávarútvegsráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við kröfur 1. mgr. 22. gr. stjórnáskýringarlaga.

Ég tel loks rétt að vekja athygli á álitinu mínu í máli nr. 3545/2002, sjá bls. 215. Í því máli kvartaði B, fyrir hönd A, yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun útlendingaeftirlitsins um að synja umsókn A um vegabréfsáritun. Ég tók m.a. til athugunar hvort ráðuneytið hefði í úrskurði sínum fullnægt þeim kröfum um rökstuðning sem fram koma í 4. tölul. 31. gr. stjórnáskýringarlaga, sbr. 22. gr. sömu laga. Í álitinu tók ég fram að í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins væri á því byggt að A hefði ekki sýnt fram á að hún ætti nægilegt fé sér til framfærslu meðan á dvöl hennar hér á landi stæði, án þess að tekin væri afstaða til þess hvaða þýðingu yfirlýsing B, um að hann ábyrgðist að standa straum af kostnaði við ferð og heimsókn vinkonu sinnar hingað til lands, hefði í því sambandi. Í úrskurðinum væri engin tilvísun til réttarreglna, né væri þar að finna umfjöllun um þær reglur sem gilda um sönnun þess að framfærsla umsækjanda sé trygg meðan á dvöl hans stendur. Af hálfu ráðuneytisins væri þannig ekki fjallað sjálfstætt og með rökstuddum hætti um það hvernig ráðuneytið kæmist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið sýnt fram á að A ætti nægilegt fé sér til framfærslu meðan á dvöl hennar hér stæði. Í rökstuðningi ráðuneytisins væri jafnframt vísað til þess að A og B hefðu ekki þekkt lengi án þess að skýrt væri hvaða þýðingu þetta atriði hefði fyrir mat ráðuneytisins á því hvort rétt væri að veita A vegabréfsáritun. Þá kæmi fram að það væri mat ráðuneytisins að sá tilgangur ferðar A hingað til lands að ferðast og hitta kærasta sinn væri ekki trúverðugur en ekki hefðu nein rök verið færð fyrir þeirri afstöðu og ekki tilgreind þau megin sjónarmið sem ráðandi voru við það mat, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 22. gr. stjórnáskýringarlaga.

### 3.3. Er einhver hætta fólgin í því fyrir stjórnvöld að fylgja stjórnáskýringarlögum í störfum sínum?

Í tilefni af 10 ára afmæli stjórnáskýringarlaganna ritaði ég sérstakan kafla í skýrslu mína til Alþingis fyrir árið 2002, sjá bls. 21–23. Þar sagði ég m.a. að með stjórnáskýringarlögum hefðu verið færðar í lög reglur sem áður voru taldar gilda sem óskráðar grundvallarreglur stjórnáskýringarlögarinnar. Ýmsu hafi síðan verið aukið við og tekið af skarið um hvernig standa ætti að meðferð þeirra mála innan stjórnáskýringarlögunnar sem lögin voru látin taka til. Lögin hafi þannig falið í sér almennar reglur um meðferð mála þegar teknar eru ákvarðanir í stjórnáskýringarlögunni um rétt eða skyldu manna sem aðgengilegar eru bæði almenningi og

starfsfólki stjórnáslunnar. Ég lagði á það áherslu að markmiði með setningu nýrra laga yrði á hinn bóginn illa náð ef þeim væri ekki fylgt nægjanlega í framkvæmd.

Ég hef orðið þess var í störfum mínum að stjórnvöld sýna á stundum nokkra tregðu á að fallast á að ákvæði stjórnáslulaga gildi um starfsemi þeirra að hluta eða að öllu leyti. Virðist þá sem forstöðumenn stjórnvalda og starfsmenn telji í sumum tilvikum að sé þeim gert skylt að gæta ákvæða laganna geti það haft íþyngjandi áhrif á starfsemina og jafnvel leitt til þess að þeim verði gert ókleift að sinna þeim verkefnum sem lög bjóða. Ég tek í þessu sambandi sem dæmi mál nr. 3712/2003, sjá bls. 94. Þar kvartaði A yfir úrskurði kæruneftndar útboðsmála þar sem kæru fyrirtækisins vegna ákvörðunar Ríkiskaupa um val á þátttakendum í lokuðu útboði vegna lögreglukerfa var vísað frá þar sem hún hefði ekki borist innan kærufrests, sbr. 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup. Ákvörðun Ríkiskaupa hafði verið sú að hafna umsókn A í forvalinu. Í málinu reyndi m.a. á það hvort þessi synjun Ríkiskaupa hefði falið í sér stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnáslulaga nr. 37/1993 en þá hefði stofnuninni borið að leiðbeina A um heimild fyrirtækisins til að kæra ákvörðun Ríkiskaupa til kæruneftndar útboðsmála en ljóst var af tilkynningu hennar til A að það var ekki gert. Skortur á slíkri leiðbeiningu getur haft áhrif við mat á því hvort aðili hafi sett fram stjórnáslukæru innan kærufrests. Benti ég á að ákvörðun Ríkiskaupa í forvali fæli í sér ákvörðun opinbers aðila um val á þeim þátttakendum sem síðan fengju möguleika á því að setja fram tilboð í lokuðu útboði. Ákvörðun um að samþykkja eða hafna umsókn í forvali væri þannig ekki liður í ferli sem lyki með samþykkt endanlegs tilboðs heldur einhliða ákvörðun opinbers aðila um hvort einstaklingi eða lögaðila væri yfir höfuð heimilt að taka þátt í útboðsferlinu og gera tilboð. Þarna væri um að ræða ákvörðun sem byggðist á mati á því hvort viðkomandi uppfyllti þær kröfur sem mælt væri fyrir um í lögum. Af þessum sökum og að virtum ákvæðum laga nr. 94/2001 og lögskýringargögnum taldi ég að ákvörðun Ríkiskaupa um að hafna A í umræddu forvali hefði verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnáslulaga. Stofnuninni hefði því borið að fara að reglum stjórnáslulaga um leiðbeiningar til aðila um kærueimild og kærufresti. Þá hefði kæruneftnd útboðsmála verið skylt við þessar aðstæður að meta réttarstöðu kæranda með hliðsjón af ákvæðum stjórnáslulaga, m.a. um kærurétt á grundvelli 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001.

Við meðferð framangreinds máls og í viðræðum mínum við starfsmenn Ríkiskaupa og fjármálaráðuneytisins varð ég var við það að stjórnvöld teldu ákveðna hættu fölgna í því að stofnuninni væri í tilteknum ákvörðunum sínum á sviði opinberra innkaupa gert skylt að fara að reglum stjórnáslulaga. Ég hef líka fundið fyrir sama viðhorfi hjá fyrirsvarsmönnum fleiri ríkisstofnana og nefni þar sem dæmi ákvarðanir sem teknar eru af þeim sem fara með löggæslu- og ákærvald. Stundum er skýringin sem ég fæ sú að sérstök lög gildi um viðkomandi starfsemi en það virðist gleymast að þegar sérákvæðum laga sleppir gilda hin almennu stjórnáslulög um starfsemi stjórnvalda þegar þau taka ákvarðanir sem þau lög gilda um. Af þessum sökum tel ég rétt að ítreka það að helsta markmiðið með setningu stjórnáslulaganna var, eins og sagði í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 37/1993, 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 svoneftndar stjórnvaldsákvæðanir. 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. Ákvæði laganna, m.a. um gildissvið þeirra, sbr. 1. gr., eru þannig orðuð með mjög rúmum hætti auk þess sem gert er ráð fyrir því í greinargerð með lögunum að í algjörum vafatilvikum beri að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki. Er þessi skýringarregla í samræmi við framangreindan tilgang laganna um að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnvöld. Ég legg á það áherslu að reglur stjórnáslulaganna eru tiltölulega einfaldar í sniðum og hafa að meginstefnu til ekki hamlandi áhrif á svigrúm stjórnvalda til að taka þær ákvarðanir sem þau telja réttar og í

samræmi við lög og almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Lögin gera fyrst og fremst ráð fyrir því að einstaklingar og fyrirtæki eigi rétt á því að taka þátt í meðferð stjórnsýslumáls þar sem ákvörðun hefur raunverulega þýðingu fyrir hagsmuni þeirra. Með því sé einnig leitast við að tryggja að stjórnvöld byggi ákvarðanir sínar á réttum upplýsingum og atvikum. Enda þótt það geti í sumum tilvikum leitt til þess að stjórnvöld verði m.a. að haga meðferð mála með andmæla- og upplýsingarétt aðila máls í huga, og gera eftir atvikum ráðstafanir til þess að tryggja að þau geti rökstutt ákvarðanir sínar og gefið viðhlítandi leiðbeiningar, fæ ég ekki séð að í því sé fólgin einhver hættu sem eigi að hafa þau áhrif að stjórnvöld leitist við að komast hjá því að fara að stjórnsýslulögum í störfum sínum þegar sýnt þykir að teknar séu ákvarðanir sem hafa áhrif á rétt eða skyldu manna. Í þessu sambandi bendi ég raunar á að sú aðferðafræði við úrlausn stjórnsýslumála sem stjórnsýslulögin lýsa getur í mörgum tilvikum gert vinnu stjórnvalda einfaldari og skilvirkari enda séu í upphafi lagðar línurnar um það hvernig ferill stjórnsýslumáls verði að vera svo að meginreglum laganna sé fylgt.

## 4.0. Frumkvæðismál.

### 4.1. 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.)

### 4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2003.

Á árinu 2003 ákvað ég að taka með formlegum hætti sex mál til athugunar að eigin frumkvæði og óskaði af því tilefni eftir skýringum frá stjórnvöldum. Ástæðan fyrir því að ég tók ekki fleiri mál til frumkvæðisathugunar á árinu 2003 var sú að mikil vinna og tími hefur farið í það hjá mér og starfsmönnum mínum að fylgja eftir þeirri ákvörðun minni á árinu 2002 að taka að eigin frumkvæði til athugunar skráningu og meðferð 32 ráðuneyta og opinberra stofnana á erindum sem þeim berast og svör við þeim. Aðdraganda og efní þessarar frumkvæðisathugunar minnar er nánar lýst á bls. 13–14 (kafli 4.3.2.) í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2002. Athugun þessi er nú á lokastigi og vonast ég eftir því að geta birt niðurstöður mínar innan tíðar.

Þau sex mál sem ég ákvað að taka til athugunar með formlegum hætti að eigin frumkvæði á árinu 2003 beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Afgreiðslutími hjá bótanefnd samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, og birting á afgreiðslum nefndarinnar. Með bréfi til bótanefndarinnar, dags. 2. september 2004, tók ég fram að hvað varðar þann þátt er beinist að birtingarhætti á afgreiðslum nefndarinnar hefði í svarbréfi formanns bótanefndar komið fram sú afstaða að sá háttur að umsækjanda væri birt afgreiðsla nefndarinnar með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins væri ekki í samræmi við stjórnsýslulög. Ég óskaði því eftir upplýsingum um hvort gerðar hefðu verið viðeigandi breytingar á fyrirkomulagi birtingar á ákvörðunum nefndarinnar í samræmi við ofangreinda afstöðu formannsins. Ég bið svars við

þessari beiðni minni. Um þann þátt sem snýr að afgreiðslutíma bótanefndar tók ég fram í ofangreindu bréfi að mér hefði á undanförunum misserum borist nokkur fjöldi ábendinga og kvartana um að misbrestur væri á því að eðlilegum málskraða væri fylgt hjá ýmsum úrskurðar- og kæruneftndum. Ég hefði því ákveðið að taka að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, til almennrar athugunar málsmeðferðartíma hjá úrskurðar- og stjórnáslunefntndum. Myndi þessi athugun mín eftir atvikum einnig taka til bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, og yrði nefntndinni þá sent sérstakt bréf þar um.

2. Afgreiðslutími hjá úrskurðarneftnd félagsþjónustu í kærumálum. Með bréfi til úrskurðarneftndarinnar, dags. 1. september 2004, tók ég fram að af þeim upplýsingum sem úrskurðarneftndin hefði látið mér í té væri ljóst að nefntndin hefði ekki náð að afgreiða fjölda mála innan lögbundins afgreiðslufrests, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991. Minnti ég á að í bréfi úrskurðarneftndarinnar til mín, dags. 19. desember 2003, kæmi fram að nefntndin gerði sér vonir um að á útmánuðum gæti hún hagað störfum sínum svo að úrskurðir yrðu kveðnir upp innan lögmæltis frests. Með hliðsjón af þessu hefði ég ákveðið að aðhafast ekki frekar í máli nefntndarinnar að sinni. Jafnframt tók ég fram að ég hefði ákveðið að taka að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, til almennrar athugunar málsmeðferðartíma hjá úrskurðar- og stjórnáslunefntndum. Myndi sú athugun til samræmis einnig taka til úrskurðarneftndar félagsþjónustu og yrði nefntndinni sent sérstakt bréf þar um.
3. Athugun á tilteknum atriðum er beinast að heilbrigðisþjónustu fanga í fangelsinu að Litla-Hrauni, þ. á m. aðstoð geðlæknis, almenns læknis og sálfræðings, einkum að því er varðar skráningar fanga í viðtöl, biðtíma eftir viðtali, fjölda viðtala og það hvernig háttað sé skráningu af hálfu heilbrigðisstarfsmanna um slík viðtöl og aðgerðir þeirra af því tilefni. Þessi athugun er enn í vinnslu.
4. Innheimta gjalds vegna inntökuprófa í læknadeild Háskóla Íslands. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.1.
5. Athugun á tilteknum atriðum varðandi undirbúning Byggðastofnunar að úthlutun byggðakvóta á árinu 1999 sem stofnunin fékk til ráðstöfunar á grundvelli ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Ég lauk athugun minni með álitu, dags. 17. janúar 2003, sjá mál nr. 3699/2003 á bls. 134.
6. Athugun á framkvæmd stjórnvalda við úthlutun leyfa til veiða á rækju í norðanverðum Breiðafirði frá og með fiskveiðiárinu 1999/2000 á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Ég lauk athugun minni með álitu, dags. 30. desember 2003, sjá mál nr. 3717/2003 á bls. 145.

Til viðbótar þeim sex frumkvæðisathugunum sem lýst er hér að ofan óskaði ég á árinu 2003 í nokkrum 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 að ég ákvað að bíða og sjá hver yrði framvinda viðkomandi máls hjá stjórnvaldinu en ég hef lagt á það áherslu að komi við slíka upplýsingaöflun fram hjá stjórnvöldum vilji til að huga að breytingum á stjórnásluframkvæmd sé rétt að þau fái til þess hæfilegan tíma án þess að til frekari afskipta komi af minni hálfu. Eitt þessara mála varðaði úthlutun svoneftnds byggðakvóta á grundvelli

2. málsl. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, í desember 2002 (sjá mál nr. 3848/2003, bls. 148).

Í upphafi árs 2003 bárust mér nokkrar kvartanir og ábendingar í tilefni af úthlutun á umræddum byggðakvóta í desember 2002. Ég ritaði sjávarútvegsráðherra bréf, dags. 3. apríl 2003, þar sem ég lýsti því að umræddar kvartanir hefðu orðið mér tilefni til að kanna nánar tiltekin atriði varðandi þessa úthlutun með það í huga hvort ástæða væri til þess að ég tæki þau til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfinu óskaði ég eftir skýringum og upplýsingum um tiltekin atriði er vörðuðu reglur um úthlutun byggðakvóta samkvæmt lögum nr. 38/1990 og reglugerð nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, og framkvæmd úthlutunar á umræddum byggðakvóta. Að fengnum skýringum og gögnum sjávarútvegsráðuneytisins ákvað ég að ljúka athugun minni að svo stöddu með bréfi til ráðherra og eru meginatriði þess birt í þessari skýrslu, (sjá bls. 149).

Ég lagði á það áherslu í bréfi mínu til sjávarútvegsráðherra að athugun mín á kvörtunum og öðrum erindum sem mér hefðu borist í framhaldi af úthlutun ráðuneytisins á umræddum byggðakvóta í desember 2002 hefði gefið til kynna að við úrlausn þessa verkefnis hefði skort verulega á að sjávarútvegsráðuneytið hagaði málum í samræmi við þær kröfur sem leiða af stjórnsýslureglum og þá einkum stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Nú lægi það fyrir að ráðuneytið hefði í kjölfar fyrirspurnarbréfs míns fallist á að ástæða væri til að standa öðruvísi að málum komi til úthlutunar byggðakvóta hjá því siðar. Þannig hefði komið fram vilji af hálfu ráðuneytisins til að endurskoða af slíku tilefni með heildstæðum hætti þann lagagrundvöll sem þessar ákvarðanir byggja á, þær reglur sem ráðherra setur af því tilefni og málsmeðferð við mat á einstökum umsóknum. Ég tók í ljósi þessa fram að í störfum mínum hefði ég lagt á það áherslu að sýni stjórnvöld vilja til þess að bæta úr því sem aflaga kann að hafa farið í stjórnsýsluframkvæmd þeirra væri rétt að þau fengju tækifæri til þess og þá innan hæfilegs tíma. Gengju þau áform stjórnvalda hins vegar ekki eftir þyrfti umboðsmaður Alþingis að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til þess að taka málið upp að nýju. Hér þyrfti vitanlega að gera greinarmun á þeim málum þar sem borin hefði verið fram kvörtun við umboðsmann og þeim málum sem hann tæki til athugunar að eigin frumkvæði. Ég tók í lok bréfs míns til sjávarútvegsráðherra fram að ég myndi í störfum mínum fylgjast með því að framangreindar fyrirætlanir sjávarútvegsráðuneytisins kæmu til framkvæmda ef til kæmi að byggðakvóta yrði úthlutað að nýju til þeirra byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.

Ég ritaði sjávarútvegsráðuneytinu bréf, dags. 30. janúar 2004, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um það hvort og þá hvaða ráðstafanir ráðuneytið hefði gert til að hrinda ofangreindum fyrirætlunum sínum í framkvæmd. Í svarbréfi ráðuneytisins, sem tekið er orðrétt upp á bls. 157 í skýrslunni, er gerð grein fyrir því hvernig staðið var að úthlutun fyrir fiskveiðiárið 2003/2004.

Framangreind athugun mín á undirbúningi og málsmeðferð sjávarútvegsráðuneytisins við úthlutun byggðakvóta færir enn á ný heim sanninn um hve brýnt það er að stjórnvöld vandi til verklags og starfshátta þegar hafist er handa um framkvæmd lögbundinna verkefna á borð við úthlutun takmarkaðra gæða á grundvelli matskenndra lagaheimilda. Eins og ég hef áður tekið fram í öðru samhengi er mikilvægt að stjórnvöld leggi þegar í upphafi mat á þýðingu meginreglna stjórnsýsluréttar fyrir framkvæmd úthlutunarinnar og hvaða kröfur þær geri til verklags stjórnvalda svo réttaröryggi borgaranna sé tryggt eins og lög áskilja. Enda þótt sýnt þyki að framkvæmd úthlutunar slíkra gæða, s.s. byggðakvóta, sé sniðinn þröngur tímarammi getur það eitt og sér ekki réttlætt að stjórnvöldum sé veittur „afsláttur“ af þeim lögbundnu skyldum sem á þeim hvíla um að leggja traustan grundvöll að ákvörðunartöku, t.d. með því að greina þau efnislegu skilyrði og sjónarmið sem ráða eiga ferðinni við mat á umsóknum og ákveða hvernig gætt verði að rannsóknar- og andmælareglu



og hvernig háttað verði efni rökstuðnings til þeirra umsækjenda sem eiga ekki erindi sem erfiði. Þá legg ég á það áherslu að þegar látið er hjá líða að gera nauðsynlegar og viðhlítandi ráðstafanir til undirbúnings verkefnis af þessu tagi leiðir það iðulega til þess að sá skortur sem verður á gagnsæi og samkvæmni við töku einstakra ákvarðana skapar ákveðna tortryggni um að stjórnvöld hafi ekki gætt málefnaþegra sjónarmiða og réttaröryggis þeirra sem í hlut eiga.

#### **4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2003 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.**

Ég lauk við fimm frumkvæðisathuganir á árinu. Fjórum þessara mála lauk ég með álitni, sjá mál nr. 3699/2003 á bls. 134, nr. 3717/2003 á bls. 145, nr. 3805/2003 á bls. 161 og nr. 2625/1998 á bls. 182. Einu máli lauk ég með bréfi til viðkomandi stjórnvalds, sjá mál nr. 3621/2002 á bls. 209. Ég tel tilefni til að fjalla hér sérstaklega um eftirtalin þrjú frumkvæðismál auk þess að gera grein fyrir viðbrögðum stjórnvalda við þeim:

##### **4.3.1. Innheimta gjalds vegna inntökuprófa í læknadeild Háskóla Íslands, mál nr. 3805/2003, bls. 161.**

Hinn 25. maí 2003 birtist í Morgunblaðinu auglýsing um inntökupróf í læknadeild Háskóla Íslands. Í henni kom meðal annars fram að við skráningu í prófið þyrfti að leggja fram kvittun fyrir greiðslu próftökugjalds kr. 8.500 inn á bankareikning Háskóla Íslands. Þessi auglýsing og skilyrðið sem þar kom fram, um að þeir sem hygðust þreyta slíkt próf greiddu fyrst sérstakt próftökugjald, varð mér tilefni til þess að taka það til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort fyrir hendi væri fullnægjandi lagaheimild fyrir háskólaráð til að ákveða töku slíks gjalds í reglum nr. 885/2001, um inntöku nýnema í læknisfræðiskor og sjúkrahjálfunarskor í læknadeild Háskóla Íslands. Ég ritaði háskólaráði bréf af þessu tilefni og að fengnu svarbréfi hélt ég fund með fulltrúum Háskóla Íslands vegna athugunarinnar.

Eftir að hafa athugað þann lagagrundvöll sem ákvörðun háskólaráðs var byggð á og efni þeirra laga og reglna sem hér áttu við var það niðurstaða mín að Háskóla Íslands hefði skort heimild í lögum til að innheimta sérstakt gjald að upphæð kr. 8.500 af þeim sem þreyttu inntökupróf til náms í læknisfræði við Háskóla Íslands fyrir skólaárið 2003–2004. Beindi ég þeim tilmælum til Háskóla Íslands að gerðar yrðu viðhlítandi ráðstafanir í tilefni af álitinu og þá eftir atvikum í samræmi við lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Með bréfi til Háskóla Íslands, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu háskólans hefðu verið gerðar einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitni mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hefðu falist. Athugasemdir úr svarbréfi Háskóla Íslands af þessu tilefni eru teknar orðrétt upp á bls. 173 í skýrslunni. Þar er tekið fram að háskólaráð hafi samþykkt 11. mars 2004 að endurgreiða þeim, sem þreyttu inntökupróf í læknadeild sumarið 2003, 8.500 kr. gjald sem innheimt var af þeim ásamt vöxtum í samræmi við lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Í bréfinu segir að þegar hafi verið hafist handa við endurgreiðsluna.

##### **4.3.2. Birting reglna og eftirlit félagsmálaráðuneytisins með fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, mál nr. 2625/1998, bls. 182.**

Ég ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort sveitarstjórnir hefðu almennt sett sér reglur um fjárhagsaðstoð í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og með hvaða hætti þær væru aðgengilegar íbúum viðkomandi sveitarfélags. Í álitni mínu af þessu tilefni, sjá bls. 182, fjallaði ég um skyldur sveitarstjórna samkvæmt ákvæðum laga nr. 40/1991, og eftirlit félagsmálaráðuneytisins með rækt þessara skyldna. Ég tók fram að samkvæmt þeim upplýsingum sem fram kæmu í bréfum ráðu-

neytisins til mín, frá árinu 1999 annars vegar og 2003 hins vegar, væri ljóst að þeim sveitarfélögum hefði fækkað verulega sem ekki hefðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð. Jafnframt lægi fyrir að þau sveitarfélög sem enn hefðu ekki sett sér slíkar reglur væru fámenn. Ég tók fram að sú lagaskylda sem hvíldi á sveitarfélögum að setja reglur um fjárhagsaðstoð samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991 væri fortakslauss. Gætu sveitarfélög því ekki vikist undan því að setja slíkar reglur vegna sérstakra aðstæðna svo sem vegna smæðar eða fámennis en hefðu tiltekin úrræði teldu þau sig ekki geta ein og sér sinnt lögboðinni þjónustu, sbr. 7. gr. laga nr. 40/1991, sbr. einnig 81. gr. sveitarstjórnarlaga. Það var niðurstaða mín að athafnaleysi þeirra sveitarfélaga sem ekki hefðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, væri ekki í samræmi við lög. Ég vék einnig að því í álitinu að ekki lægi fyrir að félagsmálaráðuneytið hefði í þessu sambandi beitt þeim úrræðum sem því ber að grípa til samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 ef sveitarstjórnir vanrækja lögboðnar skyldur sínar, umfram það að veita sveitarfélögum sem ekki höfðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð áminningu í bréfi 8. febrúar 2002. Ég tók fram að ég teldi út af fyrir sig eðlilegt af hálfu ráðuneytisins að veita sveitarfélögunum svigrúm til að fullnægja skyldum sínum samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Nú væru hins vegar um tólf ár síðan lögin voru sett og þrátt fyrir það væru enn til staðar sveitarfélög sem ekki hefðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð eða gengið til samstarfs við önnur sveitarfélög um slíka aðstoð. Það var niðurstaða mín að félagsmálaráðuneytið hefði ekki fylgt því nægilega eftir að beina stjórnarsýslu umræddra sveitarfélaga í löglegt horf. Ég beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu þannig að framkvæmd þessara mála yrði framvegis í samræmi við lög.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf, dags. 23. janúar 2004, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af áliti mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hefðu falist. Athugasemdir úr svarbréfi félagsmálaráðuneytisins af þessu tilefni eru teknar upp orðrétt á bls. 192 í skýrslunni. Þar segir m.a. að með bréfi, dags. 15. maí 2003, hafi ráðuneytið sent öllum sveitarstjórnnum nýjar leiðbeiningar um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, ásamt greinargerð. Þá hafi undirbúningur að námskeiðum um félagsþjónustu sveitarfélaga hafist haustið 2003 með megináherslu á reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Í bréfinu segir að þrátt fyrir þessar aðgerðir hafi þrjú fámenn sveitarfélög ekki enn sett sér reglur um fjárhagsaðstoð. Tvö þeirra vinni að því að ganga frá reglum og bíði drög að þeim undirskriftar frá fundi sveitarstjórnar. Þá segir að ráðuneytið hafi sett sér það markmið að umrædd sveitarfélög verði komin með reglur um fjárhagsaðstoð eigi síðar en 1. maí 2004. Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði hjá félagsmálaráðuneytinu við lokafrágang þessarar skýrslu höfðu tvö sveitarfélög enn ekki sent inn reglur um fjárhagsaðstoð en samanlagður íbúafjöldi þeirra er 181 íbúi. Fram kom að ráðuneytið hefði sent sveitarstjórnnum þessara sveitarfélaga áskorun um að senda ráðuneytinu reglur sínar.

#### **4.3.3. Málshraði hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, mál nr. 3621/2002, bls. 209.**

Ég ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði málshraða hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Aðdragandi þess var að mér höfðu ítrekað borist kvartanir og upplýsingar um að tafir hefðu orðið á afgreiðslu mála hjá nefndinni. Ég lauk málinu með bréfi til umhverfisráðherra, dags. 3. mars 2003. Rakti ég þar m.a. ákvæði 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og minnti á að þegar löggjafinn hefði bundið fresti til afgreiðslu mála í lög með slíkum hætti bæri stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra væru haldnir. Af því sem fram hefði komið í málinu væri ljóst að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hefði ekki náð að afgreiða fjölda mála innan þeirra tímamarka sem lög kveða á um, sbr. 4. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1997. Með

tilliti til þeirra aðgerða sem umhverfisráðuneytið hefði lýst að það ætlaði að grípa til í því skyni að nefndin gæti kveðið upp úrskurði í málum sem undir hana eru borin innan lögbundins frests, taldi ég ekki ástæðu til að ég hefðist frekar að vegna málsins, að minnsta kosti að sinni. Ég tók hins vegar fram að ég myndi fylgjast með því hvort boðaðar aðgerðir myndu skila tilætluðum árangri. Þá lagði ég áherslu á að þess yrði gætt í störfum úrskurðarnefndarinnar að aðilar kærumála sem nefndin fjallaði um væru upplýstir um fyrirhugaðan afgreiðslutíma meðan hinu lögbundna tveggja mánaða tímamarki væri ekki náð. Ætti það einnig við ef breytingar væru fyrirsjáanlegar á þeim áætlunum sem nefndin hefði miðað fyrri tilkynningar sínar við.

Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði hjá umhverfisráðuneytinu við lokafrágang skýrslunnar gerði ráðuneytið ráð fyrir að afgreiðslutími kærumála hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála yrði kominn í sæmilegt horf um komandi áramót. Þó væri ljóst að tveggja mánaða tímamarkinu yrði ekki náð á þeim tíma. Fram kom að frumvarp um breytingar á skipulags- og byggingarlögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum yrði lagt fram á Alþingi í upphafi þings haustið 2004 en í því væri gert ráð fyrir að frestur nefndarinnar til að kveða upp úrskurði verði lengdur um einn mánuð, eða í þrjá mánuði.

## 5.0. Tafir hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála.

Í fyrri skýrslum mínum til Alþingis hef ég vakið athygli á því að nokkuð hátt hlutfall þeirra kvartana sem mér hafa borist síðustu ár hefur lotið að tölum hjá stjórnvöldum við afgreiðslu mála en árlegur fjöldi slíkra kvartana frá árinu 1998 er sem hér segir:

Ár	Fjöldi kvartana	Hlutfall
1998	40	13,9%
1999	33	12,2%
2000	43	18,6%
2001	44	17,6%
2002	49	17,5%

Eins og fram kemur í yfirliti 1.5. í kafla II var árið 2003 engin undantekning í þessu sambandi. Alls barst 51 kvörtun af þessu tagi eða um 17,1% skráðra mála.

Ég tel ástæðu til að hafa nokkrar áhyggjur af því ástandi sem endurspeglast í fjölda þeirra kvartana sem berast umboðsmanni og lúta einungis að því að stjórnvöld hafi ekki svarað eða afgreitt erindi frá borgurunum. 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 þeirra. Ákvæði 9. gr. stjórnsýslulaga eru skýr um skyldu stjórnvalda til að taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er og að skýra aðila máls frá fyrirsjáanlegum tölum. Ég hef hins vegar lagt á það áherslu að það er stjórnvalda að móta nánar framkvæmdina á sínu sviði. Ég tel þó rétt að taka fram, eins og ég hef ítrekað bent á, m.a. í fyrirlestrum á opinberum vettvangi og nú síðast í inngangi að skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2002, sjá bls. 21–23, að ein grundvallarforsendan fyrir því að stjórnsýslulögin veiti borgurunum það réttaröryggi og vernd sem þeim er ætlað sé að stjórnvöld hugi á hverjum tíma að því að verkferlar á einstökum málavíðum, sem þeim er að lögum falið að sinna, séu mótaðir með það fyrir augum að gætt sé að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga. Þegar lög gera ráð fyrir því að stjórnvald skuli sinna tilteknu verkefni verður þannig að fara fram fullnægjandi greining á því hvort ákvarðanatáka á grundvelli viðkomandi lagaheimildar leiði til þess að stjórnsýslulögin eigi þar við, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Ef svo er, þarf stjórnvaldið að huga að verklagi

sem tryggir að gætt sé að efnisákvæðum laganna, svo sem 9. gr. um málshraða og nátengdum atriðum, meðal annars um að aðila máls sé tilkynnt um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls. Þá þarf stjórnvaldið að móta verklag fyrir einstaka þætti í ferli þess stjórnslumáls sem verkefnið felur í sér svo að því sé kleift að fylgja viðunandi og fyrirfram mótaðri áætlun um málshraða. Verður þá t.d. að greina hvort og þá hvenær gæta þurfi að andmæla- og upplýsingarétti aðila máls og hvernig haga skuli birtingu ákvörðunar og gæta leiðbeiningarskyldu, m.a. um heimild aðila til að fá ákvörðun rökstudda. Ég legg á það áherslu að þótt það sé afstaða stjórnvalds að lögbundið verkefni feli ekki í sér ákvarðanatöku sem falli innan gildissviðs stjórnslulaga er ekki þar með sagt að ekki þurfi eftir atvikum að fara fram greining á því hvaða verklag og starfshætti sú lagaheimild, sem felur stofnuninni viðkomandi verkefni, kallar á. Það er ljóst að ýmsar þær efnis- og málsmeðferðarreglur sem fram koma í stjórnslulögunum hafa víðtækara gildissvið enda er réttarlegan uppruna þeirra að finna í óskráðum reglum stjórnsluréttarins. Þar á meðal er málshraðareglan sem lögfest er í 9. gr. stjórnslulaga.

## 6.0. Samskipti umboðsmanns Alþingis og stjórnvalda.

Það leiðir af eðli þess starfs sem umboðsmaður Alþingis hefur með höndum að hann þarf í starfi sínu að hafa ýmis samskipti við stjórnvöld og fyrirsvarsmenn þeirra. Þarna kann að vera um að ræða upplýsingaöflun í tilefni af athugunum á einstökum málum eða að umboðsmaður leiti eftir skýringum stjórnvalda. Þessi samskipti fara fyrst og fremst fram með formlegum bréfaskiptum og sá sem leitað hefur til umboðsmanns er almennt upplýstur um þessi samskipti og honum kynnt efni þeirra. Það kann einnig að vera að umboðsmaður telji rétt að ræða sérstaklega við fyrirsvarsmenn stjórnvalda til að fá nánari skýringar vegna svara sem stjórnvöld hafa látið honum í té eða að erindi sem umboðsmanni berst verði honum strax í upphafi athugunar málsins tilefni til að óska eftir fundi með viðkomandi stjórnvaldi til að fá nánari skýringar þess og upplýsingar til að taka ákvörðun um í hvaða farveg sé rétt að leggja málið. Að síðustu kann umboðsmaður að telja þörf á því að ræða við fyrirsvarsmenn stjórnvalds um niðurstöðu athugunar sinnar á ákveðnu máli eða um starfshætti stjórnvaldsins almennt. Þar með gefst tækifæri til að útskýra niðurstöðu umboðsmanns og greiða úr álitafnum sem kunna að koma upp hjá stjórnvaldinu í kjölfar álits eða annarrar niðurstöðu umboðsmanns. Þessi samskipti umboðsmanns við stjórnvöld að hans frumkvæði eru liður í því verkefni umboðsmanns að stuðla að umbótum í stjórnslunni. Af þeim toga er einnig þátttaka umboðsmanns og starfsmanna hans í fræðslu fyrir starfsfólk stjórnslunnar.

Fyrirsvarsmenn stjórnvalda hafa líka í ýmsum tilvikum samband við umboðsmann að eigin frumkvæði. Þar kann að vera um að ræða fyrirspurnir um efni eldri álita eða ósk um að ræða mál sem umboðsmaður hefur til umfjöllunar. Oft eru þetta beiðnir um fund með umboðsmanni. Það hefur hins vegar verið skýr regla í þessum samskiptum að umboðsmaður eða starfsmenn hans veita stjórnvöldum ekki leiðbeiningar um hvernig beri að leysa úr einstökum málum sem þau hafa til meðferðar. Af hálfu umboðsmanns er þá í mesta lagi vísað til fyrri álita eða fræðilegrar umfjöllunar sem kann að vera tilefni til þess að starfsfólk stjórnslunnar kynni sér vegna umrædds máls.

Þau samskipti sem lýst hefur verið hér að framan hafa að jafnaði verið hnökralaus og ég verð ekki var við annað en að fyrirsvarsmenn stjórnvalda séu sér almennt meðvitaðir um nauðsyn þess að samskipti af þessu tagi hafi ekki áhrif á sjálfstæði umboðsmanns Alþingis í starfi. Það skiptir jafnframt miklu að slík samskipti dragi ekki úr trúverðugleika starfs umboðsmanns og því er það afar þýðingarmikið að stjórnvöld virði þá stöðu sem umboðsmanni er mörkuð í lögum, sem óháður eftirlitsmaður sem starfar í umboði Alþingis.

Það hefur komið fyrir í nokkrum tilvikum að viðtaka ráðherra á nýju álitum umboðsmanns Alþingis hefur orðið þeim tilefni símtals við umboðsmann. Það gefur augaleið að slíkt samtal tveggja manna í síma verður ekki sannreynt að efni til eða lagt til grundvallar viðbrögðum nema báðir aðilar séu sammála um það sem fram fór. Ég hef litið svo á að í starfi mínu sem umboðsmaður Alþingis bæri mér að svara þeim sem óska eftir að ræða við mig, hvort sem þar eiga í hlut borgarar eða fyrirsvarsmenn og starfsfólk stjórnsýslunnar. Fólk á að geta borið upp sín mál við umboðsmann Alþingis milliliðalaust ef það óskar eftir því. En hinn almenni borgari eða fyrirsvarsmaður stjórnsýslunnar talar við umboðsmann Alþingis vegna starfs hans og þeirra verkefna sem hann hefur með höndum. Það verður því að vera öllum ljóst að vilji menn kynna umboðsmanni ákveðið mál eða gera athugasemdir við störf hans verður hann að geta brugðist við á grundvelli starfsheimilda sinna. Sama gildir um samtöl sem umboðsmaður á að eigin frumkvæði við fyrirsvarsmenn stjórnvalda. Þarna er eðli málsins samkvæmt ekki um nein trúnaðarsamtöl að ræða heldur samtöl sem tengjast þeim verkefnum sem umboðsmaður hefur með höndum. Fáir umboðsmaður vitneskju um eitthvað sem ástæða er til að ætla að hafi farið úrskaiðis í starfi stjórnvalda er það ákvörðun umboðsmanns sjálfs hvort og þá hvernig hann bregst við. Það skiptir hins vegar miklu að hinn almenni borgari geti leitað til umboðsmanns og rætt þau mál sem hann óskar og umboðsmaður gæti þess í starfi sínu að bæði sé ekki gengið lengra í að kynna stjórnvöldum þau atriði sem fram hafa komið af hálfu viðkomandi aðila en nauðsynlegt er til úrlausnar málsins og að þagnarskylda sé virt um þau atriði sem leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna.

Þótt samskipti umboðsmanns og fyrirsvarsmanna stjórnsýslunnar hafi almennt verið hnökralaus tel ég mikilvægt að bæði borgurunum og þeim sem starfa innan stjórnsýslunnar séu kunnar þær leikreglur sem að jafnaði hefur verið fylgt í þessum samskiptum og ég óska eftir að verði fylgt. Skráning og birting slíkra reglna eða viðmiða kann einnig t.d. að hafa þau áhrif að þeim sem hringir til umboðsmanns er fyrirfram ljóst að óski umboðsmaður þá þegar eftir að slíta símtalinu og hitta viðkomandi frekar á fundi þá sé slík beiðni byggð á ákveðnum og samræmdum viðmiðum.

Þær reglur og viðmiðanir sem fara hér á eftir eru settar fram með það að markmiði að tryggja sjálfstæði umboðsmanns Alþingis í störfum og í samræmi við þá lagareglu að hann er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum.

1. Samskipti umboðsmanns Alþingis og fyrirsvarsmanna stjórnsýslunnar fara fram á þeim grundvelli að lögum samkvæmt er það hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.
2. Óski fyrirsvarsmaður stjórnvalds eftir að ræða við umboðsmann Alþingis í tilefni af máli sem umboðsmaður hefur til meðferðar eða hefur lokið skal meginreglan vera sú að slíkar umræður fari fram á fundi. Umboðsmaður og fyrirsvarsmaður stjórnvalds ákveða hvor af sinni hálfu hverjir skuli sitja fundinn. Umboðsmaður leitast við að verða við óskum um slíka fundi eins fljótt og kostur er hverju sinni.
3. Telji fyrirsvarsmaður stjórnvalds og/eða umboðsmaður þörf á að ræða niðurstöðu álitis eða mál sem umboðsmaður hefur til meðferðar í símtali getur hvor aðili um sig ákveðið, þar með talið í símtalinu, að í stað símtals skuli málið rætt á fundi.
4. Ef fyrirsvarsmaður stjórnvalds óskar eftir að koma á framfæri við umboðsmann Alþingis athugasemdum um störf hans er það ósk umboðsmanns að þær séu sendar honum skriflega.

5. Á fundum sem umboðsmaður Alþingis heldur með fyrirsvarsmönnum stjórnvalda skal færð fundargerð þar sem skráð er tilefni fundar, hverjir sitji hann og hvert sé umræðuefni hans.
6. Samtöl og fundir umboðsmanns Alþingis og fyrirsvarsmanna stjórnvalda fara fram vegna starfs umboðsmanns og eru sem slíkir ekki haldnir í trúnaði. Telji fyrirsvarsmannur stjórnvalds nauðsynlegt að greina umboðsmanni frá einhverju sem stjórnvald óskar eftir að trúnaður gildi um skal almennt setja slíka ósk fram skriflega og tilgreina ástæður.

## 7.0. Verklag við ráðningu opinberra starfsmanna.

Hér á landi líkt og í nágrannalöndum okkar hefur tíðkast að fjalla um réttarsamband hins opinbera við starfsmenn sína ekki aðeins með hliðsjón af reglum vinnuréttar heldur einnig í ljósi stjórnábylgjulegna. Í samræmi við þessa afstöðu var við setningu stjórnábylgjulegna gengið út frá því að gildissvið þeirra laga ætti að ná til ákvarðana um stofnun og slit á vinnusambandi opinberra starfsmanna við vinnuveitendur sína. Þá hefur lengi verið litið svo á að það eigi að vera hlutverk löggjafans að setja ófrávíkjanlegar reglur um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisvaldsins.

Leiða má getum að því að ástæðu þessa megi rekja til sérstöðu opinberra aðila sem vinnuveitenda. Meginmarkmiðið með starfsemi framkvæmdavaldsins er ekki að vinna að fjárhagslegum ávinningi eða koma til móts við persónulega hagsmuni þeirra sem sitja við stjórnvölinn hverju sinni. Slíkri starfsemi er fyrst og fremst ætlað að miða að almannahag á grundvelli þeirra pólitísku áherslna sem birtast í löggjöf hverju sinni. Þessi atriði setja allri starfsemi stjórnvalda ákveðnar skorður. Í samræmi við þetta verður að álíta að ýmsar ákvarðanir sem snerta innri starfsemi hins opinbera, svo sem ráðning starfsmanna til ríkis og sveitarfélaga, eigi einungis að taka með hliðsjón af markmiðum um hagkvæman og skilvirkan rekstur hins opinbera, réttaröryggi og góða þjónustu við almenning. Settar reglur, sem miða meðal annars að auknu gagnsæi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar, draga úr þeirri hættu að stjórnendur misbeiti valdi sínu að þessu leyti og vinni með því gegn hagsmunum almennings. Á hinn bóginn hlýtur ávallt að þurfa að gæta þess að reglur af þessu tagi sniði ekki starfsemi hins opinbera of þröngan stakk.

Af yfirlitum yfir skráð mál hjá umboðsmanni Alþingis undanfarin ár sést glögglega að ágreiningsmál um ráðningu opinberra starfsmanna eru alla jafna nokkuð stór málaflokkur. Á þeim rúmu 16 árum sem embætti umboðsmanns hefur verið við lýði hefur umboðsmaður fjallað um fjölmörg mál þar sem reynir á þær skráðu og óskráðu lagareglur sem í gildi eru um ráðningu opinberra starfsmanna og þau sjónarmið sem stjórnvöld verða að hafa að leiðarljósi við úrlausn þessa vandasama verkefnis.

Þegar stjórnvöld standa frammi fyrir því að ráða einstakling til starfa hjá hinu opinbera ræður sú grundvallarregla stjórnábylgjulegna að velja skuli hæfasta umsækjandann að verulegu leyti ferðinni hvað varðar afmörkun á því verklagi og þeim starfsháttum sem stjórnvöldum er skylt að viðhafa í ráðningarferlinu. Í álitinu mínu í máli nr. 3616/2002, sem birt er í heild sinni í þessari skýrslu, sjá bls. 115, og varðaði ráðningu í starf dagskrárstjóra hjá Ríkisútvarpinu, fór ég almennum orðum um það verklag sem stjórnvöld verða að gildandi lögum að viðhafa við ráðningu í opinber störf en þar sagði ég:

„Þegar stjórnvald ákveður að ráða mann til starfa hjá hinu opinbera ber því að haga ráðningarferlinu með þeim hætti að fullnægt sé þeim kröfum sem koma fram í lögum nr. 70/1996, [um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins], stjórnábylgjulegum og

almennum reglum stjórnsýsluréttar. Ber stjórnvöldum almennt í upphafi að auglýsa störf sem falla undir lög nr. 70/1996, sbr. ákvæði 7. gr. laganna. Þá hefur fjármála-ráðherra sett reglur á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 þar sem nánar er mælt fyrir um efni slíkra auglýsinga, sbr. reglur nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Þegar umsóknir liggja fyrir þarf almennt að leggja mat á hverja umsókn fyrir sig enda er það meginregla stjórnsýsluréttar að stjórnvaldi beri að velja til starfans þann umsækjanda sem hæfastur verður talinn. Það stjórnvald sem að lögum veitir tiltekið starf, sbr. 5. gr. laga nr. 70/1996, ber lagalega ábyrgð á því að framkvæmd mats á umsóknum sé með þeim hætti að jafnræðis sé gætt á milli umsækjenda, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga, og að nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir í hverju tilviki þannig að unnt sé að meta starfshæfni hvers umsækjanda fyrir sig, sbr. ákvæði 10. gr. sömu laga. Í ráðningarferlinu ber veitingarvaldshafa einnig að gæta að því að samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga er umsækjendum tryggður réttur til að koma að andmælum sínum ef aflað er frekari gagna en fram koma í umsókn viðkomandi og fylgigögnum með henni ef slíkar upplýsingar hafa verulega þýðingu fyrir mat á hæfni hans og eru honum í óhag. Sé slíkra upplýsinga aflað munnlega er gert ráð fyrir því í 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 að stjórnvaldi beri að skrá slíkar upplýsingar enda á aðili máls að jafnaði rétt á grundvelli 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga til aðgangs að slíkum upplýsingum. Þegar veitingarvaldshafi hefur lagt mat á öll fyrirbyggjandi gögn um umsækjendur og tekið ákvörðun um hvern hann ræður í starfið er honum skylt, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, að tilkynna öllum umsækjendum um niðurstöðu sína og veita þeim sem hafnað er um starf þær leiðbeiningar sem fram koma í 2. mgr. 20. gr. sömu laga. Þá er veitingarvaldshafa skylt að veita umsækjanda sem ekki fær starf skriflegan rökstuðning sé eftir því leitað, sbr. 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga.“

Eins og fram kemur í ofangreindri tilvitnun verður verklag við ráðningu í opinber störf að taka mið af grundvallarreglunni um að velja skuli hæfasta umsækjandann og jafnframt að stuðla að því að réttaröryggi þeirra sem um slík störf sækja sé tryggt. Það leiðir af þeim grundvallarreglum sem gilda um ráðningar í opinber störf að ráðningarferlið verður að vera málefnalegt, gagnsætt og sanngjarnt. Löggjöfin gerir t.d. ráð fyrir því sem meginreglu að opinber störf skuli auglýst. Þessi meginregla hefur tvíþættan tilgang. Annars vegar byggist hún á jafnræðissjónarmiðum þar sem mikilvægt er talið að allir þeir sem áhuga hafa skuli eiga jafna möguleika á að sækja um störf í þjónustu ríkisins. Hins vegar stuðlar hún að því að ríkið eigi fremur kost á því að geta valið úr færum og hæfum umsækjendum um störf í þágu þeirra opinberu hagsmuna sem viðkomandi starfsemi er að lögum ætlað að tryggja. Má álykta af þessu að löggjafinn hafi gert ráð fyrir að jafnræðis skuli gætt milli umsækjenda um störf og að heildstæður samburður eigi að fara fram á milli framkominna umsókna nema að lög heimili frávik frá því að starfið sé auglýst opinberlega. Í ljósi þessa hef ég í störfum mínum lagt á það áherslu að nauðsynlegt sé að vel sé vandað til undirbúnings ákvörðunar í málum sem þessum einkum við afmörkun á þeim málefnalegu sjónarmiðum sem veitingarvaldshafi hyggst leggja til grundvallar og gagnaöflun í því sambandi. Á þetta ekki síst við þegar fyrir liggur að við ráðningu í opinbert starf kunni að reyna á lagareglur um forgang til starfs á grundvelli kynferðis eða fötlunar. Bendi ég hér á eftirfarandi sjónarmið sem fram komu í áður nefndu álitu mínu í máli nr. 3490/2002 um ráðningu í starf sýslumanns, sjá bls. 106 í þessari skýrslu:

„Almennt hefur ekki verið farin sú leið í löggjöf hér á landi að afmarka með tæmandi hætti þau sjónarmið sem stjórnvald verður að byggja á við veitingu opinbers starfs. Með tilliti til lagalegra krafna um réttaröryggi umsækjenda um opinbert starf er það því grundvallarforsenda fyrir eðlilegri framvindu slíks máls að tekin sé í upphafi

ákvörðun um það hvaða málefnalegu sjónarmið eigi að ráða för við meðferð þess, t.d. við upplýsinga- og gagnaöflun þannig að fullnægjandi grundvöllur sé lagður undir mat veitingarvaldshafa um val umsækjanda í viðkomandi starf. Þá tek ég fram að eðli mála um veitingu opinbers starfs er með þeim hætti að almennt þarf að velja á milli tveggja eða fleiri umsækjenda og verður því að fara fram samanburður á milli þeirra. Lög gera í ýmsum tilvikum ráð fyrir því að stjórnvaldi sé eftir atvikum skylt að horfa sérstaklega til tiltekinna umsækjenda t.d. á grundvelli kynferðis, sbr. lög nr. 96/2000, og fötlunar, sbr. 32. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og veita þeim jafnvel forgang við veitingu starfs ef aðstæður eru með þeim hætti að tveir eða fleiri umsækjendur teljast jafnhæfir og annar eða einn þeirra fellur undir slíka lagareglu. Þessi aðstaða að lögum leggur þannig þá skyldu á herðar þeim sem veita opinbert starf að vel sé vandað til þess verks að meta umsækjendur innbyrðis og að það sé gert með málefnalegum og gagnsæjum hætti. Liður í því gagnsæi er einnig að stjórnvöld geti framvísað gögnum um undirbúning að ákvarðanatöku um veitingu á starfi til þeirra aðila sem að lögum eiga að hafa með höndum eftirlit eða endurskoðun slíkra ákvarðana, sbr. t.d. kærunefnd jafnréttismála, dómstólar og umboðsmaður Alþingis.“

Ég hef orðið þess var í störfum mínum að stjórnvöld geri á stundum ekki fullnægjandi reka að því að innleiða nauðsynlegar breytingar á verklagi og starfsháttum við ráðningar í opinber störf í kjölfar þess að slík ákvörðun hefur sætt gagnrýni hjá umboðsmanni Alþingis eða dómstólum. Svo virðist sem stjórnvöld láti oftsinnis hjá líða að greina með fullnægjandi hætti þann annmarka í ráðningarferlinu sem gagnrýni eftirlitsaðila leiðir í ljós svo því sé kleift að standa betur að málum þegar næst kemur að því að taka samskonar ákvörðun. Á þetta jafnvel við þótt stjórnvöld hafi lýst því opinberlega yfir í kjölfar niðurstöðu umboðsmanns eða dómstóls að gerðar verði ráðstafanir til þess að bæta þarna úr. Það er vandasamt að fullyrða nokkuð um ástæður þessa en ljóst er að fjöldi verkefna í stjórnsýslunni og eftir atvikum skortur á viðunandi þekkingu starfsmanna á þeim lagareglum og sjónarmiðum sem hér eiga við hljóta að vega þar þungt. Ég tel hins vegar rétt á þessum vettvangi að leggja áherslu á mikilvægi þess fyrir stjórnsýsluna að þessi málaflokkur sé tekinn föstum tökum og að leitað verði leiða til að tryggja að vandað sé til verka eins og kostur er þegar ráðið er í opinber störf. Ófullnægjandi vinnubrögð í þessu efni kunna einnig að hafa þau áhrif að áhugasamir einstaklingar láti vera að sækjast eftir störfum hjá hinu opinbera og þar með er teflt í hættu þeim markmiðum sem þessum reglum er ætlað að stuðla að.

## 8.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og starf dómstóla.

Til umboðsmanns Alþingis leita öðru hvoru aðilar sem telja tilefni til að kvarta yfir starfsháttum dómstóla. Erindi þessi hafa m.a. lotið að niðurstöðum dómsmála, í einstaka tilvikum, einkum á fyrstu starfsárum umboðsmanns, að drætti á afgreiðslu mála, vali á einstaklingum við dómkvaðningu matsmanna og sem skiptastjóra þrotabúa og ákvörðunum á sviði starfsmannamála, svo sem ráðningu starfsmanna.

Í b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, segir að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa dómstóla. Sambærilegt ákvæði var ekki í áðurgildandi lögum um umboðsmann Alþingis nr. 13/1987 en af þeim lögum var ljóst að umboðsmanni var hins vegar ekki ætlað að fjalla um niðurstöður dóma eða meðferð mála fyrir dómstólum. Var þetta áréttað í 4. tölul. 3. gr. starfsreglna umboðsmanns nr. 82/1988 sem Alþingi setti þar sem tekið var fram að starfssvið umboðsmanns næði ekki til „dómsathafna“. Þarna var því skýrlega kveðið á um að það félli ekki undir umboðsmann að fjalla um þau verkefni dómstóla sem skilgreind voru sem dómsathafnir. Öðru máli gegndi hins vegar um



stjórnsýslu dómstólanna enda var hún á þessum tíma að miklu leyti verkefni dóms- og kirkjumálaráðuneytisins eða laut eftirliti þess. Ákvarðanir og afskipti ráðuneytisins af þessum málum gátu því orðið tilefni umfjöllunar umboðsmanns. Um eiginlegar dómsathafnir á lægra dómstigi gildir hins vegar að þær geta almennt komið til endurskoðunar hjá æðra dómi.

Við endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis árið 1997 var eins og áður sagði tekið upp í 3. mgr. 3. gr. laganna umrætt orðalag um að starfssvið umboðsmanns tæki ekki til „starfa dómstóla“. Var þetta skýrt svo í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/1997:

„Í b-lið 3. mgr. er tekið fram að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa dómstóla. Umboðsmaður getur því ekki tekið niðurstöður dóms til endurskoðunar og ekki heldur skipt sér af því hvernig dómstólar haga meðferð mála. Ákvæðið tekur eingöngu til starfa þeirra dómara sem fara með dómsvald í skilningi 2. gr. stjórnarskrárinnar og fjallað er nánar um í V. kafla stjórnarskrárinnar.“

Þegar tilvitnað ákvæði laga nr. 85/1997 var lögfest höfðu ekki orðið þær breytingar á stjórnsýslu dómstólanna sem leiddu af lögum nr. 15/1998, um dómstóla, og þar með tilkomu dómstólaráðs. Við þær breytingar voru ýmis stjórnsýsluverkefni sem áður höfðu verið viðfangsefni dóms- og kirkjumálaráðuneytisins flutt til dómstólaráðs og dómstjóra héraðsdómstólanna.

Eitt þeirra mála sem ég fjallaði um á árinu 2003 og greint er frá í kafla 19.3, mál nr. 3796/2003, varð mér sérstakt tilefni til að beina sjónum mínum að því hvernig afmarka beri starfssvið umboðsmanns Alþingis á grundvelli ákvæðis b-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Í máli þessu barst mér kvörtun frá einstaklingi sem hafði sótt um starf í afgreiðslu héraðsdómstóls og taldi að sú ákvörðun dómstjóra að ráða annan úr hópi umsækjenda hefði brotið í bága við ákvæði 32. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Í því ákvæði er kveðið á um að fatlaðir skuli eiga forgang að atvinnu hjá ríki og sveitarfélagi ef hæfni þeirra til starfsins er meiri eða jöfn hæfni annarra sem um starfið sækja. Ég ákvað af þessu tilefni að senda dómstólaráði bréf, dags. 5. júní 2003. Í bréfinu rakti ég ofangreint ákvæði b-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 og forsögu ákvæðisins eins og hún birtist í lögskýringargögnum. Ég vakti athygli á því að sá munur er á orðalagi athugasemda við a- og b-liði 3. mgr. að um a-liðinn, þar sem tekið er fram að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess, sbr. þó 11. gr., er beinlínis tekið fram að utan starfssviðs umboðsmanns falli störf Alþingis „og stjórnsýsla í þágu Alþingis sem háð er eftirliti þingforseta samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis“. Þá rakti ég þær breytingar sem urðu með lögum nr. 15/1998 á fyrirkomulagi almennrar stjórnsýslu héraðsdómstólanna, m.a. með tilkomu dómstólaráðs. Þá sagði svo í bréfi mínu til ráðsins:

„[...] Með tilliti til þess hlutverks sem umboðsmanni Alþingis er fengið við að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins tel ég að almennt sé rétt að túlka þröngt undantekningar frá því að borgararnir geti borið ákvarðanir og athafnir sem eru liður í stjórnsýslu hins opinbera undir umboðsmann Alþingis. Af lögskýringargögnum verður ráðið að afstaða löggjafans er skýr að því er lýtur að stjórnsýslu í þágu Alþingis enda tekið fram að hún sé háð eftirliti forseta Alþingis. Lögskýringargögn eru hins vegar ekki jafn skýr um það hvað felist í því orðalagi að starfssvið umboðsmanns taki ekki til „starfa dómstóla“. Athugasemdir þar gætu verið til marks um að undantekningin frá starfssviði umboðsmanns hafi eingöngu átt að taka til hinna eiginlegu dómstarfa og beitingu dómsvalds, og þá þau viðfangsefni héraðsdómara sem geta eftir atvikum

komið til endurskoðunar hjá æðra dómi. Ég bendi þar jafnframt á þá afmörkun sem fram kemur í c-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Þá tel ég einnig ástæðu til að varpa fram þeirri spurningu af hvaða ástæðu hin almenna stjórnýsla dómstólanna sem er hliðstæð annarri stjórnýslu ríkisins og fer að meginstefnu til fram á sama lagagrundvelli eigi með tilliti til hagsmuna borgaranna að vera undanskilin eftirliti umboðsmanns Alþingis.

Með tilliti til þess sem rakið hefur verið hér að framan og með hliðsjón af hlutverki dómstólaráðs, sbr. meðal annars 7. tl. 14. gr. laga nr. 15/1998, hef ég ákvæðið að leita eftir viðhorfi dómstólaráðs til þess hvort ákvörðun dómstjóra héraðsdóms um ráðningu í starf af því tagi sem áður nefnd kvörtun fjallar um falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Þetta geri ég áður en ég tek frekari ákvarðanir um athugun mína á kvörtuninni. Jafnframt óska ég eftir að dómstólaráð lýsi viðhorfi sínu til þess, með hliðsjón af þeirri meginreglu sem fram kemur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, hvort einstaklingur sem borið hefur fram kvörtunina við mig geti í tilefni af ákvörðun dómstjóra sem fellur undir almenna stjórnýslu viðkomandi dómstóls skotið málinu til dómstólaráðs.“

Svar dómstólaráðs barst mér í bréfi, dags. 19. ágúst 2003. Þar kemur fram sú afstaða að það sé eðlilegur skilningur á orðalaginu „starfa dómstóla“ í b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 að „átt sé við alla starfsemi dómstóla hvort sem um eiginleg dómstörf er að ræða eða verkefni sem tilheyra stjórnýslu dómstólanna. Hafi ætlun löggjafans verið sú að takmarka ákvæðið við eiginleg dómstörf eða beitingu dómsvalds hefði verið nærtækast að velja orðalag sem vísar beinlínis til dómstarfa svo sem dómsathafnir eða störf dómara“. Þá er rakið í svarbréfi dómstólaráðs til mín að lög nr. 15/1998, um dómstóla, hafi að „geyma ákvæði sem eiga að tryggja rétt þeirra sem telja að réttur hafi verið á sér brotinn í stjórnýslu héraðsdómstólanna. [Megi] þar sérstaklega nefna að samkvæmt 4. mgr. 16. gr. [hafi] Dómstólaráð ... agavald gagnvart dómstjórum en af því ákvæði [leiði] að borgararnir [geti] beint kvörtunum um stjórnýslu héraðsdómstólanna til ráðsins. Þá [megi] einnig nefna að borgararnir [geti] skotið kvörtunum vegna starfa dómara til nefndar um dómaraströf, sbr. IV. kafla dómstólalaga, sérstaklega 27. gr. Loks [standi] borgurunum sú leið opin að höfða dómsmál ef þeir telja að réttur hafi verið á þeim brotinn“. Í lok bréfs dómstólaráðs segir svo:

„Dómstólaráð telur það grundvallaratriði að umboðsmaður Alþingis er ekki hluti af dómsvaldinu og hlutverk hans fyrst og fremst að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Löggjafinn hefur talið mikilvægt að dómsvaldið fari sjálft með yfirstjórn stjórnýslu sinnar og sé ekki háð eftirlitshlutverki annarra. Þessa löggjafarvilja sér stað bæði í dómstólalögum og 3. gr. laga um umboðsmann Alþingis.“

Sú breyting sem gerð var á stöðu dómstóla og stjórnýslu þeirra árið 1998 var liður í því að treysta sjálfstæði þeirra gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins. Það er hlutverk umboðsmanns Alþingis að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Starfsemi framkvæmdarvaldsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, er því sá þáttur ríkisvaldsins sem eftirliti umboðsmanns Alþingis er ætlað að taka til.

Spyrja má hvort það sé eðlilegt út frá sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna að hægt sé að leita til umboðsmanns Alþingis í tilefni af ákvörðun um ráðningu eða skipun af hálfu dóms- og kirkjumálaráðherra í opinber störf, þ.á.m. í embætti héraðs- og hæstaréttardómara, en ekki vegna ráðningar skrifstofumanns eða annarra starfsmanna héraðsdómstóls sem dómstjóri tekur ákvörðun um. Í báðum tilvikum getur reynt á sömu lög og reglur, þ.m.t. grundvallarreglur stjórnýsluréttarins og ákvæði stjórnýslulaga. Sama getur eftir atvikum átt við aðrar ákvarðanir og athafnir dómstjóra og einstakra dómara sem teknar eru sem liður

í almennri stjórnýslu dómstóla og lúta ekki hinum einstöku réttarfarsreglum. Ástæða þess að ég vek máls á þessu viðfangsefni er að nokkur réttaróvissa ríkir að mínu áliti um hvort ákvarðanir sem teknar eru í almennri stjórnýslu dómstólanna hér á landi falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis, m.a. að teknu tilliti til lögskýringargagna að baki lögum nr. 85/1997. Ég tel það óheppilegt að lögbundin afmörkun á starfssviði umboðsmanns sé að þessu leyti ekki eins skýr og kostur er. Ég tel því nauðsynlegt að leitað verði eftir atvikum leiða á vettvangi Alþingis til að taka af vafa um hvort ákvarðanir sem teknar eru í almennri stjórnýslu dómstóla eigi að falla undir starfssvið umboðsmanns.

## 9.0. Erlent samstarf og fundir.

Frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis á árinu 1988 hafa umboðsmaðurinn og starfsmenn hans tekið nokkurn þátt í fjölbjóðlegu 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.

Dagana 7.–8. apríl 2003 sótti ég 4. ráðstefnu umboðsmanna þjóðþinga í aðildarlöndum Evrópusambandsins í Aþenu, en í kjölfar aðildar Íslands og Noregs að Schengensamstarfinu bauð umboðsmaður Evrópuþingsins umboðsmönnum þinganna í þessum löndum að taka þátt í því samstarfi.

Dagana 4.–5. september 2003 var haldinn fundur umboðsmanna á Norðurlöndum í Helsinki. Sóttum við, ég og Trausti Fannar Valsson, fundinn.

Dagana 3.–5. nóvember 2003 var haldinn í Osló 8. vinnufundur (Round Table) umboðsmanna Evrópulanda á vegum Evrópuráðsins. Sóttum við, ég og Róbert R. Spanó, fundinn. Í framhaldi af þessum fundi vorum við einnig viðstaddir opinn fund umboðsmanns danska Þjóðþingsins með þeirri þingnefnd (Retsudvalget) sem fjallar um skýrslu umboðsmanns og málefni embættisins. Sú nýbreytni var tekin upp á árinu 2002 að umboðsmaður hitti nefndina á opnum fundi einu sinni á ári þar sem umboðsmaður kynnrir ársskýrslu sína og nefndarmenn geta beint fyrirspurnum til umboðsmanns. Fundurinn er opin almenningi og fjölmiðlum en þeir sem vilja vera viðstaddir þurfa að skrá sig fyrirfram.

Dagana 13.–14. nóvember 2003 var haldin ráðstefna í Strassborg á vegum nefndar Evrópuráðsins um aðgerðir gegn kynþáttamísrétti og fordómum (ECRI). Fundinn sótti Kjartan Bjarni Björgvinsson.

Dagana 1.–2. desember 2003 var haldinn í Strassborg vinnufundur samráðsvettvangs (Liaison-Network) umboðsmanna þjóðþinga í aðildarlöndum Evrópusambandsins, EES-samningsins og umboðsmanns Evrópuþingsins. Róbert R. Spanó hefur verið fulltrúi minn á þessum vettvangi.

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 álitaefni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Ég sótti tvo slíka fundi á árinu 2003 en þeir voru haldnir í Þórshöfn dagana 7.–9. maí og í Kaupmannahöfn dagana 4.–5. desember.

Á árinu 2003 átti ég sem fyrr fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem til umfjöllunar voru hjá mér eða vegna almennra atriða í stjórnýslufráttum viðkomandi stjórnvalds.

## II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2003.

### 1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2003.

#### 1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2003 voru alls 299 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir .....	293
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns .....	6
	<hr/>
Samtals	299

#### 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 .....	27
febrúar .....	21
mars .....	32
apríl .....	20
maí .....	31
júní .....	25
júlí .....	25
ágúst .....	13
september .....	27
október .....	30
nóvember .....	25
desember .....	17
	<hr/>
Samtals	293

Að þessum 293 kvörtunum stóðu samtals 439 aðilar eða 412 einstaklingar og 27 lögaðilar. Af einstaklingum voru 117 konur og 295 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 10 ára og sá elsti 84 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri .....	5
21 – 30 ára .....	36
31 – 40 – .....	68
41 – 50 – .....	118
51 – 60 – .....	98
61 – 70 – .....	56
71 árs og eldri .....	27

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana sem bárust eftir landshlutum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Sjö kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis og tvær frá erlendum aðilum. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 299 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 heildaribúa-fjölda landsins
<b>Reykjavík</b>	<b>130</b>	<b>43,5 %</b>	<b>39,0%</b>
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	<b>46</b>	<b>15,4 %</b>	<b>23,7%</b>
– Seltjarnarnes	4		
– Kópavogur	18		
– Garðabær	3		
– Hafnarfjörður	14		
– Mosfellsbær	7		
<b>Suðurnes</b>	<b>15</b>	<b>5,0 %</b>	<b>5,8%</b>
– Reykjanesbær	10		
– Grindavík	1		
– Vogar	4		
<b>Vesturland</b>	<b>11</b>	<b>3,7 %</b>	<b>5,0%</b>
– Akranes	3		
– Borgarbyggð	3		
– Borgarfjarðarsveit	2		
– Snæfellsbær	2		
– Dalabyggð	1		
<b>Vestfirðir</b>	<b>11</b>	<b>3,7 %</b>	<b>2,7%</b>
– Ísafjarðarbær	8		
– Bolungarvík	1		
– Vesturbyggð	2		
<b>Norðurland vestra</b>	<b>16</b>	<b>5,4 %</b>	<b>3,1%</b>
– Hvammstangi	2		
– Blönduós	9		
– Skagafjörður	2		
– Siglufjörður	3		
<b>Norðurland eystra</b>	<b>21</b>	<b>7,0 %</b>	<b>9,2%</b>
– Akureyri	10		
– Dalvíkurbyggð	2		
– Grenivík	1		
– Ólafsfjörður	3		
– Reykjahlíð	2		
– Kópasker	2		
– Raufarhöfn	1		
<b>Austurland</b>	<b>7</b>	<b>2,3 %</b>	<b>4,1%</b>
– Vopnafjörður	1		
– Egilsstaðir	2		
– Fjarðarbyggð	2		
– Breiðdalsvík	1		
– Höfn	1		
<b>Suðurland</b>	<b>27</b>	<b>9,0 %</b>	<b>7,4%</b>
– Árborg	20		
– Hveragerði	2		
– Hella	1		
– Hvolsvöllur	1		
– Vestmannaeyjar	3		
<b>Íslendingar búsettir erlendis</b>	<b>7</b>	<b>2,3 %</b>	
<b>Erlendir aðilar</b>	<b>2</b>	<b>0,7 %</b>	
<b>Mál tekin upp að eigin frumkvæði</b>	<b>6</b>	<b>2,0 %</b>	
	<b>299</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

### 1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 311 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs . . . . .	57
Mál til meðferðar á árinu . . . . .	299
Afgreidd mál . . . . .	311
Mál til meðferðar í árslok . . . . .	45

Af þeim 45 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2003, var í 24 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í tveimur málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, sex 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 2003, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd en tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölbætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit . . . . .	35
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla . . . . .	2
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds . . . . .	97
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess . . . . .	12
b) Dómsathafnir . . . . .	4
c) Einkaréttarleg lögskipti . . . . .	3
d) Önnur atriði . . . . .	2
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds . . . . .	57
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 . . . . .	7
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun . . . . .	92
	Samtals 311

### 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 2003, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

**A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir****1. Forsætisráðuneytið**

– Ráðuneytið	2
– Ríkislögmaður	1
– Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	1
– Framkvæmdanefnd um einkavæðingu	1
	<u>5</u>

**2. Menntamálaráðuneytið**

– Ráðuneytið	18
– Ríkisútvarpið	5
– Háskóli Íslands	1
– Landsbókasafn Ísl.- Háskólabókasafn	1
– Lánasjóður íslenskra námsmanna	1
– Málskotsnefnd LÍN	2
– Fornleifavernd ríkisins	1
– Námsleyfasjóður	1
	<u>30</u>

**3. Utanríkisráðuneytið**

– Ráðuneytið	2
– Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli	1
– Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar	1
	<u>4</u>

**4. Landbúnaðarráðuneytið**

– Ráðuneytið	7
– Skógrækt ríkisins	1
– Veðimálastjóri	2
	<u>10</u>

**5. Sjávarútvegsráðuneytið**

– Ráðuneytið	13
	<u>13</u>

**6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið**

– Ráðuneytið	43
– Lögregluþyrirvöld	1
– Fangelsisþyrirvöld	12
– Ríkissaksóknari	4
– Sýslumenn	9
– Héraðsdómar	3
– Persónuvernd	4
– Útlendingastofnun	1
– Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	4
– Mannanafnanefnd	1
	<u>82</u>

**7. Félagsmálaráðuneytið**

– Ráðuneytið	7
– Barnaverndarstofa	2
– Íbúðalánasjóður	2
– Vinnumálastofnun	1
– Framkvæmdasjóður fatlaðra	1
– Úrsk.nefnd félagsþjónustu	4
– Úrsk.nefnd atvinnuleysisbóta	5
– Úrsk.nefnd fæðingar- og foreldraorlof	3
– Kæruneftnd barnaverndarmála	3
– Kæruneftnd fjöleignarhúsamála	1
– Kæruneftnd húsnæðismála	1
– Kæruneftnd jafnréttismála	1
	<u>31</u>

**8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið**

– Ráðuneytið	8
– Úrskurðarnefnd almannatrygginga	8
– Tryggingastofnun ríkisins	10
– Heilbrigðisstofnanir	7

– Landlæknisembættið	4
	<u>37</u>

**9. Fjármálaráðuneytið**

– Ráðuneytið	4
– Yfirskattanefnd	1
– Skattyfirvöld	14
– Lífeyrissjóðir	3
– Kjaranefnd	1
– Fasteignamat ríkisins	1
– Ríkistollanefnd	1
– Kæruneftnd útboðsmála	2
	<u>27</u>

**10. Samgönguráðuneytið**

– Ráðuneytið	6
– Landssími Íslands hf.	1
– Póst- og fjarskiptastofnun	1
	<u>8</u>

**11. Iðnaðarráðuneytið**

– Ráðuneytið	1
– Byggingastofnun	1
– Orkustofnun	1
– Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda	1
	<u>4</u>

**12. Viðskiptaráðuneytið**

– Ráðuneytið	1
– Fjármálaeftirlitið	1
– Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	1
	<u>3</u>

**13. Hagstofa Íslands**

–	2
	<u>2</u>

**14. Umhverfisráðuneytið**

– Ráðuneytið	1
– Umhverfisstofnun	2
– Úrsk.nefnd skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir	3
– Úrsk.nefnd skipulags- og byggingarmála	1
	<u>7</u>

**B. Sveitarfélög****Innheimtustofnun sveitarfélaga**

–	4
	<u>4</u>

**Reykjavíkurborg**

– Borgin	2
– Félagsþjónusta	4
– Fræðslumiðstöð	1
– Leikskólar Reykjavíkur	1
– Orkuveita Reykjavíkur	2
	<u>10</u>

**Hafnarfjarðarbær**

– Bærinn	2
– Félagsþjónusta	1
	<u>3</u>

**Reykjanesbær**

– Bærinn	1
– Félagsþjónusta	1
	<u>2</u>

**Dalvíkurbyggð**

–	1
	<u>1</u>

**Grýtubakkahreppur**

–	1
	<u>1</u>

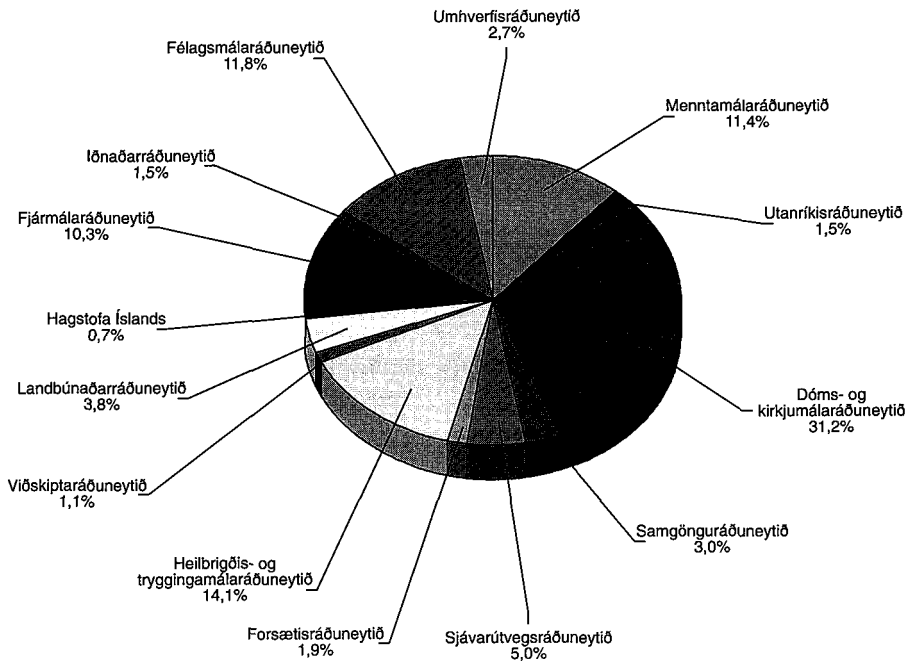
**Vestmannaeyjabær**

–	2
	<u>2</u>

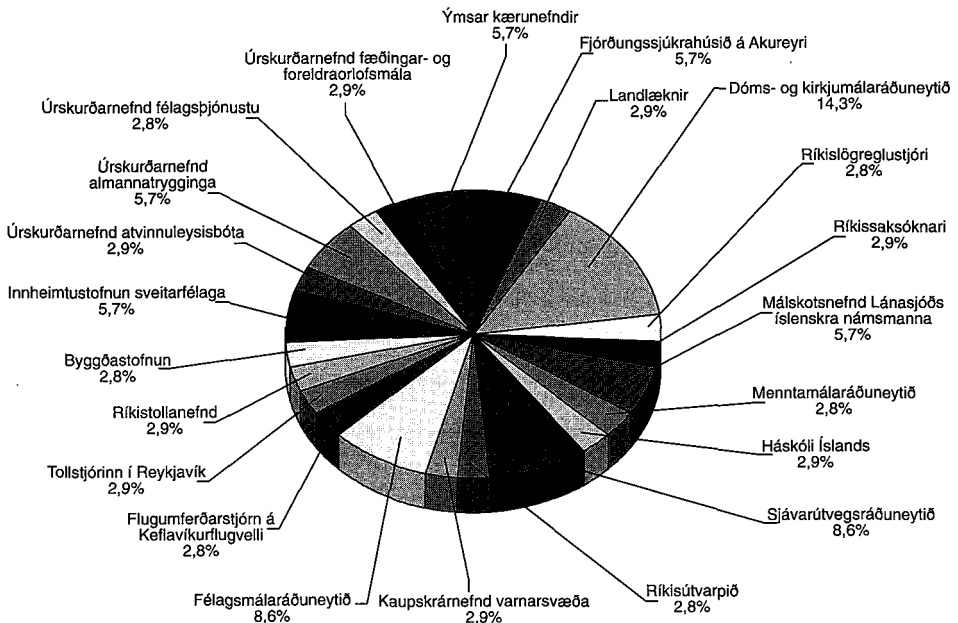
**C. Annað**

– Óflokkað	13
	<u>13</u>

#### D. Skráð mál 2003 flokkuð eftir ráðuneytum.



#### E. Mál, flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2003, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.



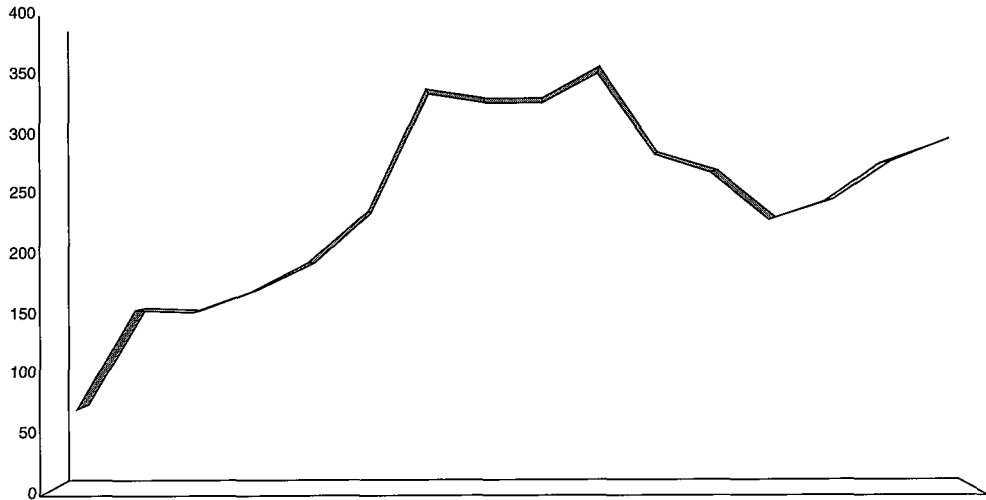


### 1.5. Skipting skráðra mála 2003 eftir viðfangsefnum.

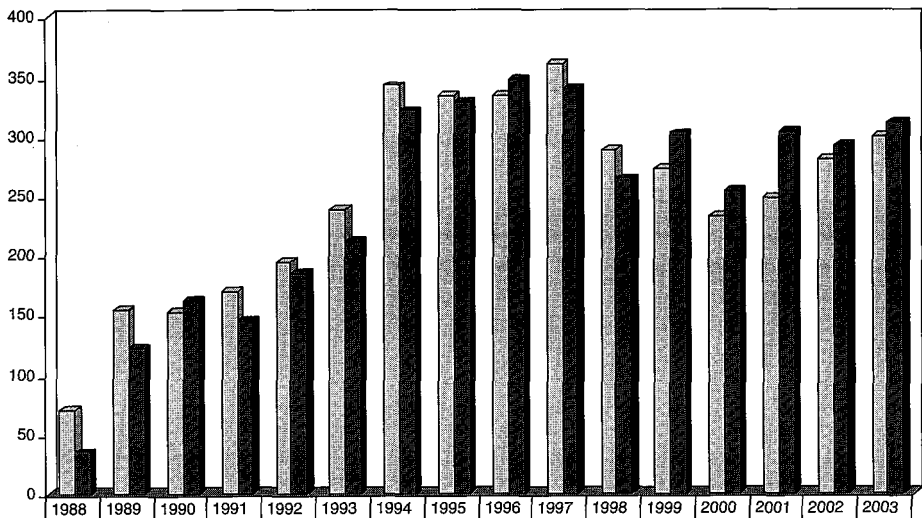
Aðgangur að gögnum og upplýsingum . . . . .	4	Persónuréttindi . . . . .	4
Almannatryggingar . . . . .	14	Póst- og fjarskiptamál . . . . .	1
Alþingi . . . . .	1	Samgöngur . . . . .	3
Atvinnuleysistryggingar . . . . .	7	Samkeppnismál . . . . .	1
Atvinnuréttindi . . . . .	3	Sektir . . . . .	1
Bankar, sjóðir og fjármálafyrirtæki . . . . .	3	Sjávarútvegur . . . . .	11
Börn . . . . .	13	Skaðabætur . . . . .	5
Dómstólar og réttarfar . . . . .	5	Skattar og gjöld . . . . .	26
Dýrasjúkdómar . . . . .	1	Sveitarfélög . . . . .	3
Dýraveiðar . . . . .	1	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls . . . . .	51
Fangelsismál . . . . .	22	Útlendingar . . . . .	4
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð . . . . .	4	Vinnuréttur . . . . .	1
Fjölmíðlun . . . . .	1	Ökuréttindi . . . . .	1
Gjafsókn . . . . .	7		
Heilbrigðismál . . . . .	5		
Hugverka- og einkaréttindi . . . . .	1		
Húsnæðismál . . . . .	2		
Innheimta opinberra gjalda . . . . .	1		
Jafnréttismál . . . . .	1		
Jarðir . . . . .	1		
Landbúnaður . . . . .	3		
Lífeyrismál . . . . .	4		
Löggæsla . . . . .	1		
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar . . . . .	31		
Menningarmál . . . . .	4		
Menntamál . . . . .	3		
Námslán og námsstyrkir . . . . .	9		
Opinberar framkvæmdir og innkaup . . . . .	3		
Opinberir starfsmenn . . . . .	30		
Orkumál . . . . .	1		
Orlofsmál . . . . .	1		
		Samtals	299

## 2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

### 2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2003.

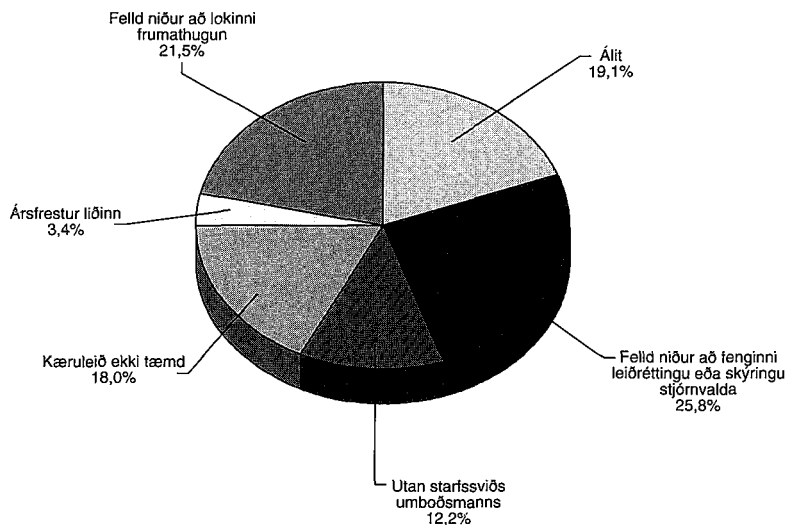


	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280	299



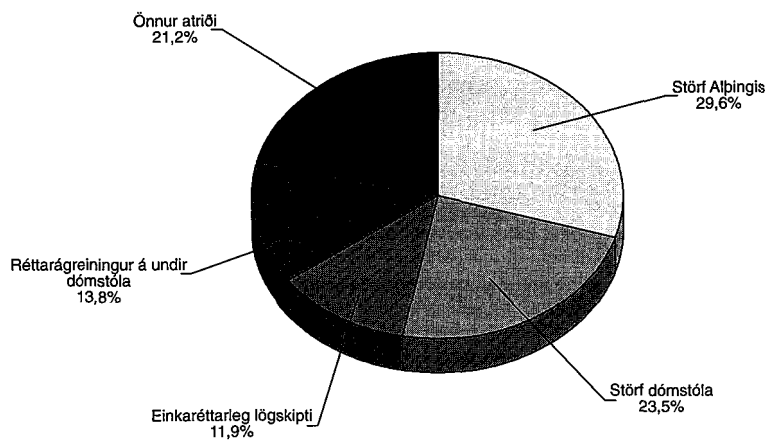
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
□ Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280	299
■ Afgreidd mál	35	122	162	144	185	212	321	328	347	340	264	302	253	303	292	311

## 2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2003.



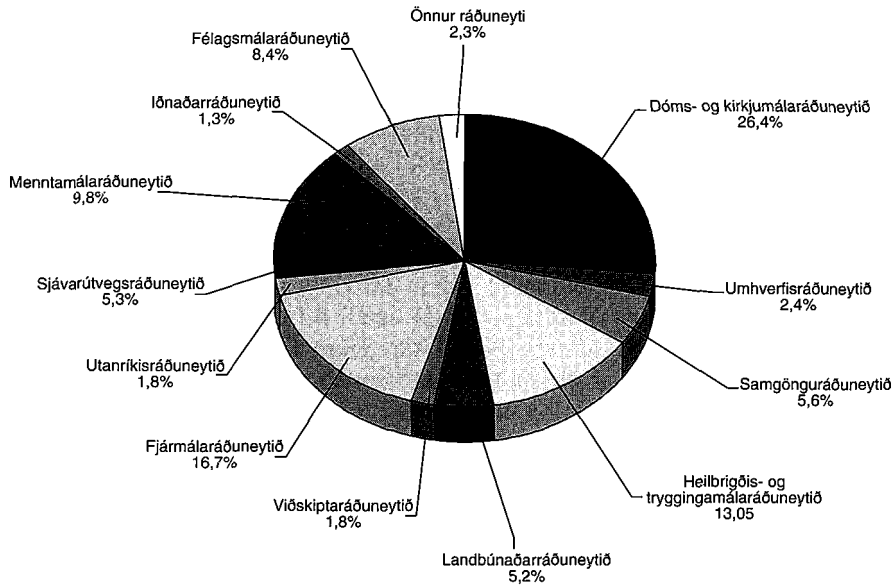
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	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
2003	35	97	23	57	7	92
Samtals	748	1010	480	704	135	844

### 2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2003.

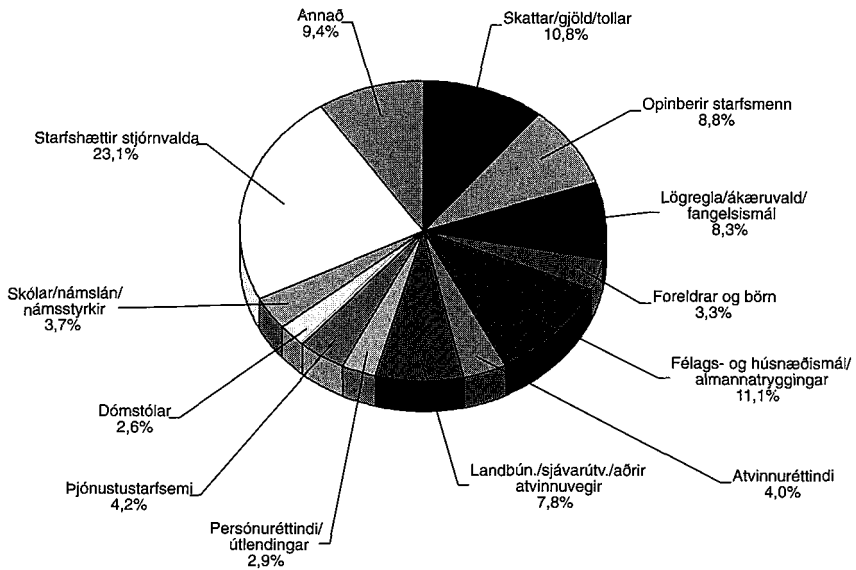


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
Samtals	142	113	57	66	102

## 2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2003.



## 2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2003.



### 3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.

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

Hér að neðan er yfirlit sem ég hef tekið saman um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum sem ég sendi frá mér á árinu 2003. 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 þremur þessara mála hef ég einnig beint almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en í 16 málum sem ég lauk á árinu 2003 beindi ég eingöngu almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 21 álit. Í fjórum tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álituð fjallaði um. Í öllum hinum málunum 17 fæ ég ekki annað ráðið af viðbrögðum stjórnvalda en þau hafi farið að tilmælum mínum.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
3432/2002	61	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
3574/2002	216	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
3698/2003	221	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
3545/2002	215	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X			
3521/2002	193	Félagsmálaráðuneytið		X		
3777/2003	201	Félagsmálaráðuneytið		X		
3395/2001	53	Innheimtustofnun sveitarfélaga		X		
3724/2003	54	Innheimtustofnun sveitarfélaga		X		
3837/2003	66	Kærunefnd jafnréttismála		X		
3426/2002	132	Kaupskrárnefnd varnarsvæða	X			
3599/2002	90	Málskotsnefnd LÍN		X		
3854/2003	92	Málskotsnefnd LÍN		X		
3741/2003	91	Menntamálaráðuneytið		X		
3712/2003	94	Ríkiskaup	X			
3786/2003	72	Ríkissaksóknari	X			
3756/2003	147	Sjávarútvegsráðuneytið		X		
3540/2002	160	Tollstjórinn í Reykjavík		X		
3515/2002	42	Úrskurðarnefnd almannatrygginga		X		
3787/2003	48	Úrskurðarnefnd almannatrygginga		X		
3691/2003	50	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta		X		
3744/2003	130	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála		X		
		Samtals	4	17	0	0

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 ákveðnum annmörkum sem hafi verið á málsmeðferð stjórnvalds þegar það tók þá ákvörðun sem kvörtun til mín 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.

Í síðustu skýrslu minni til Alþingis var tekin upp sú nýbreytni að birta sérstakt yfirlit yfir viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns. Þetta eru þau mál þar sem ég hef beint því til viðkomandi stjórnvalds að gera almennt breytingar á tilteknum vinnubrögðum eða reglum. Hef ég í kjölfarið innt stjórnvöld eftir því hvort af þeirra hálfu hafi verið gripið til sérstakra ráðstafana í tilefni af almennum tilmælum mínum.

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 19 mál þar sem ég beindi í álitu mínu almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds. Í öllum tilvikum fóru stjórnvöld 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	Enn til meðferðar
3699/2003	134	Byggðastofnun	X		
3490/2002	106	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X		
3545/2002	215	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X		
2625/1998	182	Félagsmálaráðuneytið	X		
3684/2003 og 3714/2003	125	Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri	X		
3680/2002	124	Flugmálstjórn Keflavíkurflugvelli	X		
3805/2003	161	Háskóli Íslands	X		
3518/2002	56	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðn.	X		
3653/2002	63	Landlæknisembættið	X		
3608/2002 og 3635/2002	159	Orkuveita Reykjavíkur	X		
3667/2002	123	Ríkislögreglustjóri	X		
3786/2003	72	Ríkissaksóknari	X		
3852/2003	174	Ríkistollanefnd	X		
3616/2002	115	Ríkisútvarpið	X		
3708/2003	144	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
3717/2003	145	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
3848/2003	148	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
3744/2003	130	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála	X		
3588/2002	200	Úrskurðarnefnd félagsþjónustu	X		
		Samtals	19	0	0

#### 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 2003 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Þess skal getið að upplýsingar um



hvort Alþingi eða stjórnvöld hafi að einhverju leyti brugðist við af þessu tilefni er að finna eftir reifun hvers álitis í kafla III, ef slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

1. Mál nr. 3574/2002 (sjá bls. 216). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli Alþingis á því að nokkur réttaróvissa ríkti um það hvernig dómsmálaráðherra bæri að leysa úr umsókn um ríkisborgararétt samkvæmt 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952. Vísaði hann í því sambandi til lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og mikilvægis þeirra réttinda sem um væri að tefla. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður eðlilegt að tekið yrði til athugunar hvort rétt væri að kveða með skýrum hætti á um það í lögum hvort og þá á grundvelli hvaða sjónarmiða ráðherra væri heimilt að hafna umsókn um ríkisborgararétt þótt viðkomandi uppfyllti lögbundin skilyrði.
2. Mál nr. 3791/2003 (sjá bls. 158). Umboðsmaður Alþingis tók fram að af samanburði á tilteknum forsendum úr dómi Hæstaréttar 19. júní 2002 í máli nr. 72/2002 og athugasemdum í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, fengi hann ekki annað séð en að þær væru ekki að öllu leyti samrýmanlegar hvað varðar lýsingu á skilyrðum bótaskyldu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1995. Var það því niðurstaða umboðsmanns að nokkur réttaróvissa ríkti um skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögnum og hlutverk bóta-nefndar við mat á þeim í hverju tilviki. Í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra sagði umboðsmaður að hann hefði ákveðið að vekja athygli ráðherra á þessari afstöðu sinni þannig að hann gæti metið hvort tilefni væri til einhverra viðbragða af hans hálfu.
3. Mál nr. 3699/2003 (sjá bls. 134). Umboðsmaður Alþingis gerði athugasemdir við tiltekin atriði sem vörðuðu undirbúning Byggðastofnunar að úthlutun byggðakvóta á grundvelli ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, á árinu 1999. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnar Byggðastofnunar að hugað yrði að því við næstu endurskoðun á upphaflegri úthlutun byggðakvótans hvort og þá hvernig tekið yrði tillit til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitum hans.

### III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2003.

#### 1.0. Almennatryggingar.

##### 1.1. Ferðakostnaður. Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. (Mál nr. 3515/2002)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þar sem meðal annars var staðfest sú ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins að afturkalla ákvörðun stofnunarinnar um greiðslu kostnaðar af bílaleigubifreið vegna ferða B, föður A, í blóðskilunar meðferð.

Af hálfu úrskurðarnefndar almennatrygginga var byggt á því að úrskurðarnefndin hefði talið tryggingastofnun heimilt að afturkalla ákvörðun sína á grundvelli 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um leiðréttingu.

Umboðsmaður vísaði til þess að ákvörðun tryggingastofnunar frá í janúar 2001 um afturköllun hefði falið í sér efnislega breytingu á réttarstöðu föður A með því að ívilnandi ákvörðun hefði verið afturkölluð og í stað hennar tekin ný ákvörðun sem fól í sér verulega lægri greiðsluþátttöku stofnunarinnar en leiddi af fyrri ákvörðun. Benti umboðsmaður á að ákvæði 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga sem úrskurðarnefndin hefði byggt á beindist samkvæmt orðalagi sínu að „bersýnilegum“ villum í ákvörðuninni, s.s. misritun á orði, nafni, tölu eða reikningskekku. Ákvæðið tæki hins vegar ekki til leiðréttingar á efni ákvörðunar. Taldi umboðsmaður að ef efni ákvörðunar hefði orðið rangt vegna lögvillu, ónógra upplýsinga um málsatvik eða annarra sambærilegra ástæðna þá yrði stjórnvaldsákvörðun ekki breytt á grundvelli 2. mgr. 23. gr.

Umboðsmaður rakti í kjölfarið ákvæði 25. gr. stjórnarsýslulaga sem kveða á um heimildir stjórnvalda til að afturkalla ákvarðanir sem tilkynntar hafa verið aðila máls, ef það er aðila ekki til tjóns, sbr. 1. tölul. 25. gr. eða ef ákvörðun er ógildanleg, sbr. 2. tölul. sömu greinar. Þar sem augljóst væri að skilyrði 1. tölul. 25. gr. hefði ekki verið fyrir hendi taldi umboðsmaður að úrskurðarnefndinni hefði borið að taka afstöðu til þess hvort tryggingastofnun hefði verið heimilt að afturkalla ákvörðunina á grundvelli 2. tölul. 25. gr. eða eftir atvikum samkvæmt ólögfestum reglum stjórnarsýsluréttar um afturköllun.

Þar sem á skorti að úrskurðarnefndin byggði úrlausn sína á réttum lagagrundvelli að þessu leyti taldi umboðsmaður ekki nauðsynlegt að fjalla um hvort tryggingastofnun hefði haft heimild að lögum til að afturkalla fyrri ákvörðun sína. Taldi umboðsmaður rétt að taka fram að ákvörðun stjórnvalds um afturköllun fyrri ákvörðunar sinnar væri stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga, og yrði málsmeðferð við undirbúning slíkrar ákvörðunar því að samræmast reglum stjórnarsýslulaga, sbr. einkum 13. og 14. gr. laganna.

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

Í álitinu mínu, dags. 18. mars 2003, sagði meðal annars svo:

#### IV.

##### 1.

Eins og fram kemur í gögnum málsins kærði A ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 10. janúar 2001, til úrskurðarnefndar almannatrygginga. Í hinni kærðu ákvörðun „ógilti“ tryggingastofnun eldri ákvörðun, dags. 22. desember 2000, í máli föður A sem lést í febrúar 2001 þar sem fallist hafði verið á umsókn lækni B um endurgreiðslu ferðakostnaðar með bílaleigubíl vegna ferða hans í blóðskilunarmeðferð á Landspítala-háskólasjúkrahúsi.

Í skýringum úrskurðarnefndarinnar til mín var svarað fyrirspurn minni um ástæður þær sem nefndin taldi að hefðu heimilað ákvörðun tryggingastofnunar um að „afturkalla“ fyrri afgreiðslu sína. Með tilliti til skýringa nefndarinnar til mín, sem raktar eru í kafla III og atvika málsins að öðru leyti, hef ég ákveðið að afmarka athugun mína við þetta atriði.

##### 2.

Í ljósi ofangreindrar afmörkunar á athugun minni tel ég rétt að draga þau hér saman í stuttu máli.

Í upphafi septembermánaðar 1999 var ákveðið að B færi í blóðskilunarmeðferð á Landspítala-háskólasjúkrahúsi vegna langvarandi nýrnabilunar sem hann hafði átt við að stríða allt frá árinu 1982. Af hálfu lækna B var talið nauðsynlegt að hann kæmi á spítalann í blóðskilun þrisvar í viku. Þar sem B átti heima í Reykjanesbæ var fyrirséð að umræddar ferðir til Reykjavíkur myndu hafa nokkurn kostnað í för með sér. Sótti sonur hans, A, því um styrk til greiðslu ferðakostnaðar föður síns hjá Tryggingastofnun ríkisins 7. september 1999. Af hálfu tryggingastofnunar var umsóknin samþykkt í sama mánuði og þá til 12 mánaða, þ.e. allt til 7. desember 2000, og var samþykkt að greiða styrk sem næmi „áætlunarfargjaldi“, sbr. ákvæði reglna nr. 213/1999, um ferðakostnað sjúkratryggðra sjúklinga og aðstandenda þeirra innanlands.

Af gögnum málsins verður ráðið að fljótt hafi komið í ljós að líkamlegt ástand B hafi verið þess eðlis að hann gæti ekki ferðast með áætlunarbíl. Hafi A því tekið á leigu bílaleigubíl til þess að geta flutt föður sinn þrisvar í viku í umrædda blóðskilunarmeðferð. Ljóst er af gögnum málsins að starfsmenn tryggingastofnunar voru meðvitaðir um að svona háttáði til. Sem dæmi nefni ég að fyrir liggur að á árinu 2000 sendi B reikning að fjárhæð 489.600 krónur frá bílaleigu í Keflavík til stofnunarinnar. Tryggingastofnun ritaði af því tilefni B bréf, dags. 11. ágúst 2000, þar sem vísað var til þess að umsókn hans um greiðslu ferðakostnaðar hefði verið afgreidd í september 1999 og hefði kostnaður samkvæmt áætlunarfargjaldi þegar verið greiddur. Var reikningurinn frá bílaleigunni því endursendur. Þá liggur fyrir að áður en X, læknir, sótti á ný um styrk fyrir hönd B vegna bílaleigubíls til Tryggingastofnunar ríkisins 12. desember 2000 áttu hann og læknar nýrnadeildar sérstakan fund með tveimur læknum hjá tryggingastofnun og lögfræðingi sjúkratryggingadeildar vegna máls B. Í bréfi nýrnalækna B til úrskurðarnefndarinnar, dags. 23. júlí 2001, er áréttað að umræddur fundur, sem hafi verið „óvenjulegur“, hafi verið haldinn „í þeim tilgangi að gera [tryggingalæknum] grein fyrir því að B væri ófær um að ferðast með áætlunarbifreið sökum alvarlegra veikinda sinna“.

Í umsókn X, lækni, fyrir hönd B, til tryggingastofnunar, dags. 12. desember 2000, var því lýst skilmerkilega að óskað væri eftir styrk vegna ferða með bílaleigubíl. Þá var í sérstöku erindi B til stofnunarinnar vegna umsóknarinnar, dags. sama dag, lýst aðdraganda málsins og sérstaklega vikið að 6. mgr. 5. gr. reglna nr. 213/1999 um rétt B til greiðslu kostnaðar vegna bílaleigubíls.

Með bréfi tryggingastofnunar, dags. 22. desember 2000, til B var að öllu leyti fallist á þessa umsókn hans þó með „fyrirvara um að fullnægt [væri] skilyrðum í reglum um ferða-kostnað sjúklinga innanlands“. Í ljósi þessa fór A í framhaldinu með reikninga vegna umrædds bílaleigubíls til tryggingastofnunar þar sem þeir fengust ekki greiddir. Þegar leið á janúarmánuð 2001 sendi stofnunin B bréf, dags. 10. þess mánaðar, þar sem honum var kynnt að framangreindur „úrskurður“ um greiðslu kostnaðar vegna bílaleigubíls hefði verið „ógiltur“ en í staðinn hefði verið fallist á að greiða kostnað í samræmi við kílómetragjald vegna ferða með einkabifreið. Í bréfinu var ástæðu þess að fallið hefði verið frá eldri ákvörðun lýst með svohljóðandi hætti:

„[...] Tryggingalækni yfirsást, að verið var að sækja um greiðsluþátttöku í bílaleigubíl með skírskotun til sérákvæðis 6. mgr. 5. gr. reglna nr. 213/1999. Sjúkdóms-tilfelli verður að álitu stofnunarinnar ekki jafnað til þeirra, er höfð voru í huga er ákvæðið var sett í reglur.“

Þessa niðurstöðu tryggingastofnunar kærði A til úrskurðarnefndar almennatrygginga, fyrir hönd dánarbús föður síns, sem lést í febrúar 2001.

Með vísan til þess sem að framan er rakið lá það fyrir úrskurðarnefnd almennatrygginga að fjalla í máli þessu um hvort og þá með hvaða hætti tryggingastofnun hefði verið heimilt að afturkalla ákvörðun stofnunarinnar frá 22. desember 2000 þar sem fallist var á umsókn B um greiðslu kostnaðar vegna bílaleigubíls frá september 1999. Ég tek af þessu tilefni fram að ef það hefði verið niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að afturköllunin hefði verið óheimil hefði málinu eðli máls samkvæmt verið lokið þá þegar. Í úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga frá 21. nóvember 2001 er hins vegar ekki vikið einu orði að þessu atriði. Byggir úrskurðurinn fyrst og fremst á því að sökum þess að A hafði á umræddu tímabili, og allt til 13. desember 2000, átt ökuhæfa bifreið hafi ekki verið uppfyllt skilyrði 6. mgr. 5. gr. reglna nr. 213/1999 til að fallast á greiðslu kostnaðar B vegna bílaleigubíls.

Því er lýst í kafla III hér að framan að með bréfi, dags. 24. júní 2002, óskaði ég þess að úrskurðarnefndin gerði mér grein fyrir þeim ástæðum sem hún taldi heimila ákvörðun tryggingastofnunar frá 10. janúar 2001 um að afturkalla fyrri afgreiðslu sína frá 22. desember 2000. Var þess jafnframt óskað að nefndin lýsti viðhorfi sínu til þess hvort undirbúningur og málsmeðferð fyrrgreindrar ákvörðunar hefði samræmst almennum reglum stjórnisýsluréttar, sbr. einkum 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í svarbréfi nefndarinnar til mín kemur fram að nefndin hafi skoðað sérstaklega þessi atvik og að litið hafi verið til ákvæða stjórnisýslulaga og talið með tilliti til atvika málsins að tryggingastofnun hafi verið heimilt að „afturkalla/leiðrétta“ umrætt bréf frá 22. desember 2000. Þá eru þau atvik sem nefndin segist hafa horft til rakín og eftirfarandi tekið fram:

„Taldi nefndin því lagaskilyrði 2. mgr. 23. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um afturköllun ákvörðunar vera uppfyllt.“

Af tilvitnuðum skýringum úrskurðarnefndarinnar til mín verður ekki annað ráðið en að úrlausn nefndarinnar á því hvort tryggingastofnun hafi verið heimilt að afturkalla ákvörðun sína frá 22. desember 2000 hafi byggst á ákvæði 2. mgr. 23. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þar sem nefndin kys að svara ekki þeim þætti í bréfi mínu sem lýtur að því hvort undirbúningur og málsmeðferð stofnunarinnar hafi samrýmst almennum reglum stjórnisýsluréttar, sbr. einkum 13. gr. stjórnisýslulaga, lít ég svo á að það sé viðhorf nefndarinnar að engir annmarkar hafi að þessu leyti verið á ákvörðun tryggingastofnunar.

Ákvæði 2. mgr. 23. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, sem nefndin vísar til, er svohljóð-  
andi:

„Eftir að aðila hefur verið tilkynnt um ákvörðun er stjórnvaldi heimilt að leiðrétta bersýnilegar villur í henni, enda tilkynni stjórnvaldið aðila um leiðréttinguna án tafar og láti þeim sem fengið hefur endurrit af ákvörðuninni nýtt endurrit í té.“

Tilvitnað ákvæði stjórnáslulaga, sem úrskurðarnefndin byggir á, beinist samkvæmt orðalagi sínu að leiðréttingu á „bersýnilegum“ villum í ákvörðun, s.s. misritun á orði, nafni, tölu eða reikningssekkju. Ákvæði 2. mgr. 23. gr. tekur hins vegar ekki til leiðréttingar á efni ákvörðunar. Hafi því t.d. efni ákvörðunar orðið rangt vegna lögvilla, ónógra upplýsinga um málsatvik eða annarra sambærilegra ástæðna, verður ákvörðuninni ekki breytt á grundvelli þessa ákvæðis, sjá hér athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnáslu-  
lögum nr. 37/1993. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3304.)

Ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 10. janúar 2001, sem kærð var til úrskurðarnefndar almennatrygginga, fól í sér efnislega breytingu á réttarstöðu B en með henni ákvað nefndin að afturkalla ívilnandi ákvörðun sem stofnunin hafði tekið 22. desember 2000 um þátttöku í greiðslu kostnaðar B vegna leigu á bílaleigubíl. Ég bendi á að sú ákvörðun stofnunarinnar 10. janúar 2001 að fallast aftur á móti á greiðslur á grundvelli kílómetragjalds vegna ferða með einkabifreið fól í sér verulega lægri greiðsluþátttöku af hálfu tryggingastofnunar heldur en leiddi af ákvörðuninni 22. desember 2000 sem stofnunin ákvað að „ógilda“. Þar sem ekki liggur annað fyrir en að fyrri ákvörðunin hafi verið birt B með lögformlegum hætti, sbr. síðari máls. 1. mgr. 20. gr. stjórnáslulaga, var um að ræða afturköllun í lagalegum skilningi en ekki leiðréttingu, sbr. 2. mgr. 23. gr. stjórnáslulaga. Úrlausn úrskurðarnefndar almennatrygginga á þessu atriði var því ekki byggð á réttum laga-  
grundvelli.

Þá tek ég fram að þar sem kæra A beindist að ákvörðun tryggingastofnunar, dags. 10. janúar 2001, um að afturkalla ívilnandi ákvörðun í máli B sem stofnunin hafði áður tekið 22. desember 2000 bar úrskurðarnefndinni að leysa úr því í úrskurði sínum með rökstuddum hætti, sbr. 4. tölul. 31. gr., sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnáslulaga, hvort tryggingastofnun hefði að lögum verið þetta heimilt. Ég ítreka að í úrskurði nefndarinnar 21. nóvember 2001 er ekki að neinu leyti fjallað um þetta atriði og færir úrskurðarnefndin raunar í fyrsta sinn rök fyrir úrlausn sinni um heimild Tryggingastofnunar ríkisins til að afturkalla umrædda ákvörðun í skýringarbréfi sínu til mín.

Í 25. gr. stjórnáslulaga er stjórnvaldi í tveimur tilvikum veitt heimild til að afturkalla ákvörðun sem tilkynnt hefur verið aðila máls. Í fyrsta lagi þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila, sbr. 1. tölul., eða þegar ákvörðun er ógildanleg, sbr. 2. tölul. 25. gr. Þar sem augljóst er af atvikum málsins að tryggingastofnun gat ekki byggt ákvörðun um að afturkalla fyrri ákvörðun sína, dags. 22. desember 2000, á 1. tölul. 25. gr. stjórnáslulaga bar úrskurðarnefndinni að taka afstöðu til þess við meðferð kæru A hvort og þá með hvaða hætti skilyrði 2. tölul. 25. gr. laganna, eða eftir atvikum skilyrði ólögfesta afturköllunarheimilda, voru uppfyllt í þessu máli. Þar sem fyrir liggur að á skorti að úrskurðarnefndin byggði úrlausn sína að þessu leyti á réttum lagagrundvelli mun ég ekki fjalla í áliti þessu efnislega um hvort stofnunin hafði að lögum heimild til þess að afturkalla fyrri ákvörðun sína.

Ég ítreka þó að úrskurðarnefnd almennatrygginga fjallaði ekki í skýringum sínum til mín um þann þátt fyrirspurnar minnar sem laut að málsmeðferð tryggingastofnunar við töku umræddrar ákvörðunar um afturköllun. Ég tel því rétt að taka hér fram að ákvörðun um að afturkalla stjórnvaldsákvörðun er stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnáslulaga. Málsmeðferð við undirbúning og töku slíkrar ákvörðunar verður því að samrýmast reglum stjórnáslulaga. Þannig ber almennt að gera aðila viðvart um að mál hans sé til meðferðar

og veita honum færi á að tjá sig liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft, sbr. 13. og 14. gr. stjórnslulaga.

Eins og fram kemur í kafla IV.1 hér að framan ákvað ég með tilliti til skýringa úrskurðarnefndar almannatrygginga til mín, og atvika málsins að öðru leyti, að afmarka athugun mína á kvörtun A við úrlausn úrskurðarnefndarinnar um heimild tryggingastofnunar til að afturkalla fyrri ákvörðun stofnunarinnar frá 22. desember 2000. Það er niðurstaða mín að úrskurðarnefndin hafi ekki leyst úr þessu atriði í samræmi við lög. Tilmæli mín af þessu tilefni, sem fram koma í kafla V hér síðar, gera þannig ráð fyrir að úrskurðarnefndin taki kærðu A á ný til athugunar, komi fram beiðni þess efnis frá honum, og taki þá efnislega afstöðu til þess á réttum lagagrundvelli hvort heimilt var að lögum, að virtum atvikum málsins, að afturkalla hina ívilnandi ákvörðun sem tryggingastofnun tók í máli B 22. desember 2000.

Ég tek loks fram að úrlausn um það hvort tryggingastofnun hafði heimild að lögum til að afturkalla umrædda ákvörðun hefur úrslitaáhrif á frekari umfjöllun um mál þetta. Hef ég því ákveðið að fjalla hér ekki sérstaklega um þann þátt í úrskurði úrskurðarnefndarinnar sem beinist að bifreiðaeign A, og þá eftir atvikum hvort úrskurðarnefndin hafi þar byggt niðurstöðu sína á lögsmætum sjónarmiðum og fullnægt rannsóknarskyldu sinni. Ég bendi aðeins á það að ekki verður séð af gögnum málsins að bifreiðaeign A hafi haft þýðingu við ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 10. janúar 2001, í máli B sem A kærði til úrskurðarnefndar almannatrygginga.

## V.

### Niðurstaða.

Samkvæmt því sem að framan er rakið er það niðurstaða mín að úrskurðarnefnd almannatrygginga hafi í máli þessu ekki leyst úr því á réttum lagagrundvelli hvort Tryggingastofnun ríkisins var heimilt að afturkalla fyrri ákvörðun sína, dags. 22. desember 2000, í máli B, föður A. Þá er það niðurstaða mín að úrskurðarnefndin hafi á grundvelli 4. tölul. 31. gr., sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnslulaga, borið að leysa úr þessu atriði með rökstuddum hætti í úrskurði sínum frá 21. nóvember 2001.

Ég beini þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún taki mál A fyrir að nýju, komi fram ósk þess efnis frá honum, og taki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitu þessu.

## VI.

Með bréfi til úrskurðarnefndar almannatrygginga, dags. 23. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til úrskurðarnefndarinnar að nýju og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf úrskurðarnefndarinnar er dagsett 16. febrúar 2004 og fylgdi því úrskurður nefndarinnar í máli A, dags. 13. sama mánaðar, en A hafði óskað eftir endurupptöku málsins með bréfi, dags. 17. október 2003. Í úrskurðinum tekur nefndin til umfjöllunar hvort Tryggingastofnun ríkisins hafi, að virtum atvikum málsins, verið heimilt að lögum að afturkalla hina ívilnandi ákvörðun sem stofnunin tók í máli B. Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir m.a. eftirfarandi:

„Ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um rétt kæranda á greiðsluþátttöku samkvæmt almannatryggingalögum í ferðakostnaði var lögbundin. Við ákvörðunina 22. desember 2000 gætti Tryggingastofnun ekki að hlutlægu og ófrávíkjanlegu laga-skilyrði að því er varðar bifreiðaeign. Stjórnvaldsákvörðunin var því ólögsmæt að efni til og því ógildanleg að því leyti sem hún fór í bága við lagaskilyrðin.“

Úrskurðarnefndin fjallar síðan um það hvort tryggingastofnun hafi verið rétt að afturkalla ákvörðunina með hliðsjón af réttmætum væntingum málsaðila, góðri trú hans og réttaröryggi og kemst að þeirri niðurstöðu að svo hafi verið. Nefndin staðfesti því fyrri úrskurð í máli B.

**1.2. Úrskurðarvald úrskurðarnefndar almannatrygginga.  
Kæruheimild til ráðuneytis. Framsending máls.  
Skilyrði þess að bera mál undir umboðsmann.  
(Mál nr. 3592/2002)**

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem kæru hans í tilefni af synjun Tryggingastofnunar ríkisins um að veita honum lán til bifreiðakaupa var vísað frá.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 25. febrúar 2003. Tók hann þar fram að leggja yrið til grundvallar að almennt sé unnt að bera þær ákvarðanir tryggingastofnunar sem ekki eru kæranlegar til úrskurðarnefndar almannatrygginga undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í samræmi við almennar reglur, sbr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, nema lög eða venja kveði á um annað. Hefði úrskurðarnefndinni því verið rétt að framsenda stjórnslulaginu A til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sbr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, þegar ljóst var að nefndin hafði ekki úrskurðarvald í málinu.

Í bréfi mínu til A sagði meðal annars svo:

Í tilefni af svari úrskurðarnefndarinnar ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf, dags. 30. desember 2002, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um afstöðu ráðuneytisins til þess hvort sú ákvörðun sem þér báruð undir úrskurðarnefndina hafi verið kæranleg til ráðuneytisins. Svarbréf ráðuneytisins, dags. 18. febrúar 2003, hefur nú borist mér.

Í framangreindu bréfi ráðuneytisins kemur fram að það sé afstaða þess að umrædd lán séu ekki „bætur í skilningi 1. mgr. 43. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, með síðari breytingum“ og er því sammála niðurstöðu úrskurðarnefndar sem og Tryggingastofnunar ríkisins um að túlka verði 7. gr. sömu laga þannig að synjanir um slík lán verði ekki bornar undir úrskurðarnefnd almannatrygginga. Síðan segir eftirfarandi:

„Varðandi kæruleið til ráðuneytisins telur ráðuneytið að ákvarðanir starfsmanna Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa séu kæranlegar til ráðuneytisins samkvæmt stjórnslulögum þar sem ekki er unnt að kæra til úrskurðarnefndar.“

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, sbr. 2. gr. laga nr. 60/1999, skal sjálfstæð og óháð nefnd, úrskurðarnefnd almannatrygginga, leggja úrskurð á ágreining um „grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta“ samkvæmt þeim lögum. Úrskurðarvald hennar er því bundið við þær ákvarðanir sem Tryggingastofnun ríkisins tekur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta sem mælt er fyrir um í lögum nr. 117/1993. Af þessu verður sú ályktun dregin að úrskurðarvald nefndarinnar nái ekki til ákvarðana sem Tryggingastofnun ríkisins tekur á ólögfestum grundvelli eða á grundvelli annarra laga, nema að það sé sérstaklega lögákveðið. Ekki eru ákvæði í lögum um lánveitingar Tryggingastofnunar ríkisins til bifreiðakaupa. Með hliðsjón af framangreindu tel ég að ekki sé tilefni til þess að ég geri athugasemdir við niðurstöðu úrskurðarnefndar almannatrygginga, sbr. úrskurð hennar frá

21. ágúst 2002. Vísu ég þá enn fremur til þess að samkvæmt þessari túlkun verður að leggja til grundvallar að almennt sé unnt að bera aðrar ákvarðanir Tryggingastofnunar ríkisins en þær sem kærar eru til úrskurðarnefndarinnar undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í samræmi við almennar reglur, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, nema að lög eða venja kveði á um annað. Eins og fram kemur í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins sem ég gerði grein fyrir hér að framan er það afstaða ráðuneytisins að heimilt sé að bera synjanir tryggingastofnunar um lánveitingar til bifreiðakaupa undir ráðuneytið.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns ef skjóta má málinu til æðra stjórnvalds fyrr en það hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Ekki liggur fyrir úrskurður heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um synjun Tryggingastofnunar ríkisins um að veita yður bifreiðalán. Rétt hefði verið samkvæmt framansögðu að framsenda stjórnarsýslukæru yðar frá úrskurðarnefnd almennatrygginga til ráðuneytisins, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þegar ljóst var að nefndin hafði ekki úrskurðarvald í málinu. Það hefur hins vegar ekki verið gert. Með hliðsjón af atvikum í máli þessu tel ég rétt að þér freistið þess að bera málið undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Að fenginni úrlausn ráðuneytisins getið þér leitað til mín á ný ef þér teljið yður þá enn beittan rangsleitni.

Ég ritaði úrskurðarnefnd almennatrygginga enn fremur bréf, dags. 25. febrúar 2003, þar sem ég benti nefndinni á framangreinda afstöðu mína. Þá gerði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu grein fyrir niðurstöðu minni í málinu með bréfi, dags. sama dag.

### 1.3. Niðurfelling greiðslu heimilisuppbótar. Tilkynning um meðferð máls. Andmælaréttur. (Mál nr. 3787/2003)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um niðurfellingu á greiðslu heimilisuppbótar til hans. Í úrskurðinum kom fram að greiðsla heimilisuppbótarinnar til A hefði verið stöðvuð þar sem hann hefði flutt og byggð nú á gestaheimili Hjalpræðishersins. Uppfyllti hann því ekki lengur það skilyrði 9. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð, að „vera einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað“.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 17. desember 2003. Tók hann fram að ákvörðun tryggingastofnunar um að hætta greiðslu heimilisuppbótarinnar hefði falið í sér að eldri ákvörðun stofnunarinnar um rétt A til umræddra greiðslna hefði verið afturkölluð í stjórnarsýsluréttarlegri merkingu. Yrði málsmeðferð við töku slíkra ákvarðana að samrýmast ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Úrskurðarnefndin hefði ekki fjallað um málsmeðferð tryggingastofnunar í úrskurði sínum en umboðsmaður taldi að henni hefði í umfjöllun sinni um kæru A borið að endurskoða ákvörðun tryggingastofnunar bæði hvað varðaði form hennar og efni. Var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurðarnefndin hefði ekki staðið nægilega vel að því að kanna hvernig staðið var að meðferð máls A hjá tryggingastofnun og hvort stofnunin hefði þar gætt ákvæða stjórnarsýslulaga. Fullnægði meðferð úrskurðarnefndarinnar á kæru A að þessu leyti ekki þeim kröfum sem gera yrði til málsmeðferðar stjórnvalds á æðra stjórnarsýslustigi þegar það kveður upp úrskurð í kærumáli, sbr. 10. og 30. gr. stjórnarsýslulaga.

Við meðferð á kærumáli A hafði úrskurðarnefnd almennatrygginga aflað upplýsinga símléiðis um rekstrartilhögun á gestaheimili Hjalpræðishersins. Var það



afstaða nefndarinnar að þar sem aðeins hefði verið um almennar upplýsingar um rekstur gestaheimilis Hjálpræðishersins að ræða, og þá með tilliti til þess hvort dvöl einstaklings þar fullnægði skilyrðum laga nr. 118/1993 til greiðslu heimilisuppbótar, hefði henni ekki verið skylt að veita A færi á að tjá sig um þær, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Umboðsmaður tók fram að af úrskurði úrskurðarnefndarinnar og skýringum hennar til hans yrði ráðið að nefndin hefði metið það svo að dvöl A á gestaheimili Hjálpræðishersins yrði ekki jafnað til heimilisrekstrar í skilningi laga nr. 118/1993 og þá með vísan til hinnar matskenndu reglu 9. gr. laganna. Þá tók hann fram að af mála-vöxtum yrði í fyrsta lagi ráðið að A hefði ekki vitað af því að úrskurðarnefndin hefði aflað umræddra upplýsinga, í öðru lagi að upplýsingarnar voru A í óhag og í þriðja lagi að þær lutu beinlínis að húsnæðisaðstöðu A og höfðu því veruleg og afgerandi áhrif á niðurstöðu málsins. Þrátt fyrir að upplýsingarnar sem úrskurðarnefndin aflaði hafi verið almennar hefðu þær verið lagðar til grundvallar einstaklingsbundnu mati nefndarinnar samkvæmt 9. gr. laga nr. 118/1993 á aðstæðum A og hefðu því haft verulegt vægi. Taldi umboðsmaður að nefndinni hefði ekki verið rétt að ganga út frá því að augljóslega væri óþarft að gefa A kost á því að tjá sig um þessar upplýsingar heldur hefði hún átt að kynna honum þær og gefa honum raunhæft tækifæri á að koma að sjónarmiðum sínum af því tilefni, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi um það beiðni frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Hinn 26. janúar 2004 barst mér frá A úrskurður úrskurðarnefndar almannatrygginga í máli hans, dags. 9. sama mánaðar, en A hafði farið fram á endurupptöku þess með bréfi, dags. 27. desember 2003. Í niðurlagi úrskurðarins segir að þar sem fyrir liggi að tryggingastofnun hafi ekki farið að ákvæðum 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, um andmælarétt og tilkynningu um meðferð máls, sé málinu vísað aftur til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar.

## 2.0. Atvinnuleysistryggingar.

### 2.1. Réttur sjálfstætt starfandi einstaklings til atvinnuleysisbóta. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 3691/2003)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta þar sem staðfest var ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta fyrir Vesturland um að synja umsókn A um atvinnuleysisbætur. Umboðsmaður réð af kvörtun A að gerðar væru athugasemdir við þær forsendur og niðurstöðu úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta að A hefði fallið undir skilgreiningu 1. gr. þágildandi reglugerðar nr. 740/1997, um bótarétt sjálfstætt starfandi einstaklinga úr Atvinnuleysistryggingasjóði, og ekki átt rétt á atvinnuleysisbótum samkvæmt lögum nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, sbr. 2. tölul. 7. gr. reglugerðar nr. 740/1997.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 4. júlí 2003. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 12/1997 og reglugerðar nr. 740/1997, sem lutu að því að afmarka hver væri sjálfstætt starfandi einstaklingur í skilningi ákvæðanna. Umboðsmaður fékk ekki séð að þær forsendur sem úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta lagði til grundvallar afstöðu sinni um að A teldist sjálfstætt starfandi hefðu verið í samræmi við 1. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 740/1997. Það var niðurstaða umboðsmanns að úrlausn úrskurðarnefndarinnar um þetta atriði, eins og hún birtist í forsendum úrskurðarins, væri ekki í samræmi við lög.

Þá fékk umboðsmaður ekki séð af úrskurði úrskurðarnefndarinnar, eða þeim skýringum og gögnum sem nefndin hefði látið honum té vegna kvörtunar A, að nefndin hefði með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, kannað hvort A hefði verið gert að standa skil á tryggingagjaldi vegna eigin atvinnurekstrar í skilningi 1. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 740/1997. Umboðsmaður taldi að nefndinni hefði borið, áður en hún tók afstöðu til umrædds álitaefnis, að afla upplýsinga um hvort skattyfirvöld hefðu tekið afstöðu til þessa atriðis enda hafi ekki legið fyrir að A hefði fallist á slíka gjaldskyldu t.d. með skattskilum sínum eða sérstakri yfirlýsingu þar að lútandi.

Umboðsmaður taldi að misræmi væri milli þeirra forsendna sem úrskurðarnefndin lagði til grundvallar í úrskurði sínum um að A væri sjálfstætt starfandi, sbr. 1. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 740/1997, og þeirra skýringa sem nefndin lét honum í té með bréfi þremur mánuðum síðar. Umboðsmaður tók fram að hafi nefndin í raun lagt til grundvallar sjónarmið um tryggingagjaldsskyldu A við úrlausn á kærðu hans, eins og skýringar í ofangreindu bréfi bentu til, fengi hann ekki séð að þess hefði verið gætt að gera grein fyrir því í úrskurði nefndarinnar. Það var niðurstaða umboðsmanns að úrskurðurinn hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við 4. tölul. 31. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Umboðsmaður taldi rétt að beina þeim tilmælum til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 16. febrúar 2004, sagði meðal annars eftirfarandi:

„Því er til að svara að [A] leitaði aftur til úrskurðarnefndarinnar. Úrskurðarnefndin felldi fyrri úrskurð sinn úr gildi og sendi málið til úthlutunarnefndar til endurákvörðunar. Úthlutunarnefndin ákvarðaði [A] 100% bætur frá 30. október 2002 sbr. meðfylgjandi afrit úr fundargerð úthlutunarnefndar Vesturlands.“

## 2.2. Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta. Sjálfstætt starfandi einstaklingur. (Mál nr. 3702/2003)

A kvartaði yfir þeirri afstöðu úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta sem fram kom í úrskurði nefndarinnar í máli hans að litið skyldi á hann sem sjálfstætt starfandi einstakling en ekki launamann í skilningi laga nr. 12/1997, um atvinnuleysisstryggingar. Var þar vísað til þess að árinu áður hefði A stofnað einkahlutafélag um smábátaútgærð og fiskverkun.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 16. apríl 2003. Tók hann þar fram að hann legði þann skilning í kvörtun A að hann teldi sig eiga tilkall til réttinda í Atvinnuleysisstryggingasjóði á grundvelli laga nr. 12/1997 sem launamaður hjá félaginu X ehf. en ekki í Tryggingasjóði sjálfstætt starfandi einstaklinga sem smábátaeigandi á grundvelli laga nr. 46/1997, um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga. Umboðsmaður rakti þróun lagaákvæða um atvinnuleysisstryggingar og benti á að með lögum nr. 54/1993 hefði verið gerð sú grundvallarbreyting á lögum um atvinnuleysisstryggingar að krafa um stéttarfélagsaðild hefði verið felld niður á sama tíma og sjálfstætt starfandi einstaklingar hefðu öðlast tilkall til atvinnuleysisbóta ef þeir urðu atvinnulausir. Þá tók umboðsmaður fram að við úrlausn á því hvort rétt væri að meta umsókn um atvinnuleysisbætur á grundvelli þess að viðkomandi væri launamaður teldi hann að líta yrði til nokkurra hlutlægra atriða, m.a. hvort viðkomandi væri ætlað að inna störf sín á hendi undir eftirliti og stjórn annars aðila sem mætti þá skilgreina sem atvinnurekanda. Þessi stjórnunartengsl milli launamanns og atvinnurekanda væru almennt ekki til staðar þegar hann starfaði hjá félagi sem hann ætti að öllu leyti eða að hluta með öðrum. Umboðsmaður benti á að frá því að sjálfstætt starfandi einstaklingar öðluðust tilkall til atvinnuleysisbóta í Atvinnuleysisstryggingasjóði hefði verið út frá því gengið að umsóknir þeirra einstaklinga sem störfuðu við eigin rekstur yrði að meta á grundvelli sérreglna um sjálfstætt starfandi einstaklinga. Væri þá ekki litið á þá sem launamenn í skilningi 1. gr. laga nr. 12/1997. Samkvæmt reglugerð nr. 740/1997, um bótarétt sjálfstætt starfandi einstaklinga úr Atvinnuleysisstryggingasjóði, og reglugerð 525/1998, um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga, sem sett væri með stoð í lögum nr. 46/1997, væri sjálfstætt starfandi einstaklingur sá sem „starfar við eigin rekstur, án tillits til félagsforms, í því umfangi að honum eða félagi er gert að standa mánaðarlega, eða með öðrum reglubundnum hætti samkvæmt ákvörðun skattyfirvalda, skil á tryggingagjaldi“. Að mati umboðsmanns stangaðist þessi skilgreining ekki á við það hvaða skilning bæri að leggja í hugtakið launamaður samkvæmt 1. gr. laga nr. 12/1997. Umboðsmaður tók fram að miðað við þau gögn sem lögð hefðu verið fyrir hann teldi hann ekki tilefni til athugasemda við að úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta teldi ekki unnt að meta umsókn A á þeim grundvelli að hann væri launamaður í skilningi laga nr. 12/1997.

Nýjar reglugerðir hafa nú leyst af hólmi reglugerðir þær sem vísað er til í framangreindu bréfi. Þannig var reglugerð nr. 525/1998 felld úr gildi með reglugerð nr. 317/2003, um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga, og reglugerð nr. 740/1997 féll úr gildi

við gildistöku reglugerðar nr. 316/2003, um rétt sjálfstætt starfandi einstaklinga til greiðslna úr Atvinnuleysisstryggingasjóði. Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 317/2003 og 2. gr. reglugerðar nr. 316/2003 telst „sjálfstætt starfandi einstaklingur“ nú vera „sá sem starfar við eigin rekstur, í eigin nafni eða í sameignarfélagi sem ekki er sjálfstæður skattaðili, í því umfangi að honum eða félagi er gert að standa mánaðarlega, eða með öðrum reglulegum hætti samkvæmt ákvörðun skattýfirvalda, skil á tryggingagjaldi“.

### 3.0. Börn.

#### 3.1. Endurgreiðsla meðlags í tilefni af ógildingunni á faðernisviðurkenningu.

##### Innheimtustofnun sveitarfélaga.

##### Almennar reglur um endurheimtu ofgreidds fjár.

(Mál nr. 3395/2001)

A kvartaði yfir synjun Innheimtustofnunar sveitarfélaga á kröfu hans um endurgreiðslu á meðlagi í kjölfar dóms þar sem faðernisviðurkenning hans var ógilt vegna þess að sannað þótti að hann væri ekki raunverulegur faðir barnsins.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 21. janúar 2003. Í álitinu rakti hann ákvæði laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, og lögskýringargögn. Þá rakti hann ákvæði barnalaga nr. 20/1992. Tók hann fram að ógildingardómurinn hefði haft það í för með sér að öll réttaráhrif faðernisviðurkenningar A hefðu fallið niður. Eftir uppkvaðningu dómsins hefði einnig orðið ljóst að sú forsenda sem upphaflega lá til grundvallar greiðsluskyldu A á meðlaginu hefði verið röng. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda við þá afstöðu Innheimtustofnunar sveitarfélaga að endurgreiðsla til A yrði ekki reist á ákvæðum laga nr. 54/1971 eða ákvæðum reglugerðar nr. 491/1996, um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Umboðsmaður taldi hins vegar að stjórn stofnunarinnar kynni að hafa verið skylt á öðrum grundvelli, t.d. almennra regna kröfuréttar, að fjalla efnislega um hvort rétt hefði verið að verða við beiðni A að hluta eða að öllu leyti. Benti umboðsmaður á að af hálfu fræðimanna hefur verið talið að endurgreiðslukrafa manns, sem hefði ranglega talið sig föður, kunni annað hvort að vera byggð á almennum skaðabótareglum eða almennum reglum um endurheimtu ofgreidds fjár sem greitt hefur verið í rangri trú. Þá taldi umboðsmaður ekki fært að draga aðra ályktun af dómi Hæstaréttar, Hrd. 1998, bls. 408, en að þar hefði Hæstiréttur byggt afstöðu sína í sambærilegu máli á hinum almennu reglum um endurheimtu ofgreidds fjár. Í ljósi þessa tók umboðsmaður fram að hann væri ekki sammála þeirri afstöðu Innheimtustofnunar sveitarfélaga að almennar reglur um endurheimtu ofgreidds fjár gætu ekki eftir atvikum átt við í málum sem þessum.

Það var niðurstaða umboðsmanns að synjun Innheimtustofnunar sveitarfélaga á beiðni A um endurgreiðslu meðlags hefði samkvæmt framangreindu ekki verið reist á réttum lagagrundvelli. Á stofnuninni hefði hvílt sú skylda að taka efnislega afstöðu til beiðni A í samræmi við forsendur í dómi Hæstaréttar, Hrd. 1998, bls. 408, og að virtum almennum reglum kröfuréttar um endurheimtu ofgreidds fjár. Umboðsmaður tók fram að með niðurstöðu sinni hefði hann ekki tekið afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði átt að fallast á kröfu A að hluta eða að öllu leyti. Ítrekaði hann að niðurstaða sín hefði fyrst og fremst beinst að því hvort stofnunin hefði leyst úr máli A á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga að taka mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að fjalla þá um mál hans í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Hinn 20. júní 2003 barst mér bréf Innheimtustofnunar sveitarfélaga þar sem fram kemur að mál A hafi verið tekið fyrir á stjórnarfundi stofnunarinnar 16. sama mánaðar. Með bréfinu fylgdi afrit af bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga til lögmanna A þar sem

tilkynnt var um afgreiðslu erindis hans. Í bréfinu kemur fram að samþykkt hafi verið að endurgreiða A höfuðstól meðlagsgreiðslna ásamt vöxtum og kostnaði.

### 3.2. Innheimtustofnun sveitarfélaga. Innheimta meðlaga. Meðlagsskylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3724/2003)

A kvartaði yfir innheimtuaðgerðum Innheimtustofnunar sveitarfélaga í tilefni af meðlagsskröfum fyrir tímabilið 1. febrúar 1989 til og með 1. maí 1989 vegna barnsins C.

Ljóst var af málavöxtum að A og B gerðu með sér samkomulag í september 1988 þess efnis að A skyldi greiða B meðlag með barni þeirra frá 1. september 1988 til 18 ára aldurs. Í febrúar 1989 fór A hins vegar fram á það að fyrrgreindu samkomulagi yrði breytt þar sem barnið hefði flust aftur til hennar. B staðfesti þetta í apríl 1989 og samþykkti að greiða meðlag með C frá þeim tíma er barnið fluttist aftur til móður sinnar. Var það samkomulag staðfest í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í apríl 1989. Nýtt samkomulag fól þannig í sér að meðlagsskyldan færðist frá A til B með afturvirkum hætti en Tryggingastofnun ríkisins hafði þegar greitt meðlag til B vegna barnsins fyrir tímabilið 1. febrúar – 1. maí 1989 á grundvelli fyrra samkomulags A og B.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 31. október 2003. Benti hann á að samkvæmt meginreglu 1. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, gæti stofnunin aðeins beint innheimtu meðlags að því foreldri sem teldist „meðlagsskyld“ á hverjum tíma. Þar sem ekki væri mælt fyrir um inntak og skilyrði meðlagsskyldu í lögum nr. 54/1971 réðist skyldan eðli málsins samkvæmt af ákvæðum barnalaga um framfærslu barna eins og þau væru á hverjum tíma.

Umboðsmaður rakti ákvæði barnalaga nr. 9/1981 og nr. 20/1992 ásamt lögskýringargögnum um hversu langt aftur í tímann heimilt væri að breyta ákvörðun um meðlag sem fallið væri í gjalddaga þegar krafa um það væri höfð uppi. Eins og lögum nr. 54/1971 var háttað taldi umboðsmaður að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði borið að haga störfum sínum þannig að gert yrði ráð fyrir að afturvirkar breytingar gætu átt sér stað á ákvörðun um framfærslu barns. Taldi umboðsmaður því að eftir að staðfesting dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á breyttu samkomulagi A við B lá fyrir í apríl 1989 hafi A ekki lengur talist meðlagsskyld í merkingu 1. mgr. 3. gr. laga nr. 54/1971 fyrir tímabilið febrúar til maí 1989. Samkvæmt samkomulaginu hafði B samþykkt meðlagsskyldu á því tímabili. Var það niðurstaða umboðsmanns að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði ekki haft að lögum heimild til þess að innheimta meðlagsskröfur vegna barnsins C hjá A á umræddu tímabili. Benti umboðsmaður í þessu sambandi sérstaklega á að ákvæði reglugerðar nr. 214/1973, um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga, um samskipti stofnunarinnar við tryggingastofnun gætu ekki haft þau áhrif að fella niður skyldu stofnunarinnar samkvæmt rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. nú 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, til að ganga úr skugga um það að ákvörðunum um innheimtu meðlags væri ávallt beint að þeim sem væru meðlagsskyldir í raun og veru.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga að taka mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og að fjalla þá um málið í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, dags. 30. janúar 2004, 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. Í bréfi

Innheimtustofnunar sveitarfélaga, dags. 3. febrúar 2004, kemur fram að mál A hafi verið afgreitt á fundi í stjórn stofnunarinnar 19. janúar 2004 og fylgdi því afrit af bréfi stofnunarinnar til hennar, dags. 26. sama mánaðar. Þar segir að ljóst sé að einhver mistök hafi átt sér stað í bókhaldi Innheimtustofnunar sveitarfélaga og Tryggingastofnunar ríkisins í máli A árið 1989. Þá kemur fram að stofnunin telji rétt að afskrifa kröfu á hendur A, útlagðan kostnað og dráttarvexti og líti svo á að með því sé A skuldlaus við stofnunina og nafn hennar þar með fellt út af viðskiptaskrá.

## 4.0. Fangelsismál.

### 4.1. Heilbrigðisþjónusta. Aðstoð geðlæknis við gæsluvarðhaldsfanga sem vistaður er í einangrun. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Stjórnarskrá. (Mál nr. 3518/2002)

A kvartaði yfir framkvæmd vistunar hans í gæsluvarðhaldi á Litla-Hrauni, m.a. yfir því að beiðni hans um aðstoð geðlæknis, þegar hann var vistaður í einangrun, hefði ekki verið sinnt. Umboðsmaður aflaði upplýsinga frá fangelsisýfirvöldum um atvik málsins. Kom þá í ljós að fangaverðir höfðu á umræddum tíma haft samband við B, geðlækni, vegna beiðni A. Hafi B þá sagst ætla að hafa samband við A í gegnum síma sama dag en úr því hefði ekki orðið. Í skýringum B til umboðsmanns var viðurkennt að mistök hefðu orðið þegar hann brást ekki við beiðni A.

Umboðsmaður taldi rétt í tilefni af máli A að rita fangelsismálastofnun og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu fyrirspurnarbréf. Í bréfunum tók umboðsmaður fram að í máli A hefði hann meðal annars í huga þær skyldur sem hvíla að lögum á stjórnvöldum að því er varðar líkamlega og andlega velferð fanga, sbr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæði 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, og til hliðsjónar 38. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Vísaði umboðsmaður til álits síns frá 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998 og til frumkvæðisálits síns frá 27. nóvember 2001 í máli nr. 2805/1999 (SUA 2001, bls. 73-74) en í því hafði umboðsmaður vísað um þetta til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í málunum Kud A gegn Póllandi frá 26. október 2000, Peers gegn Grikklandi frá 19. apríl 2001 og Valašinas gegn Litháen frá 25. júlí 2001.

Í bréfinu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins rakti umboðsmaður fyrri máls. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, sbr. 1. gr. laga nr. 123/1997, þar sem segir að fangar skuli njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir auk þeirrar sérstöku heilbrigðisþjónustu sem lög og reglur um fanga segja til um. Þá segir í síðari máls. ákvæðisins að ráðuneytið sjái um og beri ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum að höfðu samráði við fangelsismálastofnun. Óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum um fyrirkomulag geðlæknisþjónustu við fanga í fangelsinu að Litla-Hrauni, t.d. hvort hún byggðist á þjónustusamningi eða á öðrum grunni. Í því sambandi var óskað eftir upplýsingum um það hvort og þá að hvaða marki það væri á verksviði Heilbrigðisstofnunarinnar á Selfossi að sjá almennt til þess að fangar á Litla-Hrauni fengju þá geðlæknisþjónustu sem lög áskilja. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hvernig háttað væri eftirliti stofnunarinnar með því að þessi þjónusta væri veitt og þá eftir atvikum til hvaða úrræða stofnunin gæti gripið ef sýnt þætti að út af því væri brugðið. Loks var óskað eftir upplýsingum um hvort fyrir lægi hvernig starfsmenn á Litla-Hrauni ættu að bregðast við ef einstakir lækna sinntu ekki beiðnum um vitjanir og símtöl. Í bréfinu til fangelsismálastofnunar óskaði umboðsmaður eftir viðhorfi stofnunarinnar til þess hvernig hún teldi að fangaverðir eigi að lögum eða á grundvelli vandaðra stjórnýsluhátta að bregðast við ef geðlæknir verður ekki við beiðni um aðstoð frá afplánunar- eða gæsluvarðhaldsfanga sem situr í einangrun, hafi fangaverðir í upphafi metið ástand fangans svo að geðlæknis væri þörf.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að 30. apríl 1999 hefði verið undirritaður samningur á milli Heilbrigðisstofnunarinnar á Selfossi og ráðuneytisins um heilbrigðisþjónustu við fanga að Litla-



Hrauni, þar sem meðal annars kæmi fram að fangar skuli fá heilsugæsluþjónustu og nauðsynlega sérhæfða lækniþjónustu, þ.m.t. geðlækniþjónustu. Í bréfinu var rakið að Heilbrigðisstofnunin á Selfossi bæri ábyrgð á því að veita þjónustu samkvæmt ofangreindum samningi. Þá var vísað til þess að samkvæmt 3. gr. samningsins hefði landlæknir faglegt eftirlit með störfum stofnunarinnar auk þess að hafa almenna eftirlitsskyldu með störfum heilbrigðisstétta, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu. Þá tók ráðuneytið fram að ekki væru ákvæði í samningnum um hvernig starfsmenn Litla-Hrauns ættu að bregðast við ef einstakir læknar sinna ekki beiðnum um vitjanir og símtöl. Ráðuneytið rakti að það væru eðlileg viðbrögð við slíku að ítreka beiðni en kvarta til Heilbrigðisstofnunarinnar á Selfossi ef mikil brögð væru að slíku eða ítrekuðum beiðnum væri ekki sinnt.

Í svarbréfi fangelsismálastofnunar til umboðsmanns var vísað til nýrri samnings á milli Heilbrigðisstofnunarinnar á Selfossi og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá 3. júlí 2001. Þá sagði í bréfinu að fangelsismálastofnun teldi að fanga-vörðum hafi í máli A borið í samræmi við vandaða stjórnvöld að hafa samband við Heilbrigðisstofnunina á Selfossi og gera vakthafandi lækni grein fyrir beiðni A.

Með vísan til skýringa og upplýsinga frá stjórnvöldum ákvað umboðsmaður að ljúka máli A með bréfi til hans, dags. 28. mars 2003. Þar rakti umboðsmaður að þar sem umræddur geðlæknir hefði viðurkennt að mistök hefðu orðið þegar hann brást ekki við beiðni A, auk þess sem yfirvöld fangelsisins og lækniþjónustu fanga hefðu lýst því yfir að þau teldu að fangaverðir hefðu átt að bregðast við þegar geðlæknirinn sinnti ekki beiðni hans, hefði hann ákveðið að aðhafast ekki frekar í tilefni af kvörtun A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hefði umboðsmaður þá horft til þess að gögn málsins og athugun hans hefðu ekki leitt í ljós að frekara tilefni væri til athugasemda af hans hálfu vegna máls A sérstaklega, m.a. að teknu tilliti til ákvæða laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, og annarra reglna.

Umboðsmaður tók hins vegar fram að vegna atvika í máli A, skýringa geðlæknisins B, og þess tíma sem það tók lækninn að svara fyrirspurn umboðsmanns, hefði hann ákveðið að rita landlækni bréf og kynna honum mál A. Þá hefði umboðsmaður ákveðið að lýsa þeirri afstöðu sinni í bréfum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og fangelsismálastofnunar að í samræmi við svör þessara aðila til sín gengi hann út frá því að af þeirra hálfu yrðu gerðar nauðsynlegar ráðstafanir til að koma á framfæri við starfsfólk fangelsa og hlutaðeigandi heilbrigðisstofnana upplýsingum um hvaða viðbrögð væri rétt að viðhafa þegar beiðnum frá fanga um aðstoð lækni væri ekki sinnt eins og raunin var í máli A.

Með bréfum, dags. 23. janúar 2004, til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins annars vegar og fangelsismálastofnunar hins vegar, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort þessi stjórnvöld hefðu gert einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af framangreindum bréfum mínum og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svarbréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins er dagsett 25. febrúar 2004. Þar kemur fram að ráðuneytið hafi sent Heilbrigðisstofnuninni Selfossi bréf 4. apríl 2003 og beint því til stofnunarinnar að hún sæi til þess að þjónusta við fanga væri í samræmi við tilgreinda samninga ráðuneytisins við stofnunina og gripi til viðeigandi ráðstafana ef misbrestur væri á því. Í bréfi fangelsismálastofnunar til mín, dags. 18. febrúar 2004, segir meðal annars eftirfarandi:

„Af þessu tilefni skal tekið fram að í framhaldi af móttöku framangreinds bréfs yðar í mars 2003 átti Fangelsismálastofnun ítarlegar viðræður við forstöðumann Fangelsisins Litla-Hrauni um að starfsmönnum þyrfti að vera ljóst hvernig kalla bæri á lækniástoð eða koma á framfæri beiðnum fanga um slíka þjónustu. Í framhaldi af því

var málið tekið til umfjöllunar á reglubundnum samráðsfundi forstöðumannsins með heilbrigðisstarfsmönnum á Litla-Hrauni, auk þess sem málið hefur ítrekað verið rætt á yfirmannafundum á Litla-Hrauni, með beiðni um að það verði áréttað fyrir starfsmönnum hvernig koma eigi á framfæri beiðnum fanga um lækniástoð.“

Með bréfi fangelsismálastofnunar fylgdi afrit af tölvupósti forstöðumanns Litla-Hrauns til forstjóra fangelsismálastofnunar, dags. 29. janúar 2004, þar sem segir meðal annars eftirfarandi:

„Þegar fangi óskar að ná tali af geðlækni fangelsisins byrjar hann á að skrá sig á lista hjá hjúkrunarfræðingi sem skráir hann síðan á lista hjá heimilislæknum. Þeir ákveða síðan í framhaldi af viðtali við fangann hvort þörf er á viðtali við geðlækni. Í bráðatilvikum utan venjulegs vinnutíma er haft samband við lækna fangelsisins sem taka ákvörðun um það hvort vísa skuli málinu til geðlæknis.“

#### 4.2. Flutningur á milli fangelsa. (Mál nr. 3943/2003)

**A, fangi á Litla-Hrauni, kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun Fangelsismálastofnunar ríkisins að synja beiðni hans um flutning í fangelsið á Kvíabryggju.**

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 17. nóvember 2003, þar sem hann tók fram að hann teldi ekki tilefni til athugasemda við úrskurð ráðuneytisins.

Í bréfi mínu til A sagði meðal annars eftirfarandi:

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, ákveður fangelsismálastofnun í hvaða fangelsi afplánun fer fram, að teknu tilliti til aldurs, kynferðis, búsetu og brotaferils fangans. Ljóst er að samkvæmt orðalagi fyrrgreinds lagaákvæðis verður að játa fangelsisyfirvöldum nokkurt svigrúm í þessum efnum.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kemur fram að þér afplánið 12 ára fangelsisrefsingu. Þar er rakið að hér á landi séu nú starfrækt fimm fangelsi, Litla-Hraun sé langstærst þeirra og þar séu yfirleitt vistaði fangar sem hlotið hafa langa dóma og framið hafa hin alvarlegustu afbrot. Á sínum tíma hafi því verið eðlilegt að þér væruð vistaður á Litla-Hrauni. Þá segir í úrskurðinum að búseta fanga sé eitt þeirra megin sjónarmiða sem skoðuð séu þegar vistunarstaður fanga er ákveðinn. Önnur megin sjónarmið séu aldur, kynferði og brotaferill. Þegar sjónarmiðin stangist á vegi þau misjafnlega þungt þótt ávallt séu þau öll skoðuð vandlega. Það er niðurstaða ráðuneytisins að þrátt fyrir að núverandi heimili yðar sé á [X] og að þér hafið sýnt góða hegðun í refsivistinni teljist sjónarmið um alvarleika brots yðar vega þyngra í ljósi þeirrar stefnu sem gilt hafi undanfarin ár hjá fangelsismálastofnun að fangar sem flokkist með sama hætti og þér skuli ekki vistaðir á Kvíabryggju. Bent er á að þar sé enginn langtímafangi lengur og að fjölmörgum beiðnum frá föngum á Litla-Hrauni um flutning þangað hafi verið synjað.

Með hliðsjón af framangreindu og þeim gögnum sem fyrir liggja tel ég ekki tilefni til athugasemda við úrskurð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli yðar.

## 4.3.

**Reynslulausn. Síbrotamaður.  
(Mál nr. 3952/2003)**

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var synjun Fangelsismálastofnunar ríkisins á beiðni hans um reynslulausn að liðnum helmingi dæmnds refsítíma.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 18. desember 2003, þar sem hann tók fram að hann teldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að A teldist síbrotamaður og að ekki væru uppfyllt skilyrði undanþáguákvæðis 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 um sérstakar aðstæður sem réttlættu að honum yrði veitt reynslulausn.

Í bréfi mín til A sagði meðal annars eftirfarandi:

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 24/1999, um breytingu á þeim lögum, getur fangelsismálastofnun ákveðið að fangi skuli látinn laus til reynslu þegar hann hefur afplánað 2/3 hluta refsítímans. Samkvæmt 2. mgr. 40. gr. hegningarlaga má þó veita fanga reynslulausn að liðnum helmingi refsítímans þegar sérstaklega stendur á. Af athugasemdum greinargerðar frumvarps þess er varð að lögum nr. 16/1976, sem breyttu ákvæðum hegningarlaga um reynslulausnir, má ráða að lögfesting þessa úrræðis hafi átt að miða að því að takmarka andfélagsleg áhrif frelsisskerðingar til lengri tíma og vera til aðstoðar fögum í þeim aðlögunarerfiðleikum sem bíða þeirra er refsivist lýkur. (Alþt. 1975-1976, A-deild, bls. 267.) Sjónarmið þessi má einnig ráða af ákvæði 3. mgr. 40. gr. hegningarlaga en þar segir að reynslulausn verði ekki veitt ef slíkt þyki óráðlegt vegna haga fangans enda skuli honum vís hentugur samastaður og vinna eða önnur kjör sem nægja honum til framfærslu.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli yðar frá 7. nóvember sl. er vísað til 5. mgr. 5. gr. ofangreindrar reglugerðar nr. 29/1993, sem er svohljóðandi:

„Að jafnaði verður fanga ekki veitt reynslulausn ef hann telst vera síbrotamaður eða honum hefur ítrekað áður verið veittar reynslulausnir og rofið skilyrði þeirra, nema alveg sérstaklega standi á.“

Af hálfu ráðuneytisins er vísað til þess að þér teljist vera „síbrotamaður“ í merkingu tilvitnaðs reglugerðarákvæðis og er í því sambandi vísað til tillögu náðunarnefndar þar sem segir að þér eigið „nánast samfelldan brotaferil aftur til 1973“ auk þess sem þér séuð nú að „afplána óskilorðsbundna fangelsisrefsingu í tíunda sinn í fangelsum ríkisins“.

Samkvæmt 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 verður refsifanga sem talinn er vera „síbrotamaður“ almennt ekki veitt reynslulausn nema alveg sérstaklega standi á. Hugtakið síbrotamaður er ekki skilgreint í reglugerð nr. 29/1993 eða öðrum lögum og reglum. Það er gjarnan notað um þá sem leggja það „í vana sinn að fremja afbrot, einnar tegundar eða fleiri“, sbr. 72. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Með vísan til almenns málskilnings á hugtakinu verður við mat á því hvort fangi, sem óskar reynslulausnar, telst vera síbrotamaður, sbr. 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993, að horfa til fjölda þeirra brota sem viðkomandi hefur sætt refsingu fyrir og hvort þar sé um að ræða nokkuð samfelldan brotaferil. Við mat á því hvort brotaferill telst samfelldur kann að verða að taka tillit til þess hvort lengri tími en 5 ár hafi liðið á milli brota, sbr. þau sjónarmið sem leiða má af 3. mgr. 71. gr. almennra hegningarlaga um tímallengd ítrekunaráhrifa brota, sbr. einnig til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 6. júní 2002 í máli nr. 220/2002.

Með þessi sjónarmið í huga verður ekki annað séð af sakavottorði yðar en að frá árinu 1973 hafið þér hlotið refsíðoma nánast samfelld til ársins 2003. Ég tel ekki hægt að útiloka að stjórnvöld geti eftir atvikum litið til refsíðoma sem dæmdir hafa verið í öðrum ríkjum við mat á því hvort maður telst síbrotamaður í merkingu 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 og þá í því samhengi hvort aðstæður viðkomandi fanga, sem óskar reynslulausnar, eru þess eðlis að reynslulausn muni ná tilgangi sínum. Ég bendi á að dómstólar hér á landi hafa ekki talið það koma í veg fyrir beitingu refsihækkunarheimildar 72. gr. almennra hegningarlaga um vana- eða síbrotamenn, sem að framan er rakin, að viðkomandi dómþoli hafi áður hlotið refsíðoma erlendis. Í þessu sambandi vek ég einnig athygli á því að samkvæmt 2. mgr. 71. gr. almennra hegningarlaga er dómstólum heimilt að láta refsíðoma, er kveðnir hafa verið upp erlendis, hafa ítrekunaráhrif eins og þeir hefðu verið kveðnir upp hér á landi.

Vegna athugasemda í kvörtun yðar og við meðferð málsins hjá stjórnvöldum tek ég fram að það getur heldur ekki ráðið úrslitum við beitingu reglu 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 að í refsíðomi hafi ekki verið vísað til þess að dómþoli teljist síbrotamaður enda er af hálfu dómstóla einungis vísað til þess að ákærði teljist síbrotamaður ef dómari telur ástæðu til að nýta heimildarákvæði 72. gr. almennra hegningarlaga til hækkunar refsingar af þeirri ástæðu. Í kvörtun yðar gerið þér einnig athugasemdir við þá afstöðu stjórnvalda að þér teljist vera síbrotamaður í merkingu 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 þar sem liðin séu „ein átta ár frá því, að [þér afplánuðuð] fangelsi á Íslandi síðast“. Ég tek af þessu tilefni fram að eins og orðið „síbrotamaður“ í framangreindu reglugerðarákvæði gefur til kynna beinist það fyrst og fremst að þeim fönngum sem hafa langan og samfelldan brotaferil að baki. Það er því fjöldi brotanna og samfella þeirra sem mestu máli skiptir og áhrif slíkra staðreynda við mat á því hvort reynslulausn sé eðlileg með tilliti til haga fangans, en ekki hvort og þá hvenær viðkomandi afplánaði dóm í tilefni þeirra í afplánunarfangelsi hér á landi eða erlendis.

Ég ítreka að af sakavottorði yðar verður ekki annað séð en að þér eigið samfelldan brotaferil að baki allt frá árinu 1973. Það er mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að þér teljist af þessum sökum vera síbrotamaður. Þá er lagt mat á það í úrskurði ráðuneytisins í máli yðar hvort aðstæður yðar eru með þeim hætti að gera eigi undantekningu í tilvikum yðar frá þeirri almennu viðmiðun 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 að síbrotamönnum verði ekki veitt reynslulausn, vegna þess að „alveg sérstaklega standi á“ hjá yður. Er það niðurstaða ráðuneytisins að svo sé ekki. Ég tel mig ekki hafa forsendur, eins og atvikum er háttað, til að gera athugasemdir við þessa afstöðu ráðuneytisins í ljósi lagareglna um reynslulausnir og 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 enda verður að veita stjórnvöldum svigrúm í þessum efnum. Ég tek hins vegar fram að ég hef með þessu ekki tekið neina almenna afstöðu til efnis umræddrar 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993.

## 5.0. Gjafsókn.

### 5.1. Lögbundin gjafsókn. Frelsissskerðing. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 3432/2002)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á umsókn hennar um gjafsókn í skaðabótamáli sem hún hugðist höfða á hendur geðlæknum B og lögreglustjóranum í Reykjavík (L) vegna ólögætrar frelsisskerðingar. Tílefni málshöfðunarinnar var að starfsmenn L höfðu, að beiðni geðlæknisins B, fært A á geðdeild Landspítalans í þeim tilgangi að láta kanna hvort hún skyldi nauðungarvistuð á sjúkrahúsi. A lagði fjórum sinnum fram beiðni um gjafsókn í málinu. Þrjár komu til afgreiðslu áður en héraðsdómur í málinu gekk en ein eftir uppkvaðningu hans. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 7. mars 2003.

Fyrstu þremur gjafsóknarbeiðnum A vísaði gjafsóknarnefnd frá með vísan til þess að A hefði ekki lagt fram nægjanleg gögn til að hægt væri að meta tílefni málshöfðunarinnar í skilningi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Með vísan til þessarar afstöðu nefndarinnar synjaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið um gjafsókn í þessum þremur tilvikum. Afgreiðslurnar báru ekki með sér að stjórnvöld hefðu fjallað um umsóknir A á öðrum lagagrundvelli en lögum nr. 91/1991. Af því tílefni rakti umboðsmaður 176. og 178. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Benti hann á að í 176. gr. laganna væri m.a. fjallað um bætur vegna aðgerða sem hefðu frelsisskerðingu í för með sér, aðrar en fangelsi, og að í 178. gr. laganna segði að bætur í slíku máli skyldi sækja í venjulegu einkamáli en veita skyldi gjafsókn fyrir báðum dómum. Vísaði umboðsmaður í þessu sambandi til Hrd. 1996, bls. 150, og 5. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 5. mgr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Fram kom í skýringum stjórnvalda til umboðsmanns að ætti gjafsóknarbeiðandi lögbundinn rétt til gjafsóknar samkvæmt 178. gr. laga nr. 19/1991 væri nægjanlegt að í gjafsóknarbeiðni væri vísað til þeirrar greinar eða ljóst væri af umsóknargögnum að svo væri. Með hliðsjón af þessu og í ljósi þeirra upplýsinga sem stjórnvöld höfðu í höndum um tílefni fyrirhugaðrar málshöfðunar taldi umboðsmaður að stjórnvöldum hefði borið að taka rökstudda afstöðu til þess hvort A ætti lögbundinn rétt til gjafsóknar á grundvelli 178. gr. laga nr. 19/1991, eftir atvikum að teknu tilliti til 32. gr. lögræðislaga nr. 71/1997. Var það því niðurstaða umboðsmanns að afgreiðsla stjórnvalda á umræddum gjafsóknarbeiðnum A hefði verið reist á röngum laga-grundvelli.

Fjórða gjafsóknarbeiðni A barst dóms- og kirkjumálaráðuneytinu eftir að héraðsdómur í málinu gekk. Sótti A um gjafsókn bæði fyrir héraðsdómi og Hæstarétti. Var gjafsókn veitt fyrir Hæstarétti skv. 126. gr. laga nr. 91/1991. Í skýringum stjórnvalda til umboðsmanns kom fram að þau teldu lagaskilyrði ekki hafa verið fyrir hendi til að veitt yrði gjafsókn fyrir héraðsdómi þar sem héraðsdómur hefði þegar gengið í málinu, sbr. 2. mgr. 127. gr. og 4. mgr. 128. gr. laga nr. 91/1991. Taldi umboðsmaður það leiða af orðalagi 178. gr. laga nr. 19/1991 og tilgangi greinarinnar, sbr. einnig 5. mgr. 67. gr. stjkskr., að hlutverk stjórnvalda við umfjöllun um gjafsókn samkvæmt greininni væri einkum að staðreyna hvort atvik og málsgrundvöllur í fyrirhuguðu dómsmáli væru með þeim hætti að lögbundinn réttur til gjafsóknar fyrir báðum dómum yrði virkur. Ef gjafsóknarbeiðandi hefði ekki fengið úrlausn stjórnvalda um gjafsókn áður en héraðsdómur gengi kæmi það því ekki í veg fyrir að slíkt leyfi yrði veitt áður en dómur gengi í Hæstarétti, væri máli á annað borð áfrýjað. Það væri síðan verkefni Hæsta-

**réttar að ákveða umfang gjafsóknarkostnaðar, bæði í héraði og fyrir Hæstarétti. Benti umboðsmaður í þessu sambandi jafnframt á Hrd. 1996, bls. 150.**

**Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka mál A upp að nýju, kæmi fram ósk um það frá henni, og leitast þá við að rétta hlut hennar í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.**

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 2004, 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 svarbréfi ráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2004, kemur fram að lögmaður A hefði leitað til ráðuneytisins á ný með bréfi, dags. 24. mars 2003. Í framhaldi af því hefði ráðuneytið fallist á greiðslu málflutningsþóknunar vegna reksturs máls A fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur.

## 6.0. Heilbrigðismál.

### 6.1. Eftirlitshlutverk landlæknis. Læknisvottorð. (Mál nr. 3653/2002)

A kvartaði yfir afgreiðslu landlæknis á erindi þar sem hann óskaði eftir álitni á vinnubrögðum læknisins B við útgáfu á læknisvottorði vegna dóttur hans. Í bréfi landlæknisembættisins til A kom fram að vottorðið hefði verið skoðað en ekki væru gerðar við það athugasemdir.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitni, dags. 3. apríl 2003. Þar vék hann að ákvæði 18. gr. læknalaga nr. 53/1988 sem mælir fyrir um að allir læknar séu háðir eftirliti landlæknis og að honum beri að gæta þess að læknar „haldi ákvæði“ laganna og annarra heilbrigðis laga. Þá vísaði hann til 28. gr. sömu laga sem mælir fyrir um tiltekin stjórnarsýsluviðurlög sem landlæknir og eftir atvikum heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skal beita ef læknir vanrækir skyldur sínar, fer út fyrir verksvið sitt eða brýtur í bága við fyrirmæli heilbrigðis laga. Umboðsmaður lagði þann skilning í svar landlæknisembættisins til A að það hefði verið afstaða þess að ekki væri tilefni til að beita úrræðum 28. gr. læknalaga gagnvart B. Taldi umboðsmaður ekki forsendur til þess að gera athugasemd við þá niðurstöðu.

Í skýringum embættisins til umboðsmanns kom fram sú afstaða að umrætt vottorð hefði staðist „fyllilega 11. gr. læknalaga og reglur um gerð og útgáfu læknisvottorða nr. 586/1991“. Vékk umboðsmaður að þeim reglum og taldi að við mat á því hvort umrætt vottorð hefði uppfyllt kröfur 3. gr. þeirra yrði að hafa í huga að verulegar líkur voru á því að það hefði áhrif á framgang í ágreiningsmáli sem var til úrlausnar sýslumanns um rétt A til að umgangast dóttur hans. Taldi hann að 3. mgr. 3. gr. reglnanna yrði ekki skilin öðruvísi en að í vottorði þyrfti að koma fram á hverju álit læknis byggðist, þar á meðal hvort það byggðist á frásögn foreldris um hegðun og atferli barns eða sjálfstæðri athugun læknis á barninu. Áleit umboðsmaður því ástæðu til að gera athugasemd við þá afstöðu landlæknisembættisins að umrætt læknisvottorð stæðist fyllilega umræddar reglur. Hann taldi sig hins vegar ekki hafa forsendur til að leggja mat á hvort ítarlegt viðtal við annað foreldri uppfyllti þá kröfu að læknir hefði „sjálfur sannreynt“ það sem staðhæft væri í vottorði, sbr. 1. ml. 3. mgr. 3. gr. reglnanna, eða hvort útgáfa vottorðsins hefði stangast á við 2. ml. 1. mgr. 11. gr. læknalaga þar sem sú skylda er lögð á lækni að votta það eitt sem „hann veit sönnur á“. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landlæknisembættisins að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við almennt eftirlit með útgáfu læknisvottorða.

Með bréfi til landlæknisembættisins, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort embættið hefði gert einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af framangreindu álitni mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svar landlæknis er dagsett 26. mars 2004 og segir þar meðal annars eftirfarandi:

„Í reglum um gerð og útgáfu læknisvottorða nr. 586/1991 kemur fram, eins og umboðsmaður bendir réttilega á, að læknir skuli ekki staðhæfa annað í vottorði en það sem hann hefur sjálfur sannreynt. Eins og flestum er kunnugt byggir vinnulag lækna við sjúklinga einkum á fernum þáttum: sögu, skoðun/rannsókn, álitni/kínísku mati og áætlun. Ljóst er að þegar saga er tekin um vandamál er lýtur að barni byggir hún alltaf á upplýsingum einhvers fullorðins, oftast foreldri eða forráðamanns. Nauðsynlegur

hluti af starfi læknis er að meta ástand sjúklings og horfur, með öðrum orðum að meta hver framvinda sjúkdóms verður í nánustu framtíð. Þessu má mjög oft finna stað í læknisvottorðum, enda er tilgangur þeirra slíkt mat. Ekki er venja að geta ítarlegra heimilda um hvaðan upplýsingar koma, umfram það sem augljóst má vera af orðalagi vottorða.

Í ljósi þessa, og að umboðsmaður taldi ekki ástæðu til efnislegra athugasemda við vottorð það sem tilefni varð til samskipta umboðsmanns við Landlæknisembættið, taldi landlæknir ekki sérstaka ástæðu til frekari aðgerða í þessu máli. Segja má að reglur um læknisvottorð séu skýrar og ekki sérstakt tilefni til að áréttu þær. Þær eru eigi að síður reglur og geta aldrei tekið til allra þeirra þátta sem til álita koma þegar læknisvottorð eru rituð. Ekki hafa hingað til komið upp mál þar sem sá þáttur læknisvottorða er umboðsmaður hefur áhyggjur af, hafi valdið misskilningi. Landlæknir mun að sjálf-sögðu hafa ábendingar umboðsmanns í huga ef slíkt mál koma upp og taka tillit til ábendinganna við aðgerðir sínar gagnvart þeim heilbrigðisstarfsmanni sem þá kann að eiga í hlut.“



## 7.0. Hugverka- og einkaréttindi.

### 7.1. Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar. Rökstuðningur. (Mál nr. 3754/2003)

A kvartaði yfir úrskurði áfrýjunarnefndar hugverkaréttinda á sviði iðnaðar þar sem staðfest var sú ákvörðun Einkaleyfastofu að fella úr gildi skráningu merkisins CELERA hvað varðaði flokk 5 með vísan til þess að merkið væri það líkt skráða vörumerkinu CELEBRA að ruglingi gæti valdið, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga um vörumerki nr. 45/1997. A gerði athugasemdir við rökstuðning nefndarinnar í nokkrum atriðum. Vísaði hann sérstaklega til þess að nefndin hefði ekki tekið mið af dómi Hæstaréttar frá 22. nóvember 2001 í máli nr. 228/2001 í úrskurði sínum. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 12. september 2003.

Í bréfinu rakti umboðsmaður nokkur ákvæði laga nr. 45/1997, um vörumerki, þ. á m. 14. gr. þeirra, þar sem kveðið er á um þau atvik sem leitt geta til þess að ekki megi skrá vörumerki. Þá greindi umboðsmaður frá því að hann hefði ritað áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar bréf þar sem hann óskaði m.a. eftir því að nefndin skýrði nánar hvernig það samrýmdist framangreindum dómi að synja skráningu á vörumerkinu CELERA. Af skýringum áfrýjunarnefndarinnar hafi mátt ráða að það hefði verið mat nefndarinnar að vörumerkin CELERA og CELEBRA væru það lík að hætta væri á ruglingi milli þeirra, hvort sem um væri að ræða sérfræðinga sem ávísuðu lyfjum með umræddum merkjum eða almenning sem ætti að velja vörur með sömu heitum. Taldi nefndin í því sambandi að meiri líkindi væru með framangreindum orðum en orðunum SEROXAT og PAROXAT sem fjallað hefði verið um í dómi Hæstaréttar. Þá vísaði hún til þess að í máli A hefði ekki legið fyrir að sótt væri um skráningu fyrir lyfseðilsskyld lyf sem eingöngu sérfræðingar kæmu að. Taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við mat nefndarinnar. Hann taldi sig auk þess ekki geta fullyrt að áfrýjunarnefndin hefði ekki tekið afstöðu til þeirra sjónarmiða sem A lagði áherslu á í málflutningi sínum fyrir nefndinni. Hann tók þó fram að réttara hefði verið að nefndin tæki skýrari afstöðu í úrskurði sínum til röksemda A í tengslum við þýðingu fyrrgreinds hæstaréttardóms. Hins vegar taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að fjalla nánar um það atriði og horfði þá til þess að hugsanlegur annmarki að þessu leyti á málsmeðferð nefndarinnar hefði ekki þau áhrif að telja yrði úrskurð hennar ógildanlegan.

## 8.0. Jafnréttismál.

### 8.1. Kærunefnd jafnréttismála. Frávísun kæru vegna afsals réttar. (Mál nr. 3837/2003)

A kvartaði yfir álitum kærunefndar jafnréttismála þar sem kæru hennar var vísað frá nefndinni á þeim grundvelli að samkomulag hefði náðst milli hennar og X-bæjar um uppgjör launa. Hafði A ritað undir yfirlýsingu um að hún tæki við ákveðinni greiðslu frá X-bæ og lýsti því jafnframt yfir að um frekari málarekstur vegna jafnréttis og yfirvinnu yrði ekki að ræða.

Umboðsmaður lauk málinu með álitum, dags. 1. desember 2003. Þar rakti hann ákvæði jafnréttislaga nr. 96/2000 um launajafnrétti og um rétt einstaklinga til að leita atbeina kærunefndar jafnréttismála teldu þeir ákvæði laganna hafa verið brotin á sér. Hann lagði áherslu á að ákvæði 27. gr. laganna væri afdráttarlaust og kvæði skýrt á um að óheimilt væri að afsala sér þeim réttindum sem mælt væri fyrir um í lögnum. Þá væri áréttað í lögskýringargögnum að mikilvægt væri að í lögnum væri skýrt kveðið á um að ekki væri hægt að afsala sér þeim rétti sem löggin kvæðu á um með samningum, loforðum eða á annan hátt. Fæli ákvæðið þannig í sér ákveðna vernd fyrir einstaklinginn þegar kæmi að samningsgerð við atvinnurekanda. Að þessu virtu gat umboðsmaður ekki fallist á þá þröngu lögskýringu kærunefndar jafnréttismála á 27. gr. jafnréttislaga að ákvæðið fæli aðeins í sér fyrirfram ákveðna vernd og ætti aðeins við um ráðningarsamninga og aðra slíka samninga. Að hans álitum gat fyrrnefnt samkomulag A og X-bæjar ekki afnumið eða takmarkað þau réttindi sem A naut samkvæmt lögnum.

Umboðsmaður rakti ákvæði 2. mgr. 4. gr. jafnréttislaga um verkefni kærunefndar jafnréttismála og skyldu hennar til að beina rökstuddum tilmælum um úrbætur til hlutaðeigandi aðila teldi hún að brotið hefði verið gegn ákvæðum laganna, sbr. 4. mgr. 4. gr. þeirra. Þá rakti hann að af hálfu kærunefndarinnar hefði því verið lýst að ef samkomulag lægi fyrir sem gert væri í kjölfar ágreinings á milli aðila um meint brot á jafnréttislögum yrði að telja að nefndinni væri ekki fært að beina rökstuddum tilmælum til hlutaðeigandi aðila um aðrar úrbætur en þar væri kveðið á um. Meðal annars með hliðsjón af 27. gr. jafnréttislaga gat umboðsmaður ekki fallist á þessa afstöðu kærunefndarinnar. Áréttaði hann að það væri verkefni kærunefndar jafnréttismála að upplýsa hvort ákvæði jafnréttislaga hefðu verið brotin að virtum gögnum málsins og atvikum öllum. Umboðsmaður taldi ekki rétt að útiloka að samkomulag eða annað uppgjör sem atvinnurekandi og starfsmaður hefðu gert í tilefni af ágreiningi um launamun kæmi inn í þetta mat nefndarinnar þar sem það kynni að geyma upplýsingar um hverjar launagreiðslur hefðu verið í reynd. Það væri hins vegar sjálfstætt og einkaréttarlegt úrlausnarefni hvaða áhrif fjárgreiðslur samkvæmt slíkum samningum ættu að hafa kæmi til kröfugerðar og uppgjörs á grundvelli niðurstöðu kærunefndarinnar.

Það varð því niðurstaða umboðsmanns að kærunefnd jafnréttismála hefði borið að taka kæru A til efnismæðferðar og gefa skriflegt rökstutt álit um það hvort X-bær hefði brotið gegn ákvæðum jafnréttislaga gagnvart henni. Beindi hann þeim tilmælum til kærunefndarinnar að hún tæki mál A aftur til meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til kærunefndar jafnréttismála, dags. 30. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi kærunefndarinnar, dags. 5. febrúar 2004, kemur fram að A hafi með bréfi, dags. 8. desember 2003, óskað eftir því við nefndina að mál hennar yrði tekið fyrir að nýju í samræmi við niðurstöðu umboðsmanns Alþingis. Hafi erindið verið tekið fyrir á fundi nefndarinnar 16. janúar 2004. Með bréfi, dags. sama dag, hafi A verið tilkynnt að nefndin féllist ekki á þá kröfu hennar að þeir nefndarmenn sem um málið fjölluðu á sínum tíma vikju sæti við meðferð þess. Var A hins vegar upplýst um að vegna breyttrar skipanar nefndarinnar annars vegar og sérstakra aðstæðna nefndarmanna hins vegar myndu aðrir nefndarmenn taka erindi hennar ásamt áliti umboðsmanns Alþingis til umfjöllunar. Mér barst á ný bréf frá kærunefnd jafnréttismála 3. maí 2004. Segir þar að nefndinni hafi borist bréf frá A, dags. 14. apríl 2004, þar sem fram komi að hún hafi ákveðið að draga til baka ofangreint erindi sitt til kærunefndarinnar. Í samræmi við þessa ósk A hafi nefndin ákveðið að fella mál hennar niður.

## 9.0. Lífeyrismál.

### 9.1. Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 3881/2003)

Alþýðusamband Íslands leitaði til umboðsmanns og kvartaði m.a. yfir því að starfsmönnum ríkisins sem aðild eiga að þeim stéttarfélögum sem semja um kaup og kjör samkvæmt lögum nr. 80/1938 sé á ómálefnalegan hátt mismunað í lífeyriskjörum vegna stéttarfélagsaðildar sinnar samanborið við sambærilega starfsmenn sem eiga aðild að þeim stéttarfélögum sem gera kjarasamninga samkvæmt lögum nr. 94/1986.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til Alþýðusambands Íslands, dags. 1. október 2003. Tók hann fram að frá upphafi hafi gilt tilteknar takmarkanir um aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Lyti kvörtunin að því fyrirkomulagi sem löggjafarvaldið hefði ákveðið að skyldi gilda á þessu sviði. Þar sem starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur ekki til starfa Alþingis fjallaði hann ekki frekar um málið.

Bréf mitt til Alþýðusambands Íslands er svohljóðandi:

#### I.

Ég vísa til kvörtunar Alþýðusambands Íslands sem barst mér 29. ágúst sl. Lýtur kvörtunin að „brot[um] fjármálaráðuneytisins gegn ákvæðum 65. gr. stjórnarskrár og 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en ráðuneytið kemur fram sem launagreiðandi og vinnuveitandi gagnvart öllum starfsmönnum ríkisins“. Nánar tilgreint er kvartað yfir því að „starfsmönnum ríkisins sem aðild eigi að þeim stéttarfélögum sem semji um kaup og kjör skv. lögum nr. 80/1938 (almennu stéttarfélögum) sé gróflega og á ómálefnalegan hátt mismunað í lífeyriskjörum vegna stéttarfélagsaðildar sinnar, samanborið við sambærilega starfsmenn sem eigi aðild að þeim stéttarfélögum sem gera kjarasamninga skv. lögum nr. 94/1986 (opinberu stéttarfélögum)“.

#### II.

##### 1.

Í rökstuðningi með kvörtuninni er tekið fram að sú mismunun sem kvartað er yfir sé í grófum dráttum tvíþætt. Annars vegar sé hún fólgin í því að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sé „fastréttindasjóður“ sem helgast af því að í lögum sé mælt fyrir um tiltekin fastákveðin réttindi. Eigi sjóðurinn ekki fyrir þeim réttindum greiði launagreiðandi, ríkissjóður, það sem á vantar. Almennu lífeyrissjóðirnir séu hins vegar „fastiðgjaldasjóðir“ þar sem réttindi sjóðfélaga séu skert ef sjóðirnir eigi ekki fyrir réttindum. Hins vegar sé mismununin fólgin í mismunandi réttindum. Starfsmenn ríkisins séu í öllu tilliti sambærilegir hvort sem þeir tilheyri opinberu stéttarfélögum eða hinum almennu. Vinni félagsmenn þessara félaga hlið við hlið við sömu eða sambærileg störf fyrir sömu stofnun eða rekstraraðila í opinberri þjónustu eða framkvæmdum. Eftir setningu laga nr. 70/1996 séu skyldur þeirra í öllu tilliti hinar sömu. Séu því engin sérstök atvik til staðar sem geti réttlætt þessa mismunun.

##### 2.

Stofnun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins má rekja til laga nr. 72/1919, „um stofnun lífeyrissjóðs fyrir embættismenn og um skyldur þeirra til að kaupa sjer geymdan lífeyri“. Lífeyrissjóður embættismanna og ekkna þeirra var síðan stofnaður með lögum nr. 51/1921. Með 1. gr. laga nr. 101/1943 var nafni sjóðsins breytt í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og

hefur sjóðurinn eftirleidis starfað með því markmiði og skipulagi sem greindi í lögnum og síðari löggjöf um sjóðinn.

Frá stofnun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur aðild að honum verið takmörkuð með lögum. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1921, um Lífeyrissjóð embættismanna og ekkna þeirra, var aðild þannig bundin við embættismenn. Með 3. gr. laga nr. 101/1943 voru skilyrði aðildar að sjóðnum rýmkuð og gert ráð fyrir að þeir sem tækju laun samkvæmt launalögum eða úr ríkissjóði skyldu hljóta aðild að sjóðnum ef þeir voru ráðnir til lengri tíma en eins árs eða með þriggja mánaða uppsagnarfresti enda teldist starf þeirra í þjónustu ríkisins vera aðalstarf. Frá þeim tíma og fram að gildistöku laga nr. 141/1996, sem breyttu ýmsum lagaákvæðum um lífeyrisréttindi ríkisstarfsmanna, var í lögum sjóðsins ávallt kveðið á um að það væri skilyrði fyrir aðild að sjóðnum að viðkomandi hefði verið skipaður, settur eða ráðinn til starfa í þjónustu ríkisins til að minnsta kosti eins árs eða með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti og að um væri að ræða aðalstarf viðkomandi. Þá hafa löginn jafnframt kveðið sérstaklega á um heimildir sjóðsins til að heimila frekari aðild að honum.

Lög nr. 141/1996 voru felld inn í lög nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, ásamt síðari breytingum, og þau síðan endurútgefin sem lög nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Með lögnum var Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins skipt í tvær fjárhagslega sjálfstæðar deildir, A-deild og B-deild. Byggist það á því að nýir sjóðfélagar og þeir sem óskuðu eftir að færa sig úr eldra kerfi í nýtt greiði til A-deildar sjóðsins. Þeir sem aðild áttu að sjóðnum við gildistöku laganna greiða hins vegar í B-deild sjóðsins, svo fremi þeir óskuðu ekki eftir að færa sig yfir í A-deildina fyrir tiltekinn tíma.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 1/1997 eru þeir einstaklingar sjóðfélagar sem greiða iðgjald til sjóðsins, þeir sem njóta elli- eða örorkulífeyris úr sjóðnum og þeir einstaklingar sem með iðgjaldagreiðslum hafa áunnið sér rétt í sjóðnum en greiða ekki lengur iðgjald og hafa ekki hafið töku lífeyris úr sjóðnum. Þá segir í 1. mgr. 3. gr. laganna:

„Sjóðfélagar í A-deild sjóðsins skulu vera allir þeir starfsmenn ríkisins sem náð hafa 16 ára aldri, eiga ekki aðild að B-deild sjóðsins skv. 4. eða 5. gr. og fá greidd laun á grundvelli kjarasamninga samkvæmt lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, eða á grundvelli launaákvæðana samkvæmt lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd. Heimilt er þó að semja svo um í kjarasamningi að tilteknir hópar starfsmanna ríkisins, sem uppfylla þessi skilyrði, greiði í aðra lífeyrissjóði.“

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 141/1996 segir m.a. eftirfarandi um ákvæði það sem varð að 3. gr. laga nr. 1/1997:

„Samkvæmt 3. gr. gildandi laga um lífeyrissjóðinn nr. 29/1963, er aðild starfsmanna ríkisins að sjóðnum takmörkuð vegna ákvæða um ráðningartíma og ráðningarkjör. Aðild að sjóðnum hafa þannig átt þeir starfsmenn ríkisins sem skipaðir eru, settir eða ráðnir með föstum launum til ekki skemmri tíma en eins árs eða með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti, enda sé starf þeirra aðalstarf hlutaðeigandi og a.m.k. hálf starf. Þessi takmörkun verður ekki lengur til staðar hjá A-deild skv. 3. gr. frumvarpsins. Eftir breytinguna hafa t.d. lausráðnir starfsmenn ríkisins, þeir starfsmenn ríkisins sem fá greidd laun samkvæmt tímakaupi og þeir sem eru í minna en hálfu starfi rétt til aðildar að sjóðnum. Á móti kemur að í 3. gr. eru skýrari ákvæði en í gildandi lögum um að aðild að sjóðnum verður takmörkuð við þá starfsmenn ríkisins sem fá greidd laun á grundvelli kjarasamninga eða launaákvæðana samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna eða lögum um Kjaradóm og kjaranefnd.“ (Alþt. 1996-97, A-deild, bls. 1569.)

Þá segir einnig eftirfarandi í athugasemdum við ákvæðið:

„Breyting þessi á heimildum til aðildar að sjóðnum er möguleg í ljósi þeirra breytinga sem með frumvarpi þessu eru gerðar á iðgjaldagreiðslum launagreiðenda til samræmis við þær skuldbindingar sem stofnað er til á hverjum tíma. Iðgjald, sem greitt er til sjóðsins samkvæmt gildandi lögum, dugar hins vegar hvergi til greiðslu lífeyris. Því hafa verið settar þröngar skorður varðandi það hverjir hafa haft heimild til aðildar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins.“ (Alþt. 1996-97, A-deild, bls. 1571.)

Nánari ákvæði um aðild að A-deild sjóðsins er að finna í 2.–5. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997. Í 4. mgr. 3. gr. segir eftirfarandi:

„Stjórn sjóðsins er heimilt að veita öðrum en þeim er að framan greinir aðild að A-deild sjóðsins, enda beri þeim ekki að greiða í annan lífeyrissjóð og fyrir liggja samþykki viðkomandi launagreiðanda fyrir aðildinni og þeim skuldbindingum sem henni fylgja. Nánari ákvæði um aðild að A-deild sjóðsins skulu vera í samþykktum hans.“

Kvörtuninni fylgdi bréf fjármálaráðuneytisins til Rafiðnaðarsambands Íslands, dags. 13. júní 2003, í tilefni af ósk Rafiðnaðarsambandsins um viðræður um heimild félagsmanna þess til að greiða í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í bréfi ráðuneytisins er þessari ósk sýnað þar sem að skilyrði fyrir aðild að sjóðnum sé að viðkomandi fái greidd laun á grundvelli kjarasamninga samkvæmt lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Rafiðnaðarsamband Íslands sé eitt af aðildarsamtökum Alþýðusambands Íslands og byggi samningsrétt sinn á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur. Var erindi Rafiðnaðarsambandsins því hafnað.

Ég hef kynnt mér kjarasamning Rafiðnaðarsambands Íslands og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs sem undirritaður var 11. maí 2000. Er þar í grein 10.1.1 mælt fyrir um að iðgjöld til lífeyrissjóðs greiðist vegna allra starfsmanna 16 ára og eldri er laun taka samkvæmt samningnum í samræmi við staðfestar reglugerðir Lífeyrissjóðs Lífiðnar. Með hliðsjón af ákvæði 4. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997, sem rakið er hér að framan, hef ég einnig kynnt mér samþykktir fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins frá 12. júlí 2000. eru í 15. gr. samþykktanna, sem fjallar um aðild að A-deild sjóðsins, taldir upp þeir sem sjóðurinn heimilur annars vegar aðild með heimild launagreiðanda, sbr. e-h lið 15. gr., og hins vegar þeir sem stjórn sjóðsins getur veitt heimild til að eiga aðild að A-deild sjóðsins, enda beri þeim ekki að greiða í annan lífeyrissjóð, sbr. h-lið 15. gr. Með vísan til þessa tel ég út af fyrir sig ekki tilefni til að óska eftir skýringum frá fjármálaráðuneytinu í tilefni af framangreindu bréfi þess til Rafiðnaðarsambands Íslands þrátt fyrir að ráðuneytið fjalli þar ekki um umrædda heimild 4. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997 eða samþykktir Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

### 3.

Samkvæmt framansögðu liggur fyrir að um aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins hafa frá stofnun sjóðsins gilt tiltekna takmarkanir, sbr. nú ákvæði laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Takmarkanir á samningsrétti samkvæmt ákvæðum laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sem kvörtunin beinist enn fremur að eru einnig lögákeðnar. Þá er rétt að geta þess að í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er mælt fyrir um hvernig fara skuli um aðild að lífeyrissjóði. Segir þar í 2. mgr. 2. gr. að um aðild að lífeyrissjóði, greiðslu lífeyrisiðgjalds og skiptingu iðgjaldsins milli launamanns og launagreiðanda fari eftir þeim kjarasamningi sem ákvarði lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein, eða sérlögum ef við á.

Kvörtun Alþýðusambands Íslands lýtur samkvæmt framangreindu að fyrirkomulagi því sem löggjafarvaldið hefur ákveðið að skuli gilda á þessu sviði. Samkvæmt a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa Alþingis. Það er því almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það hvernig til hefur tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett. Umboðsmanni Alþingis er heimilt að taka til athugunar hvort meinbugir séu á gildandi lögum, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, en lögin gera ekki ráð fyrir því að hægt sé að bera fram kvörtun til umboðsmanns beinlínis af því tilefni. Ég tel því ekki tilefni til að taka mál það sem kvörtunin beinist að til frekari umfjöllunar af minni hálfu.

### III.

Samkvæmt framansögðu fellur kvörtunarefni það sem þér hafið borið fram ekki undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Lýk ég því hér með umfjöllun minni um það, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

## 10.0. Meðferð ákæruvalds.

### 10.1. Niðurfelling saksóknar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Heimild ríkissaksóknara til að veita fjölmiðlum upplýsingar. (Mál nr. 3786/2003)

A kvartaði yfir bréfi ríkissaksóknara þar sem honum var kynnt sú ákvörðun ríkissaksóknara að falla frá saksókn á hendur honum með vísan til f-liðar 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, vegna tiltekinna ávirðinga sem bornar höfðu verið á A vegna embættisfærslu hans sem forstöðumanns Þjóðmenningarhúss. Í bréfinu var því m.a. lýst að A þætti hafa „gerst sekur um umboðssvik samkvæmt 249. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940“ með tilgreindri háttsemi. Þá kom fram að fallið væri frá saksókn á hendur honum út af því „broti“ einkum með hliðsjón af því að honum hafði þá verið vikið úr starfi sínu sem forstöðumaður Þjóðmenningarhússins m.a. vegna ávirðinga sem fælust í „nefndu umboðssvikabroti“. Í kvörtuninni var því haldið fram að með þessu orðalagi í bréfi ríkissaksóknara, sem einnig hafi verið haft eftir honum í fjölmiðlum, hafi ríkissaksóknari brotið gegn grundvallarreglu stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og mannréttindasáttmála Evrópu um að sérhver maður skuli talinn saklaus uns sekt hans sé sönnuð.

Vegna atvika málsins var óskað eftir afstöðu A til birtingar álits umboðsmanns í máli hans á heimasíðu embættisins. A hefur veitt samþykki sitt fyrir birtingu þess.

Umboðsmaður rakti 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Tók hann fram að skýra bæri þessi ákvæði með þeim hætti að það kynni að brjóta í bága við fyrirmæli þeirra ef handhafar opinbers valds lýsa mann sekan um refsiverðan verknað áður en sekt hans hefur verið slegið fastri með dómi. Við það mat yrði einkum að horfa til þeirra orða sem notuð væru í viðkomandi yfirlýsingu. Þá yrði við mat á inntaki þeirra að taka tillit til atvika hverju sinni og horfa til þess hvar og hvernig þau voru sett fram og af hvaða tilefni. Umboðsmaður taldi að það orðalag sem ríkissaksóknari hefði valið í umræddu bréfi til A og haft var eftir honum í fjölmiðlum hefði verið skýrt og afdráttarlaust og falið í sér afstöðu hans að efni til sem handhafa opinbers valds um að A hefði gerst sekur um refsiverða háttsemi án þess að slík staðhæfing hefði verið staðfest með dómi. Þá tók umboðsmaður fram að eins og ákvæðum laga um niðurfellingu saksóknar væri háttáð hefði ríkissaksóknari haft svigrúm við val á framsetningu tilkynningarinnar til A um niðurstöðu sína í máli hans og við val á orðalagi í því sambandi. Það var niðurstaða umboðsmanns að það orðalag sem notað hefði verið í bréfi ríkissaksóknara til A, og sem einnig var haft eftir honum í fjölmiðlum, hefði eins og atvikum var háttáð ekki samrýmst þeirri meginreglu sem fælist í 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Að virtri þeirri niðurstöðu og þegar horft væri til þess hvernig ríkissaksóknari kaus að greina fjölmiðlum frá afdrifum máls A hjá embætti hans var það jafnframt niðurstaða umboðsmanns að ríkissaksóknari hefði í því efni gengið lengra en honum var heimilt að lögum.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ríkissaksóknara að hann endurskoðaði orðalag tilkynningar um að fallið hefði verið frá saksókn á hendur A, setti hann fram ósk þess efnis, og tæki framvegis í störfum sínum mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.



## I.

Hinn 6. maí 2003 leitaði A til mín og kvartaði yfir bréfi ríkissaksóknara, dags. 19. júlí 2002, til A þar sem honum var kynnt sú ákvörðun ríkissaksóknara að falla frá saksókn á hendur honum með vísan til f-liðar 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, vegna tiltekinna ávirðinga sem á hann höfðu verið bornar vegna embættisfærslu hans sem forstöðumanns Þjóðmenningarhúss.

Í kvörtuninni eru gerðar athugasemdir við það að í nefndu bréfi ríkissaksóknara sé því lýst yfir að A „[þyki] hafa gerst sekur um umboðssvik samkvæmt 249. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 með framvísun og innheimtu tveggja reikninga á Þjóðmenningarhúsið dagsettra 1. maí og 20. júní 2000, samtals að fjárhæð kr. 697.500“. Þá komi fram í bréfinu að fallið væri frá saksókn á hendur honum „út af þessu broti“ einkum með hliðsjón af því að honum hafði þá verið vikið úr starfi sínu sem forstöðumaður Þjóðmenningarhússins m.a. vegna ávirðinga sem felast í „nefndu umboðssvikabroti“. Af hálfu A er einnig vísað til viðtala við ríkissaksóknara í fjölmiðlum 23. og 24. júlí 2002 þar sem hann hafi greint „frá innihaldi [bréfsins og haft] í frammi alvarlegar ásakanir á hendur [A]“. Í kvörtuninni er því einkum haldið fram að í bréfi ríkissaksóknara og viðtölum í fjölmiðlum felist dómur um að A hafi brotið gegn þargreindri grein hegningarlaganna. A telur að með þessum vinnubrögðum hafi ríkissaksóknari brotið gegn grundvallarreglu stjórnarskrárinnar um að sérhver maður skuli talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð sem einnig sé að finna í mannréttindasáttmála Evrópu.

Ég lauk máli þessu með álití, dags. 30. desember 2003.

## II.

Málavextir eru þeir að með bréfi ríkissaksóknara, dags. 22. apríl 2002, til ríkislögreglu- stjóra var m.a. mælt fyrir um lögreglurannsókn á tilteknum atriðum varðandi fjárreiður A sem forstöðumanns Þjóðmenningarhúss. Í bréfinu kom fram að „ætluð háttsemi“ A þætti geta varðað við tilgreind ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Með bréfi, dags. 19. júlí 2002, tilkynnti ríkissaksóknari A að lögreglurannsókninni væri lokið og rannsókn- argögn málsins hefðu verið yfirfarin með hliðsjón af 112. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Síðan segir svo í bréfinu:

„Hér með er yður kynnt sú niðurstaða að þér þykið hafa gerst sekur um umboðs- svik samkvæmt 249. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 með framvísun og innheimtu tveggja reikninga á Þjóðmenningarhúsið dagsettra 1. maí og 20. júní 2000, samtals að fjárhæð kr. 697.500.

Jafnframt er yður tilkynnt að ákveðið hefur verið að falla frá saksókn á hendur yður út af þessu broti samkvæmt heimild í f. lið 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 einkum með hliðsjón af því að yður hefur verið vikið úr starfi forstöðumanns Þjóðmenningarhússins m.a. vegna ávirðinga sem felast í nefndu umboðssvikabroti.

Þá tilkynnist yður að ekki þykir líklegt að það sem fram kom við lögreglu- rannsóknina um aðra rannsóknarþætti geti leitt til sakfellis í máli á hendur yður, sbr. 112. gr. laga um meðferð opinberra mála. Eru þeir því felldir niður.“

Í tilefni af kvörtun A til mín aflaði ég afrits af frétt um mál hans úr Morgunblaðinu 24. júlí 2002 sem ber yfirskriftina „Ríkissaksóknari telur ekki efni til ákæru“. Í fréttinni segir m.a. svo:

„Embætti ríkissaksóknara telur ekki efni til ákæru í málum þjóðskjalavarðar og fyrrverandi forstöðumanns Þjóðmenningarhúss, sem grunaðir voru um umboðssvik í kjölfar þess að Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við embættisfærslur þeirra.

Að sögn [...] ríkissaksóknara er greinarmunur á þessum tveimur málum. Í afmörkuðum þætti máls fyrrverandi forstöðumanns Þjóðmenningarhúss hafi verið talið að um umboðssvikabrot hafi verið að ræða. Ákærvaldið hafi ákveðið að falla frá saksókn, samkvæmt heimild í 113. grein laga um meðferð opinberra mála. Tillit hafi verið tekið til þess að forstöðumanninum hafi verið vikið úr starfi, m.a. vegna ávirðinga sem fólust í umboðssvikabrotinu. Sá liður í 113. gr. sem saksóknari styðst við er að falla megi frá saksókn ef sérstaklega standi á og telja verði að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.

[...] segir að mál þjóðskjalavarðar hafi verið fellt niður að öllu leyti, með skírskotun til 112. greinar laga um meðferð opinberra mála, þ.e. að ekki sé líklegt að fyrirbyggjandi málgögn geti leitt til sakfellingar.“

### III.

Ég ritaði ríkissaksóknara bréf, dags. 26. maí 2003, þar sem ég gerði honum grein fyrir kvörtun A. Síðan segir svo í bréfi mínu til ríkissaksóknara:

„Af þeim upplýsingum sem ég hef aflað í tilefni af kvörtuninni verður ráðið að frétt um framangreinda ákvörðun yðar í máli [A] er að finna í Morgunblaðinu 24. júlí 2002. Þar er lýst viðtali við yður um mál [A] og ummælum yðar um þann greinarmun sem þér teljið vera á niðurstöðu yðar í máli hans og í máli þjóðskjalavarðar. Í fréttinni er vitnað til yðar þar sem segir að „[i] afmörkuðum þætti máls fyrrverandi forstöðumanns Þjóðmenningarhúss hafi verið talið að um umboðssvikabrot hafi verið að ræða“.

Með vísan til framangreindrar kvörtunar óska ég þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að þér skýrið viðhorf yðar til hennar. Eg óska þess sérstaklega að þér setjið fram viðhorf yðar og skýringar í tilefni af eftirfarandi spurningum ásamt því að senda mér gögn, séu þau til staðar, sem tengjast svörum yðar:

1. Í tilefni af þeirri fullyrðingu sem fram kemur í kvörtun málsins um að bréf embættis yðar til [A] hafi verið birt opinberlega án leyfis hans óska ég eftir upplýsingum um hvort embætti yðar hafi afhent fjölmiðlum afrit af framangreindu bréfi til [A], dags. 19. júlí 2002, og þá hvort það hafi verið gert að beiðni tiltekins fjölmiðils eða að eigin frumkvæði yðar.
2. Ef rétt er eftir yður haft í ofangreindri frétt úr Morgunblaðinu frá 24. júlí 2002 óska ég eftir viðhorfi yðar til þess hvort og þá með hvaða hætti þér teljið að það hafi samrýmst ákvæði fyrri máls. 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, að virtum atvikum málsins, að veita fjölmiðlum þær upplýsingar um mál [A] sem þar er lýst og teknar eru orðrétt upp hér að framan. Hef ég þá meðal annars í huga að í athugasemdum greinargerðar með framangreindu ákvæði upplýsingalaga segir að „engum vafa [sé] undirorpið að þær persónuupplýsingar, sem taldar eru upp í 4. gr. laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, [séu] allar undanþegnar aðgangi almennings skv. 5. gr. Þar [megi] t.d. nefna: upplýsingar um [...] það hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað [...]“. Vek ég athygli á því að með lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, voru lög nr. 121/1989 felld úr gildi. Í b-lið 8. tölul. 2. gr. þeirra laga segir að upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað flokkist sem „viðkvæmar persónuupplýsingar“ í merkingu laganna.

3. Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 9. ágúst 1995 í máli nr. 1189/1994, sbr. einnig álit mitt frá 7. desember 2001 í máli nr. 3028/2000, var því lýst að brotið væri í bága við 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem er efnislega samhljóða 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, ef „handhafar opinbers valds lýsa mann sekan um refsiverðan verknað, áður en sekt hans hefur verið slegið fastri með dómi“. Var í þessu sambandi vísað til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Minellis frá 25. mars 1983, Series A no. 62, bls. 18 grein 37, í máli Lutz frá 25. ágúst 1987, Series A no. 123, bls. 25, grein 60, og í máli Salabiaku frá 7. október 1988, sjá Decisions and Reports, 64, bls. 264, sjá hér nú mál Allenet de Ribemont frá 10. febrúar 1995, Series A 308, bls. 16 og einnig nýlegan dóm í máli Daktaras gegn Litháen frá 10. október 2000, bls. 11, greinar 39-45. Í ljósi framangreindrar kvörtunar óska ég þess sérstaklega að ríkissaksóknari skýri viðhorf sitt til þess hvort og þá með hvaða hætti orðalag í bréfi embættis yðar í máli [A], dags. 19. júlí 2002, hafi að virtum atvikum málsins samrýmst þeim fyrirmælum sem fram koma í 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. ákvæði 1. gr. laga nr. 62/1994, og þá með hliðsjón af því hvernig það ákvæði hefur verið skýrt af Mannréttindadómstóli Evrópu nú síðast í ofangreindum dómi frá 10. október 2000 í máli Daktaras gegn Litháen.“

Mér bárust svör ríkissaksóknara með bréfi, dags. 25. júní 2003, sem er svohljóðandi:

#### „I.

##### *Niðurfelling saksóknar.*

Megin ákvæði um niðurfellingu saksóknar er í 113. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 og felur í sér frávik frá þeirri grunnreglu að sækja skuli mann til sakar fyrir refsivert brot með ákæru sem lögð er fyrir dómstól. Niðurfelling saksóknar er þrenns konar samkvæmt ákvæðinu:

1. Skilyrt niðurfelling saksóknar, sbr. reglur um ákærufrestun samkvæmt 56. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.
2. Niðurfelling saksóknar þegar sakborningur gengst undir lögreglustjórásátt, sbr. 115. og 115. gr. a laga um meðferð opinberra mála.
3. Niðurfelling saksóknar þegar sérstaklega stendur á, sbr. 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála.

Niðurfelling saksóknar í tengslum við lögreglustjórásátt, sbr. 2. tl. hér að ofan, er háð samþykki sakbornings en hins vegar hefur ekki verið talið skylt að leita samþykkis sakbornings vegna niðurfellingar saksóknar á öðrum grundvelli, sbr. 1. og 3. tl. að ofan.

Máli verður ekki lokið með ákærufrestun nema brot sé játað og þegar máli lýkur með lögreglustjórásátt hefur sakborningur viðurkennt brotið sem um er fjallað í sáttinni. Í öðrum tilvikum, sbr. 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála, er ekki áskilið að brot hafi verið játað en oftast er sú raunin við framkvæmd heimildarinnar. Hins vegar ber ákæranda sem tekur ákvörðun um niðurfellingu saksóknar samkvæmt nefndri heimild að vera sannfærður um að öllum skilyrðum refsíabýrgðar sé fullnægt.

##### *Tilkynning um niðurfellingu saksóknar.*

Samkvæmt 114. gr. laga um meðferð opinberra mála ber að tilkynna sakborningi um niðurfellingu saksóknar og ef því er að skipta einnig brotþola.

*Kæra eða kvörtun vegna niðurfellingar saksóknar.*

Sá sem ekki vill una ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu saksóknar getur kært ákvörðunina til ríkissaksóknara innan eins mánaðar frá því honum var tilkynnt um hana. Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar verður almennt ekki kærð en dómsmálaráðherra getur lagt til við forseta Íslands að ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar verði felld úr gildi ef hún er andstæð lögum eða fjarstæð að öðru leyti.

Frá gildistöku laga nr. 84/1996 þann 1. júlí 1997, er m.a. veittu lögreglustjórum heimild til að falla frá saksókn í málum sem lögreglustjóri fer með málshöfðunarheimild í, hefur ríkissaksóknara aldrei borist kæra frá sakborningi vegna niðurfellingar saksóknar. Á sama tíma hefur ríkissaksóknara aldrei borist kvörtun frá sakborningi vegna ákvörðunar sem tekin hefur verið á vegum ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar.

Ef eða þegar ríkissaksóknara berst kæra frá sakborningi sem telur sig saklausan hafa hlotið niðurfellingu saksóknar hjá lögreglustjóra og vill ekki una slíkri niðurstöðu heldur fá úrlausn dómstóls í málinu tel ég að ógilda beri ákvörðunina um niðurfellingu og síðan, eftir atvikum, annað hvort beina því til lögreglustjóra að leggja málið fyrir dóm með venjulegum hætti eða fella málið niður með skírskotun til 112. gr. laga um meðferð opinberra mála.

Berist ríkissaksóknara kvörtun frá sakborningi sem telur sig saklausan hafa hlotið niðurfellingu saksóknar hjá ríkissaksóknara og vill fá úrlausn dómstóls í málinu tel ég að endurskoða beri ákvörðunina og annað tveggja leggja sakarefnið fyrir dóm eða fella málið niður eins og áður sagði um kærur á ákvörðunum lögreglustjóra. Ætla verður að frestur til að krefjast endurskoðunar ákvörðunar ríkissaksóknara sé hinn sami og kveðið er á um í 2. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála.

Ákvörðun um útgáfu ákæru á hendur tilteknum manni lýsir oftast því álitni ákærvalds að unnt sé að flytja fram gögn fyrir dómi sem leiða muni til sakfellingar ákærða fyrir það brot sem lýst er í ákæru. Ákærvaldið telur að ákærði hafi drýgt þá háttsemi sem í ákæruskjali er lýst. Þessar ákvarðanir, annars vegar um útgáfu ákæru og hins vegar um niðurfellingu saksóknar, eru skyldar og byggðar á sömu grunnforsendum. Skyldleiki þessara ákvarðana styður þá ályktun að sakborningur geti hafnað niðurfellingu saksóknar á hendur sér og krafist þess að sakarefni verði lagt fyrir dóm með ákæru.

Lög um meðferð opinberra mála leysa ekki úr síðastgreindum álitaefnum en ég tel að framanlýst málsmeðferð sé studd niðurstöðu Hæstaréttar Íslands, sbr. dómasafn 1993 bls. 1475. Samkvæmt dómnum var ríkissaksóknara heimilt að breyta ákvörðun sinni um frestun ákæru og að gefa út ákæru í máli og skipti þá mestu að fyrir lá ósk ákærða um að málið gengi til dóms.

Mér þykir rétt að nefna í þessu samhengi að fyrir skömmu mælti ég fyrir um að í niðurlagi tilkynningar til sakbornings um niðurfellingu saksóknar af hálfu ríkissaksóknara skuli rita eftirfarandi text[a]: *Ef þér viljið ekki una ofangreindri ákvörðun og óskið þess að sakarefnið verði lagt fyrir héraðsdómstól með ákæru er yður bent á að gera embætti ríkissaksóknara skriflega grein fyrir þeirri afstöðu yðar innan eins mánaðar frá móttöku þessa bréfs.*

*Erlendur réttur.*

Niðurfelling saksóknar er þekkt réttarfars- og refsiréttarræði í löggjöf allra Norðurlanda og víðast annars staðar þar sem réttarfar er þróað. Hér á eftir mun ég þó einungis víkja að lagareglum í Noregi og Danmörku um *påtaleunmatelse (N)* og *tiltalefrafald (D)* enda er löggjöf okkar í mestum tengslum við löggjöf nefndra landa á umræddu sviði réttarins.

*Noregur.*

Í 1. mgr. 69. gr. norsku refsiréttarfarslaganna segir: „*Selv om straffeskyld anses bevist, kan påtale unnlates såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen.*“

Sjá til samanburðar bls. 297 í ritinu Viðurlög við afbrotum eftir Jónatan Þórmundsson þar sem segir: „*Ymis ákvæði eru í lögum, sem heimila niðurfellingu saksóknar, þótt sök sé sönnuð: [...]*“.

Á bls. 243 í Straffeprosessloven með kommentarar eftir Hans Kristin Bjerke og Erik Keiserud, fyrra bindi, 2. útgáfa, segir undir 2. tl.: „*For at påtale kan unnlates etter paragrafen, må påtalemyndigheten være av den oppfatning at alle vilkår for straffbarhet foreligger [...]*“ Og síðar á sömu blaðsíðu undir sama tl.: „*Det er ikke noe vilkår at siktede har tilstått.*“

Þá er vísað til umfjöllunar Johs. Andenæs í Norsk straffeprosess 1984 þar sem segir á bls. 286: „*Påtaleunnlatelse innebærer en offisiell konstatering fra påtalemyndighetens side av at den betrakter siktede som skyldig. Det er ikke noen betingelse for påtaleunnlatelse at siktede har tilstått, men det er det vanlige.*“

Sakborningur, sem telur og heldur því fram að hann sé saklaus af refsiverðri háttsemi í máli sem lokið er með niðurfellingu saksóknar, getur krafist þess að málið verði lagt fyrir dóm eða málið fellt niður sem sakamál, sbr. 71. gr. Straffeprosessloven.

*Danmörk.*

Ákvæði um niðurfellingu saksóknar er í 722. gr. dönsku réttarfarslaganna og þar tilgreint í hvaða tilvikum unnt er að falla frá saksókn.

Samkvæmt 724. gr. réttarfarslaganna ber að tilkynna sakborningi (ekki öðrum sem hagsmuna hafa að gæta) um niðurfellingu saksóknar og getur hann kært ákvörðun um niðurfellingu til æðra setts handhafa ákærvalds.

Í 1. hefti Strafferetspleje eftir Hans Gammeltoft-Hansen, 1. útgáfu 1991, er megin umfjöllun um niðurfellingu saksóknar í 9. kafla C, bls. 187 - 191. Á bls. 190 segir orðrétt: „*Et særligt problem - af mere principiell end praktisk betydning - kan knytte sig til tiltalefrafaldet. I lighed med domfældelse indebærer tiltalefrafald, at den pågældende anses for skyldig i det påsigtede forhold. Da tiltalefrafaldet ikke kræver noget egentligt samtykke fra den sigtede, kunne det forekomme, at personer, der anser sig for ikkeskyldige og ønsker dette godtgjort gennem en frifindelse, påtvinges tiltalefrafaldet med deri liggende skyldformodning.*“ Í kjölfar þessara ummæla getur bókarhöfundur tilviks þar sem sakborningur í máli sem fallið var frá saksókn í krafðist þess að opinbert mál yrði höfðað þar eð hann taldi sig saklausan af sakargiftum. Bent er á ritgerðina Tiltalefrafald eftir Blume í UFR 1982B, bls. 362, í þessu sambandi.

*Orðalag tilkynningar um niðurfellingu saksóknar.*

Ekki þykir verða hjá því komist að gera sakborningi grein fyrir því álit ákærvalds að sakborningur hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi sem varðar við tiltekið eða tiltekin refsíákvæði þegar honum er tilkynnt sú ákvörðun ákærvalds að falla frá saksókn á hendur honum. Tel ég það vera í samræmi við forsendur heimildar til niðurfellingar saksóknar, þ.e. að skilyrði refsíabyrgðar séu til staðar, sbr. það sem rakið hefur verið hér að framan.

Leitast hefur verið við [að] haga orðalagi í tilkynningum hóflega og þannig að ljóst megi vera að um álit ákærvalds varðandi sekt sakbornings sé að ræða.

Í bréfinu dagsettu 19. júlí 2002 til [A.] kemur greinilega fram að ákærvaldið, ríkis-saksóknari, telur að [A.] hafi gerst sekur um umboðssvik en sú ályktun eða niðurstaða ákærvalds er grunnforsenda þess að lagaheimild til niðurfellingar saksóknar verði beitt.

Heimild ákærvalds hér á landi sem víða í öðrum löndum til að falla frá saksókn er

byggð á afdráttarlausum lagaheimildum. Grunnforsenda niðurfellingar saksóknar er að skilyrði refsíabyrgðar séu uppfyllt. Þegar ákvörðun um niðurfellingu er tekin og kynnt sakborningi er óhjákvæmilegt að fram komi það álit ákærvalds að sakborningur uppfylli skilyrði refsíabyrgðar eins og áður segir.

Í ljósi þess sem hér var rakið tel ég vafalaust að orðalag og efni tilkynningar ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar sé ekki í andstöðu við fyrirmæli 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og samrýmist 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. 43. lið dóms í máli Daktaras gegn Litháen frá 10. október 2000.

Spurning eða vangaveltur um hvort það sé andstætt ákvæðum stjórnarskrár og/eða mannréttindasáttmála að ákærvaldið lýsi afstöðu sinni til sektar sakbornings við niðurfellingu saksóknar er að mínu áliti öðrum þræði spurning um hvort lagaákvæði um niðurfellingu saksóknar séu andstæð stjórnarskrá og/eða mannréttindasáttmála.

Til upplýsingar og samanburðar við tilkynningar ákærvaldsins hér á landi um niðurfellingu saksóknar sendist hér með myndrit af ákvörðun lögreglustjóra í Danmörku um niðurfellingu saksóknar í tilteknu máli. Ákvörðunin ber yfirskriftina Advarsel. Í ákvörðuninni er skilmerkilega tekið fram með orðalaginu „besluttet at frafalde tiltale mod Dem for overtrædelse af Politivedtægten...“ að sakborningur hafi brotið ákvæði lögreglusamþykktar með háttsemi sinni. Þetta orðalag virðist mér vera sambærilegt því orðalagi sem notað hefur verið í tilkynningum ákærvalds hér á landi um niðurfellingu saksóknar.

## II.

*Opinber birting bréfs frá 19. júlí 2002.*

Mér er hvorki kunnugt um að bréf embættisins hafi verið birt opinberlega né afrit þess afhent fjölmiðlum.

Í kvörtun sinni til umboðsmanns Alþingis staðhæfir sá sem ber kvörtunina fram að bréfið hafi verið birt opinberlega. Ekki verður séð að hann hafi verið beðinn um að gera grein fyrir því hvar og hvenær bréfið var birt.

## III.

*Frétt Morgunblaðsins 24. júlí 2002.*

Sem kunnugt er birtust á sínum tíma fjölmargar fréttir af máli forstöðumanns Þjóðmenningarhúss og þjóðskjalavarðar, líklega frá og með 20. febrúar 2002. Efni greinargerða ríkisendurskoðunar var birt í aðalatriðum, t.d. í Morgunblaðinu 21. febrúar 2002 og um leið hófst fréttaleit fjölmiðla í málinu. Fréttir í Morgunblaðinu 5. mars 2002 um að ríkissaksóknari hafi óskað þess að embætti ríkislögreglustjóra afli gagna í málinu og 26. apríl 2002 um rannsókn efnahagsbrotadeildar eru væntanlega ritaðar samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóraembættinu og vafalaust hafa blaðamenn haft þar frumkvæði. Áfram birtust fréttir af málinu t.d. um niðurstöðu nefndar samkvæmt starfsmannalögum um ámælisverða háttsemi í sjö atriðum, Morgunblaðið 15. júní 2002, og ég er ekki í nokkrum vafa um að birst hefur frétt um að embætti ríkislögreglustjóra hafi lokið rannsókn sinni og að málgögn hafi verið send ríkissaksóknara enda sýnir reynslan að fjölmiðlar leita reglulega eftir upplýsingum um meðferð máls sem þeim þykir áhugavert fréttæfni og sem þeim er kunnugt um að tekið hefur verið til meðferðar hjá lögreglu og ákærvaldi.

Með hliðsjón af þeirri umfjöllun sem málið hafði hlotið tel ég að ekki hafi verið hjá því komist að veita upplýsingar um lok þess hjá ríkissaksóknara og jafnframt að ekki hafi verið eðlilegt að málalok færu leynt, sbr. 5. gr. upplýsingalaga.

Í þessu sambandi leyfi ég mér að benda á efni 13. gr. í samkomulagi um samskipti ákærvalds og héraðsdómstóla, sbr. Fyrirmæli/Leiðbeiningar RS: 1/2000, þar sem kveðið er á um upplýsingar um ákæruer í málum eins og hér segir:

„Ákærvaldið gefur upplýsingar um efni ákæru þó ekki fyrr en mál hefur verið þingfest og þá í samráði við dómara. Upplýsingar fyrir þingfestingu máls um það hver hefur verið ákærður gefur ákærvaldið aðeins í undantekningartilfellum.

Dómstólar gefa upplýsingar um fyrirtökur í sakamálum og um dómsuppsögu.“

Undantekningartilfelli, sbr. fyrri mgr. ákvæðisins in fine, eru mál sem eru sérstaklega frétt næm og hafa verið í umfjöllun fjölmiðla.

Í drögum Dómstólaráðs að tilkynningu varðandi tilgreint ákvæði í RS: 1/2000, sem m.a. var ætluð fjölmiðlum sagði:

„Nokkuð er algengt að fjölmiðlar leiti eftir upplýsingum um rekstur opinberra mála, ekki síst um það hvort ákæra hafi verið gefin út á hendur ákveðnum mönnum eða af ákveðnu tilefni. Fjölmiðlar hafa ýmist leitað til dómstóla eða ákærvalds í þessu skyni. Ekki er að finna í lögum eða reglugerðum nægilega tæmandi ákvæði til að fara eftir á þessum vettvangi, hvorki um það hverjar upplýsingar má eða skylt er að veita né hver skuli annast upplýsingagjöfina. Í því skyni að færa þessi mál í fastara horf hafa ríkissaksóknari og Dómstólaráð komið sér saman um eftirfarandi: “. Síðan fylgdi efni ákvæðisins.

#### IV.

*Viðauki tengdur upplýsingagjöf um opinber mál.*

Ríkissaksóknari hefur lagt áherslu á að lögreglu og ákærendum beri að sýna sérstaka aðgát þegar upplýsingar eru veittar um meðferð tiltekinna opinberra mála.

Þegar framangreint ákvæði 13. gr. RS: 1/2000 var til umræðu hjá fulltrúum Dómstólaráðs og ríkissaksóknara taldi ég að upplýsingar sem fjallað er um í 1. mgr. ákvæðisins ætti almennt ekki að veita fyrr en við upphaf aðalmeðferðar máls. Ekki fékkst samstaða um það.

Í ábendingum mínum til réttarfarsnefndar frá árinu 2000 um breytingar á lögum um meðferð opinberra mála er vikið að atriðum sem varða hagsmuni sakborninga og vitna ásamt fleiri atriðum með eftirfarandi orðum:

#### „III. kafli. Þinghöld, birtingar o.fl.

- *Tel að takmarka eigi heimildir til myndatöku í húsnæði dómstóla af sakborningum og vitnum sem sækja þing í málum.*

*Fyrirmyndir: 32. gr. dönsku réttarfarslaganna og 131. gr. a norsku dómstólaganna, sbr. 390. gr. c norsku hegningarlaganna, sem samþykkt hefur verið á þjóðþingi en ekki tekið gildi.*

- *Eðlilegt virðist að mælt sé fyrir um að brot á ákvæðum 1. mgr. og 1. málslíð 2. mgr. 10. gr. varði sektum, sbr. hins vegar 2. mgr. og 3. mgr. 11. gr.*
- *Tel þýðingarmikið að hugað verði rækilega að reglum um afhendingu á endurrítum úr þingbókum og dómabókum til annarra en aðila máls. Ákvæði um þetta verði fest í lögnum sjálfum. Gildandi 3. mgr. 10. gr. má skilja þannig að réttur annarra en aðila máls til endurríta sé æði víðtækur, sbr. hins vegar VI. kafli reglugerðar nr. 225, 1992.*

*Fyrirmynd: T.d. 41. gr. dönsku réttarfarslaganna.*

*Hið sama á við um gögn máls.*

*Fyrirmynd: T.d. 28. og 29. gr. norsku réttarfarslaganna.*

*Þá er ástæða til að mæla fyrir um rétt fjölmiðla til að fá aðgang að ákæru í máli og jafnvel að öðrum gögnum.*

*Fyrirmynd: T.d. 41. gr. a í dönsku réttarfarslögum en í Danmörku var farið ítarlega yfir þetta efni fyrir skömmu og lagabreyting gerð.*

- *Þegar skýrsla er hljóðrituð á rannsóknarstigi máls, eins og nú er gert í vaxandi mæli, er þýðingarmikið að sú skýrsla verði skrifuð upp til nota við frekari meðferð*

*málsins. Eðlilegast er að dómstóllinn annist þá útskrift. Virðist rétt að mæla fyrir um þetta í 2. mgr. 15. gr.*

- *Tel eðlilegt að megin fyriræli um sakaskrá ríkisins, sbr. 19. gr., verði í almennum lögum, sérlögum.“*

Í samskiptum við dómsmálaráðuneytið hef ég m.a. vakið athygli á nánast óheftri birtingu hæstaréttardóma ásamt héraðsdómum á vefsíðu Hæstaréttar Íslands sem búin er leitarforriti. Þarf ekki að fara frekari orðum um þær upplýsingar sem þar liggja fyrir, flestum aðgengilegar, um ákæru og sakarefni með margs konar persónulegum upplýsingum sem oftast má rekja til ákveðinna persóna.“

Með bréfi, dags. 30. júní 2003, sem ég ítrekaði 28. ágúst og 29. september 2003, gaf ég lögmanni A kost á að gera athugasemdir við bréf ríkissaksóknara til mín, dags. 25. júní 2003. Lögmaður A tjáði mér að A ætlaði sjálfur að senda mér athugasemdir af þessu tilefni og þær bárust í bréfi, dags. 9. október 2003. Í bréfi hans til mín segir m.a. svo:

„Bréf [ríkissaksóknara, dags. 19. júlí 2002,] barst mér aldrei í hendur – og hef ég enn ekki fengið það – en lögmaður minn, B, hrl., færði mér ljósrit af eintaki sem honum hafði verið sent. Áður en mér gafst tækifæri til að nálgast bréfið og lesa það höfðu fjölmiðlar skýrt frá innihaldi þess og birt viðtöl við [...] ríkissaksóknara þar sem hann greindi frá innihaldi þess og hafði í frammi alvarlegar ásakanir á hendur mér.

[...]

Ég mun hér á eftir nefna þrjú atriði í bréfi ríkissaksóknara sem ég vil gera athugasemdir við.

1. Það er misskilningur, sem orðið hefur milli mín og lögmanns míns, að ég telji að bréf ríkissaksóknara til mín hafi verið birt opinberlega. Ég veit ekki til þess að svo hafi verið, en hitt liggur fyrir að efnislega var bréfið birt með viðtölum um innihald þess, sem ríkissaksóknari átti við fjölmiðla.
2. Á bls. 5 í bréfi ríkissaksóknara til umboðsmanns gefur hann í skyn að upphaflegar fréttir um rannsókn málsins hjá embætti sínu séu komnar frá ríkislögreglustjóra-embættinu. Það getur ekki verið. Síðdegis 21. febrúar 2002 hafði fréttastofa Ríkisútvarpsins simasamband við mig og greindi mér frá því að hún hefði fengið þær upplýsingar að embætti ríkissaksóknara hefði ákveðið að hefja rannsókn á máli mínu. Var frétt um þetta birt í Útvarpinu um kvöldið og síðan í öðrum fjölmiðlum daginn eftir. Á þeirri stundu hafði, svo mér sé kunnugt, hvorki verið haft samband við ríkislögreglustjóraembættið né ríkisendurskoðun, þannig að upplýsingarnar gátu ekki verið komnar frá öðrum en ríkissaksóknara sjálfum eða embættismönnum hans. Fréttir um fyrirhugaða rannsókn og erindi ríkissaksóknara til ríkisendurskoðunar og ríkislögreglustjóra voru síðan fluttar margsinnis í fjölmiðlum næstu daga og vikur. Ekki var haft samband við mig eða lögmann minn til að greina mér frá rannsókn málsins fyrr en óskað var eftir því í lok maí 2002 að ég kæmi til skýrslutöku hjá ríkislögreglustjóra. Voru þá liðnir þrjú mánuðir frá því að greint hafði verið frá áhuga ríkissaksóknara á málinu.
3. Bréf ríkissaksóknara, þar sem ákæran um umboðssvik er birt jafnframt tilkynningu um niðurfellingu málsins, er dagsett föstudaginn 19. júlí 2002. Þegar þriðjudaginn 23. júlí flutti Ríkisútvarpið frétt um málið og viðtal við ríkissaksóknara og dagblöðin



síðan miðvikudaginn 24. júlí. Málið hafði þá verið til umfjöllunar hjá embættinu í nokkrar vikur eftir að ríkislögreglustjóraembættið skilaði umbeðnum skýrslum sínum. Mér virðist augljóst, þótt það verði ekki sannað nema með rannsókn, að fréttin, sem birtist í Útvarpinu 23. júlí, hafi ekki átt upptök sín í viðbrögðum við tilviljunarkenndri fyrirspurn, heldur ásetningi ríkissaksóknara að upplýsa fjölmiðla um málið. Vekur athygli mína hvernig hann vikur sér undan því að veita skýrar upplýsingar um samskipti embættisins og fjölmiðla í þessu máli frá upphafi.“

Ég ritaði ríkissaksóknara á ný bréf, dags. 16. október 2003, í tilefni af framangreindum athugasemdum A og sendi ríkissaksóknara ljósrit af bréfi hans til mín. Ég tók fram að í bréfi hans til mín hefði A vísað til viðtala við ríkissaksóknara í Ríkisútvarpinu 23. júlí 2002 og í dagblöðum 24. s.m. Með tilliti til efnis bréfs A hefði ég ákveðið að senda ríkissaksóknara bréfið þannig að hann gæti sett fram athugasemdir af því tilefni ef hann teldi ástæðu til. Í ljósi tilvísunar A til umrædds viðtals við ríkissaksóknara í Ríkisútvarpinu taldi ég auk þess rétt að beina því til ríkissaksóknara að hann hefði milligöngu um að afla afrits af þessu viðtali hjá Ríkisútvarpinu, hvort sem um skriflegt endurrit væri að ræða eða hljóðupptöku, og láta mér það í té í stað þess að ég sneri mér beint til Ríkisútvarpsins. Ég tók fram að væri það ósk ríkissaksóknara að ég færi þá leið það ég hann um að láta mig vita.

Svarbréf ríkissaksóknara af þessu tilefni barst mér 5. nóvember 2003 þar sem segir m.a. svo:

„Þar eð ég átti ekki „viðtal“ við fréttamann ríkisútvarpsins í merkingu þess orðs á vettvangi fjölmiðla aflaði ég endurrits af frétt sem birtist í ríkisútvarpinu þann 23. júlí 2002 um mál fyrrverandi forstöðumanns Þjóðmenningarhúss og Þjóðskjalavarðar og sendist yður endurritið hér með.

Að öðru leyti skirskota ég til bréfs míns dags. 25. júní sl. og fullyrði jafnframt að fjölmiðlar höfðu í öllum tilvikum sem þetta embætti varðar frumkvæði að umfjöllun um mál fyrrverandi forstöðumanns Þjóðmenningarhúss.“

Eins og fram kemur í tilvitnuðu bréfi ríkissaksóknara fylgdi með því endurrit af frétt Ríkisútvarpsins frá 23. júlí 2002 um mál A. Í endurritinu segir m.a. eftirfarandi eftir að atvik og rannsókn málsins hjá ríkisendurskoðun og lögreglu hafa verið rakin:

„[...], Ríkissaksóknari, segir að í sjálfu sér hafi ekki verið efast um að þessi verk hafi verið innt af hendi og bendir þar á álit Ríkisendurskoðunar. Engu síður hafi verið ástæða til að skoða hvort þetta fyrirkomulag hafi verið í andstöðu við hagsmuni stofnananna tveggja. Brot sem teljast umboðssvik varða allt að tveggja ára fangelsi og þyngja má refsinguna í allt að sex ára fangelsi ef sakir eru miklar. Saksóknari vísar í niðurstöðu sinni til ákvæðis í lögum um meðferð opinberra mála þar sem segir að ef ákærandi telji málgögn ekki nægileg eða líkleg til sakfellingar láti hann við svo búið standa. Rannsókn lögreglu þótti sem sagt ekki leiða í ljós að ástæða væri til að ákæra mennina. Embættið telur þó að [A] hafi gerst sekur um umboðssvik en ákveður engu að síður að falla frá málssókn með hliðsjón af grein í lögum um meðferð opinberra mála þar sem segir að falla megi frá ákæru ef sérstaklega stendur á og telja verði að almanna-hagsmunir krefjist ekki málshöfðunar. [...] segir að í því efni verði að hafa í huga að [A] hafi þegar verið vikið úr starfi sem forstöðumanni Þjóðmenningarhúss, meðal annars vegna ávirðinga sem felast í nefndu umboðssvikabroti.“

## IV.

## 1.

Kvörtun þessa máls beinist að efni bréfs ríkissaksóknara, dags. 19. júlí 2002, til A þar sem lýst er meðal annars þeirri niðurstöðu að A þyki hafa „gerst sekur um umboðssvik samkvæmt 249. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940“ vegna tiltekinnar háttsemi. Þá segir í bréfinu að A sé tilkynnt að ákveðið hafi verið að falla frá saksókn á hendur honum „út af þessu broti“ samkvæmt heimild í f-lið 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 einkum með hliðsjón af því að honum hafi verið vikið úr starfi forstöðumanns Þjóðmenningarhúss m.a. vegna ávirðinga sem hefðu falist í „nefndu umboðssvikabroti“. Kvörtunin beinist auk þess að ummælum sem A telur að hafi verið höfð eftir ríkissaksóknara um lyktir máls hans og tekin voru upp í fréttir hjá Ríkisútvarpinu 23. júlí 2002 og í Morgunblaðinu 24. s.m.

Ég tek í upphafi fram að athugun mín á kvörtun A beinist samkvæmt framangreindu ekki að því hvort niðurstaða ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar hafi sem slík verið ólögmat eða byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum. Þá er kvörtunin ekki á því reist að annmarkar hafi verið á rannsókn málsins eða málsmeðferð hjá embætti ríkissaksóknara. Athugun mín beinist aðeins að því hvort og þá með hvaða hætti framsetning og orðalag í ofangreindu bréfi ríkissaksóknara til A, dags. 19. júlí 2002, og eftir atvikum ákveðin ummæli í fjölmiðlum um málið sem hann telur að hafi komið frá ríkissaksóknara, hafi, eins og atvikum var hátað, samrýmt fyrirmælum 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

## 2.

Samkvæmt 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skal hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi talinn saklaus uns sekt er sönnuð. Ákvæðið er efnislega samhljóða 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, en vísað er til þessa ákvæðis í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Ákvæði 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu gera þá kröfu til stjórnvalda við framkvæmd þeirra verkefna sem þeim eru falin með lögum að ekki séu teknar stjórnvaldsákvæðanir sem stríða gegn þeim hagsmunum sem ákvæðunum er ætlað að vernda, sbr. til hliðsjónar álit mitt frá 7. desember 2001 í máli nr. 3028/2000. Skýra verður þessi ákvæði með þeim hætti að það kunni að brjóta í bága við fyrirmæli þeirra ef „handhafar opinbers valds lýsa mann sekan um refsiverðan verknað, áður en sekt hans hefur verið slegið fastri með dómi“, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 9. ágúst 1995 í máli nr. 1189/1994. Vísa ég hér til hliðsjónar til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Minellis frá 25. mars 1983, Series A no. 62, bls. 18, grein 37, í máli Lutz frá 25. ágúst 1987, Series A no. 123, bls. 25, grein 60, í máli Salabiaku frá 7. október 1988, sjá Decisions and Reports, 64, bls. 264, og sérstaklega til máls Allenet de Ribemont frá 10. febrúar 1995, Series A 308, bls. 16, sjá nú einnig nýlega dóma í máli Daktaras gegn Litháen frá 10. október 2000, greinar 39-45, og í máli Butkevicius gegn Litháen frá 26. mars 2002, grein 49.

Við mat á því hvort tiltekin yfirlýsing stjórnvaldshafa um háttsemi einstaklings brýtur í bága við reglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu verður einkum að horfa til þeirra orða sem notuð eru í viðkomandi yfirlýsingu. Þá verður við mat á inntaki þeirra að taka tillit til atvika hverju sinni og horfa til þess hvar og hvernig þau voru fram sett og af hvaða tilefni, sbr. til hliðsjónar dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í málum Daktaras frá 10. október 2000, grein 41, og Butkevicius frá 26. mars 2002, grein 49.

Sá hluti bréfs ríkissaksóknara til A, dags. 19. júlí 2002, sem hér skiptir máli, er tekinn orðrétt upp í kafla II hér að framan. Þar segir meðal annars með skýrum hætti að A sé kynnt

sú niðurstaða ríkissaksóknara að hann þyki hafa „gerst sekur um umboðssvik samkvæmt 249. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 með framvísun og innheimtu tveggja reikninga á Þjóðmenningarhúsið dagsettra 1. maí og 20. júní 2000, samtals að fjárhæð kr. 697.500“. Þá segir í næstu málsgrein bréfsins að honum sé jafnframt tilkynnt að ákveðið hafi verið að falla frá saksókn á hendur honum „út af þessu broti“ með heimild í f-lið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og að tillit hafi verið tekið til þess að honum hafi verið vikið úr starfi meðal annars vegna ávirðinga sem felast í „nefndu umboðssvikabroti“. Í frétt Ríkisútvarpsins frá 23. júlí 2002, sem tekin er að mestu upp orðrétt í kafla III hér að framan, og í frétt Morgunblaðsins frá 24. s.m., sbr. kafla II hér að framan, er meðal annars vísað beint til munnlegrar frásagnar ríkissaksóknara sjálfs um lyktir máls A hjá embætti hans. Í svarbréfi ríkissaksóknara til mín, dags. 25. júní 2003, er staðfest að hann hafi gefið fjölmiðlum „upplýsingar um lok“ málsins hjá embættinu enda hafi ekki verið hjá því komist með hliðsjón af þeirri umfjöllun sem málið hafði áður hlotið í fjölmiðlum. Í frétt Morgunblaðsins frá 24. júlí 2002 er notað orðalagið „að sögn“ ríkissaksóknara, sem er nafngreindur, og lýst þeim ummælum hans að greinarmunur hafi verið á máli A og öðru máli sem einnig hafði verið til rannsóknar. Í næstu setningu er vísað beint til orða ríkissaksóknara um að í afmörkuðum þætti máls A „hafi verið talið að um umboðssvikabrot hafi verið að ræða“. Þá er m.a. haft eftir honum í frétt Ríkisútvarpsins frá 23. júlí 2002 að hann telji að A hafi „gerst sekur um umboðssvik“. Ríkissaksóknari hefur í skýringum til mín ekki gert athugasemdir við þessar frásagnir fjölmiðla.

Þegar horft er til þeirra orða sem notuð eru í bréfi ríkissaksóknara til A, dags. 19. júlí 2002, og þá í sambengi við þau ummæli ríkissaksóknara sem fram koma í ofangreindum frásögnum fjölmiðla, verða orð bréfsins og ummæli ríkissaksóknara á opinberum vettvangi ekki skilin með öðrum hætti en svo að þar hafi verið lýst þeirri afstöðu að A hefði að mati ríkissaksóknara „gerst sekur“ um refsiverða háttsemi, þ.e. að bæði hlutræn og huglæg skilyrði 249. gr. almennra hegningarlaga um umboðssvik hafi verið uppfyllt að því er varðaði tiltekinn þátt málsins. Er sá skilningur raunar staðfestur í svarbréfi ríkissaksóknara til mín, dags. 25. júní 2003. Þessi afstaða ríkissaksóknara byggði á eigin mati hans á rannsóknargögnum málsins og fól í sér endanlegar lyktir þess af hans hálfu. Eðli máls samkvæmt var ekki um að ræða tilvísun embættisins til niðurstöðu dómstóls um þetta atriði.

Það orðalag sem ríkissaksóknari valdi í nefndum tilvikum var skýrt og afdráttarlaust og fól í sér afstöðu hans að efni til sem handhafa opinbers valds um að A hefði gerst sekur um refsiverða háttsemi án þess að slík staðhæfing hefði verið staðfest með dómi. Ég ítreka að af hálfu ríkissaksóknara hefur því ekki verið haldið fram að skilja beri afstöðu hans með öðrum hætti. Þá tek ég fram að ríkissaksóknari hafði eins og ákvæðum laga um niðurfellingu saksóknar er háttáð svigrúm við val á framsetningu tilkynningar til A um niðurstöðu sína í máli hans og við val á orðalagi í því sambandi. Í svarbréfi ríkissaksóknara til mín, dags. 25. júní 2003, er því haldið fram að ekki þyki „verða hjá því komist að gera sakborningi grein fyrir því áliti ákærvalds að sakborningur hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi sem [varði] við tiltekið eða tiltekin refsíákvæði þegar honum er tilkynnt sú ákvörðun ákærvalds að falla frá saksókn á hendur honum“. Lýsir hann þeirri skoðun sinni að þetta sé í samræmi við forsendur heimildar til niðurfellingar saksóknar, þ.e. að skilyrði refsíabyrgðar séu til staðar. Síðan segir m.a. svo í svarbréfi ríkissaksóknara til mín:

„Heimild ákærvalds hér á landi sem víða í öðrum löndum til að falla frá saksókn er byggð á afdráttarlausum lagaheimildum. Grunnforsenda niðurfellingar saksóknar er að skilyrði refsíabyrgðar séu uppfyllt. Þegar ákvörðun um niðurfellingu er tekin og kynnt sakborningi er óhjákvæmilegt að fram komi það álit ákærvalds að sakborningur uppfylli skilyrði refsíabyrgðar eins og áður segir.

Í ljósi þess sem hér var rakið tel ég vafalaust að orðalag og efni tilkynningar ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar sé ekki í andstöðu við fyrirmæli 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og samrýmist 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. 43. lið dóms í máli Daktaras gegn Litháen frá 10. október 2000.“

Áður er rakið að ákvörðun ríkissaksóknara um að fella niður saksókn á hendur A var reist á f-lið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, sem er svohljóðandi, sbr. upphafsmálslið málsgreinarinnar:

„Einnig má falla frá saksókn þegar svo stendur á sem hér segir:

[...]

f. ef sérstaklega stendur á og telja verður að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.“

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að þeim lögum segir m.a. svo um ákvæði 113. gr.:

„Þótt fram hafi komið gögn sem næg þyki til málshöfðunar koma þó einatt fyrir tilvik þar sem svo stendur á að rétt sé að falla frá saksókn. Í 2. mgr. 113. gr. er leitast við að setja reglur er veiti ákærvaldinu hæfilegt svigrúm í þessum efnum. Hefur verið höfð hliðsjón af ákvæðum í ýmsum erlendum réttarfarslögum að þessu leyti. Heimildum þessum verður vitaskuld að beita af varúð.“ (Alþt. 1989-1990, A-deild, bls. 3380-3381.)

Af orðalagi og efni ákvæðis f-liðar 2. mgr. 113. gr., samhengi þess við 112. gr. og tilvitnuðum lögskýringargögnum virðist mega ráða að heimildin til niðurfellingar saksóknar á grundvelli f-liðar 2. mgr. 113. gr. komi ekki til greina nema ákærvaldið telji skilyrði 112. gr. uppfyllt til útgáfu ákæru. Þá verði auk þess að liggja fyrir það mat ákærvaldsins að atvik réttlæti að fallið sé frá saksókn, sbr. orðalagið „ef sérstaklega stendur á“, og að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar. Samkvæmt 112. gr. laga nr. 19/1991 verður ákærvaldið að telja að þau gögn sem fram eru komin séu nægileg eða líkleg til sakfellis til að heimilt sé að gefa út ákæru. Orðalag þessa ákvæðis bendir til þess að það sé ekki skilyrði fyrir útgáfu ákæru að ákærvaldið telji á þeim tímavarki að það sé hafið yfir skynsamlegan vafa, sbr. 45. gr. laga nr. 19/1991, að sakborningurinn sé sekur um þá háttsemi sem honum er gefin að sök. Það dugar til útgáfu ákæru, sbr. 112. gr. sömu laga, að það sé afstaða ákærvaldsins að „líklegt“ sé að sakfelling fáiist eða að gögn teljist „nægileg“ til þess. Ég vísa hér einnig til orðalags í athugasemdum við 113. gr. í frumvarpi til laga nr. 19/1991 sem tekið var orðrétt upp hér að framan um að „þótt fram hafi komið gögn sem næg þyki til málshöfðunar [...]“.

Í ljósi þessa get ég ekki fallist á að það sé beinlínis skilyrði fyrir beitingu heimildar f-liðar 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, að ákærandi sé „sannfærður um að öllum skilyrðum refsíabýrgðar sé fullnægt“, eins og það er orðað í svarbréfi ríkissaksóknara til mín. Nægilegt er að ákærandi telji skilyrði til útgáfu ákæru uppfyllt, sbr. 112. gr. laga nr. 19/1991, en að rétt sé að láta hjá líða að gefa út ákæru, þ.e. að „fella niður saksókn“, enda séu atvik með þeim hætti að þau falli innan heimildarákvæða 113. gr. sömu laga. Ákærandi þarf með öðrum orðum aðeins að telja að gögn þau sem hann hefur undir höndum séu nægileg eða líkleg til sakfellis þannig að til greina komi að taka ákvörðun um að fella niður saksókn. Það er hins vegar annað mál, sem ekki hefur lagalega þýðingu við beitingu 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, hvort hann telji í reynd að málgögn veiti

óræka vísbendingu um sekt sakbornings. Ég tek fram að notkun á orðinu „brot“ í a-, c- og d-lið 2. mgr. sömu greinar og orðalag e-liðar 2. mgr. 113. gr. um „nauðung eða fjárákúgun“ breyta þessu ekki enda vísa þau fyrst og fremst til athafna sem annars yrðu andlag ákæru á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991.

Ég vek athygli á því að orðalag heimildarákvæða 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 um niðurfellingu saksóknar vegna sérstakra aðstæðna er að nokkru leyti ólík gildandi ákvæðum um sama efni í Noregi og Danmörku sem vísað er til af hálfu ríkissaksóknara í bréfi hans til mín. Er t.d. í 1. mgr. 69. gr. norsku réttarfarslaganna tekið beinlínis fram í lagatextanum að „[selv] om straffeskyld anses bevist [...]“ geti ákærandi ákveðið að fella niður saksókn að öðrum skilyrðum uppfylltum. Slíku er ekki til að dreifa í upphafsmálslið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 eða einstökum stafliðum hennar. Ekki er útilokað að þetta orðalag í norska lagatextanum hafi haft áhrif á umfjöllun norskra fræðimanna um þetta efni sem vísað er til af hálfu ríkissaksóknara. Hvað varðar að öðru leyti þau skrif sem hann vísar til bendi ég á að í þessu máli reynir á skýringu f-liðar 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, með tilliti til orðalags þess, samhengis þess við önnur ákvæði sömu laga, og þá einkum 112. gr., og lögskýringargagna. Skrif fræðimanna um ákvæði í dönskum og norskum rétti hafa því eðli máls samkvæmt takmarkaða þýðingu í því efni. Einnig verður hér að horfa til þess að í þeim skrifum sem ríkissaksóknari vísar til er eðlilega ekki tekin afstaða til þeirrar nýlegu þróunar sem átt hefur sér stað hjá Mannréttindadómstóli Evrópu um skýringu 2. mgr. 6. gr. sáttmálans, sem vísað er til hér að framan, og þýðingar hennar við mat á lagareglum um niðurfellingu saksóknar, sjá hins vegar t.d. hér á landi Eiríkur Tómasson: Saklaus uns sekt er sönnuð. Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001. Reykjavík (2003), bls. 123-128. Ég tel að það verði ráðið af réttarþróun síðustu ára og þá sérstaklega með hliðsjón af niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu að stjórnvöld sem fara með rannsókn sakamála og ákærvald þurfi enn frekar en áður að gæta þess að í bréfum og öðru því sem þau láta frá sér fara utan dómstóla komi ekki fram yfirlýsingar eða afstaða um að þeir einstaklingar og lögaðilar sem í hlut eiga séu sekir um refsiverð brot meðan ekki liggur fyrir niðurstaða dómstóls þar um. Hér kemur einnig til aukið vægi reglna um þagnarvernd einkalífs.

Samkvæmt framangreindu fæ ég ekki séð að af f-lið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 verði leidd sú krafa, sem rakin er í bréfi ríkissaksóknara til mín, að „óhjákvæmilegt“ sé að fram komi í tilkynningu um niðurfellingu saksóknar, sbr. 1. mgr. 114. gr., „það álit ákærvalds að sakborningur uppfylli skilyrði refsíabyrgðar“ enda sé það „[g]runnforsenda niðurfellingar saksóknar [...] að skilyrði refsíabyrgðar séu uppfyllt“. Sé óskað eftir rökstuðningi fyrir slíkri ákvörðun, sbr. síðari másl. 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, tel ég nægilegt að ákærandi geri grein fyrir því að hann telji skilyrði til útgáfu ákæru fullnægt, sbr. 112. gr. sömu laga, en vegna atvika í máli viðkomandi hafi verið ákveðið að fella niður saksókn með vísan til þeirrar heimildar í 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 sem ákærvaldið telur að eigi við hverju sinni. Ég bendi á að önnur sjónarmið kunna að eiga við um 1. mgr. 113. gr. sökum þess að þær heimildir til að fella niður saksókn sem þar koma fram gera það að skilyrði að sakborningur hafi jatað sök.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og ofangreindra sjónarmiða um skýringu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994, tel ég að það orðalag sem notað var í bréfi ríkissaksóknara til A, dags. 19. júlí 2002, sem einnig var haft eftir honum í fjölmiðlum, hafi eins og atvikum er háttað ekki samrýmst þeirri meginreglu sem ákvæðin hafa að geyma.

Ég legg á það áherslu að jafnvel þótt það væri talið vera skilyrði samkvæmt 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 að ákærandi teldi ljóst af gögnum máls að sakborningur hefði gerst sekur um refsiverða háttsemi breytir það engu um þá skyldu hans sem stjórnvaldshafa að gæta þess að orða tilkynningar af því tilefni, sbr. 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, með þeim

hætti að það samrýmist 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu. Að mínu áliti er ekki erfiðleikum bundið að fullnægja í framkvæmd kröfum 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 um tilkynningar án þess að notað sé orðalag til þess að lýsa afstöðu sem samrýmist ekki þeirri meginreglu sem felst í áðurgreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttinda-sáttmála Evrópu. Ég tel ekki rétt að ég setji hér fram tillögur í því sambandi en minni á þá afstöðu sem fram hefur komið í dómum Mannréttinda-dómstóls Evrópu, t.d. í áðurnefndum málum Daktaras frá 10. október 2000, grein 41, og Butkevicius gegn Litháen frá 26. mars 2002, grein 49, að mikilvægt sé að stjórnvaldshafar vandi sig við val á þeim orðum sem notuð eru í yfirlýsingum áður en réttað hefur verið yfir manni og hann fundinn sekur um refsiverða háttsemi.

Ég tel rétt að taka fram að með bréfi, dags. 27. júlí 2003, hefur ríkissaksóknari gefið út „Fyrirmæli/Leiðbeiningar“ RS:1/2003, um niðurfellingu saksóknar, sbr. fyrri málsl. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 19/1991. Leystu þau af hólmi RS:4/2001 sem voru eldri fyrirmæli sama efnis. Í umræddum Fyrirmælum/Leiðbeiningum RS:1/2003 er gefið eftirfarandi dæmi um orðalag tilkynningar til sakbornings sem ég geri ráð fyrir að ríkissaksóknari telji rétt að handhafar ákærvalds notist við í störfum sínum:

*„Í upphafi tilkynningar er skírskotað til þess sakarefnis sem rannsakað hefur verið, t.d. ætlaðs þjófnaðarbrot, en síðan segir:*

Rannsókn málsins er nú lokið og hafa rannsóknargögn verið yfirfarin með hliðsjón af 112. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991.

**Ákærvaldið telur að háttsemi yðar varði** við 244. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Hér með tilkynnist, með vísan til a liðar 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála, að ákveðið hefur verið að falla frá saksókn á hendur yður út af **ætluðu broti yðar**.

Unnt er að bera ákvörðun þessa undir ríkissaksóknara innan mánaðar.“

Með tilliti til þess að ríkissaksóknari hefur á grundvelli heimildar sinnar í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 19/1991, þar sem segir meðal annars að ríkissaksóknari gefi út „almenn fyrirmæli um meðferð ákærvalds“, gefið út framangreind „Fyrirmæli/leiðbeiningar“ RS:1/2003, sem ég geng út frá að fylgt sé í framkvæmd af hálfu handhafa ákærvalds, tel ég rétt að benda á að ég tel að komið væri til móts við þau sjónarmið sem ég hef rakið hér að framan ef orðalag þriðju málsgreinar í textanum hefði að geyma tiltekinn fyrirvara, s.s. „Ákærvaldið telur að háttsemi yðar kunni að varða“ við tiltekið ákvæði. Væri sá fyrirvari einnig í betra samræmi við það orðalag sem notað er í lok fyrstu og fjórðu málsgreinar sem einnig endurspeglar ákveðinn fyrirvara um sekt sakbornings þar sem skírskotað er til „ætlaðs“ brots. Það væri ef til vill eðlilegra að orða framangreinda setningu á þessa leið: „Rannsókn málsins hefur beinst að ætluðum brotum yðar á 244. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.“ Ég ítreka að ákærvaldið hefur samkvæmt lögum nr. 19/1991 svigrúm við val á framsetningu tilkynningar um niðurfellingu saksóknar og við val á orðalagi í því sambandi. Ég tek loks fram að með þessum sjónarmiðum hef ég ekki tekið neina endanlega afstöðu til þess hvort ofangreint orðalag í tilkynningu til sakbornings teldist fullnægja þeim kröfum sem fram koma í 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar eða 2. mgr. 6. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu enda verður í því sambandi að horfa til atvika í hverju máli fyrir sig eins og fyrr greinir.

### 3.

Í svarbréfi ríkissaksóknara til mín, dags. 25. júní 2003, er svarað fyrirspurn minni, dags. 26. maí 2003, er beindist að umfjöllun fjölmiðla um ákvörðun embættis hans í máli A og aðkomu ríkissaksóknara sjálfs að þeirri umfjöllun. Í skýringum ríkissaksóknara til mín segir m.a. að „[m]eð hliðsjón af þeirri umfjöllun sem málið hafði hlotið [teldi hann] að ekki hafi

verið hjá því komist að veita upplýsingar um lok þess hjá ríkissaksóknara og jafnframt að ekki hafi verið eðlilegt að málalok færu leynt, sbr. 5. gr. upplýsingalaga“.

Almenn ákvæði laga um starf ríkissaksóknara eru í lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, einkum V. kafla. Í þeim lögum eru ekki sérstök ákvæði um hvort og þá í hvaða mæli ríkissaksóknari eða aðrir þeir sem fara með ákærvald megi greina öðrum en þeim sem teljast til aðila viðkomandi máls eða brotþola frá þeim ákvörðunum sem handhafar ákærvalds taka á grundvelli valdheimilda sinna, þ.m.t. um niðurfellingu saksóknar. Þá eru þar ekki sérstök ákvæði um aðgang almennings eða fjölmiðla að upplýsingum eða gögnum um afgreiðslu mála hjá ákærvaldinu.

Í lokamálslið 1. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 segir að lögin gildi ekki um „rannsókn eða saksókn í opinberu máli“. Ekki er nánar fjallað um inntak þessa málsliðar í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum en í nefndaráliti allsherjarnefndar við meðferð þess á Alþingi segir svo um þessa takmörkun á gildissviði laganna:

„Í umsögn Blaðamannafélags Íslands er gerð athugasemd við það að lögunum sé ekki ætlað að ná til rannsóknar eða saksóknar í opinberum málum. Nefndin telur eðlilegra að lög um meðferð opinberra mála hafi að geyma sérreglur í þessu sambandi og leggur áherslu á að sú endurskoðun sem dómsmálaráðherra hefur boðað á þeim lögum verði hraðað eins og kostur er. Nauðsynlegt er að huga sérstaklega að upplýsingaréttinum þar.“ (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 4265.)

Þrátt fyrir þessi ummæli af hálfu þingnefndarinnar hafa ekki verið settar sérstakar laga-reglur um rétt almennings til aðgangs að gögnum og upplýsingum um rannsókn eða saksókn opinbers máls, hvorki með breytingu á lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, eða með öðrum hætti. Ég bendi til hliðsjónar á að af hálfu úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sbr. V. kafla upplýsingalaga, hefur ákvæði lokamálsliðar 1. mgr. 2. gr. sömu laga verið skýrt þannig að ekki sé unnt að krefjast aðgangs að gögnum varðandi rannsókn eða saksókn opinbers máls á grundvelli laganna. Skipti ekki máli í því sambandi hvort mál er enn til rannsóknar hjá lögreglu eða hvort rannsókn er lokið. Sama eigi við um meðferð opinbers máls hjá ríkissaksóknara eða handhöfum ákærvalds að rannsókn lokinni. Í því sambandi skipti ekki heldur máli hvort mál er þar til meðferðar, það hefur verið fellt niður, þ. á m. með niðurfellingu saksóknar, eða ákæra í því verið gefin út, sjá hér til hliðsjónar úrskurð, dags. 21. mars 2002, í máli nr. A-144/2002.

Orðalag lokamálsliðar 1. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er almenns eðlis og verður ekki skýrt á annan veg, meðal annars með hliðsjón af tilvitnuðum forsendum úr nefndaráliti allsherjarnefndar, en að upplýsingalög taki ekki til gagna í málum er varða rannsókn „eða saksókn“ opinbers máls. Almennitur, þ. á m. fjölmiðlar, eiga því að jafnaði ekki rétt til aðgangs að slíkum gögnum á grundvelli II. kafla upplýsingalaga, og á það jafnt við um eiginleg rannsóknargögn eða gögn sem að hafa að geyma formlegar afgreiðslur handhafa ákærvalds í slíkum tilvikum, a.m.k. þegar slík gögn endurspeglar þá afstöðu ákæranda að maður sé grunaður um að hafa framið refsiverða háttsemi eins og um er að ræða þegar ákæra er gefin út, sbr. 112. gr. laga nr. 19/1991, eða saksókn er felld niður á grundvelli f-liðar 2. mgr. 113. gr. sömu laga.

Ég tek fram að ég tel ekki ástæðu til þess hér að fjalla almennt um heimildir ríkissaksóknara til að veita almenningi, þ. á m. fjölmiðlum, upplýsingar um rannsókn mála og lyktir þeirra hjá embætti hans, t.d. með því að fella niður saksókn eða gefa út ákæru. Ég legg áherslu á það að samkvæmt 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er ríkissaksóknara skylt að gæta þagmælsku um atriði er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þá vek ég athygli á því að samkvæmt b-lið 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónu-

upplýsinga, teljast upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað til „viðkvæmra persónuupplýsinga“ í merkingu þeirra laga.

Áður er rakið að ríkissaksóknari greindi í fjölmiðlum frá því að hann hefði ákveðið að fella niður saksókn í máli A og er m.a. haft eftir honum í frétt Ríkisútvarpsins frá 23. júlí 2002 að hann teldi að A hefði „gerst sekur um umboðssvik“. Ég ítreka að fjölmiðlar eiga ekki rétt til upplýsinga af þessu tagi á grundvelli upplýsingalaga. Ríkissaksóknara kann hins vegar að vera heimilt á grundvelli óskráðra reglna að veita fjölmiðlum upplýsingar um lyktir mála hjá embætti hans, a.m.k. þegar þær verða ekki taldar falla undir þagnarskyldu hans samkvæmt 18. gr. laga nr. 70/1996. Við mat á því hvort framangreindar upplýsingar sem ríkissaksóknari lét fjölmiðlum í té um lyktir máls A féllu þar undir verður að líta á atvik málsins í heild sinni. Skiptir þar m.a. máli hvort upplýsingagjöfin fólst í því að veita upplýsingar sem teljast til viðkvæmra persónuupplýsinga í merkingu b-liðar 8. tölul. 2. gr. persónuverndarlaga. Þá útiloka ég ekki að sjónarmið um hagsmuni almennings af því að fá upplýsingar um afdrif mála í refsivörslukerfinu geti m.a. haft hér áhrif, t.d. þegar um brot í opinberu starfi er að ræða.

Með vísan til niðurstöðu minnar í kafla IV.2 hér að framan og þegar horft er til þess hvernig ríkissaksóknari kaus að greina fjölmiðlum frá afdrifum máls A hjá embætti hans er það afstaða mín að ríkissaksóknari hafi í því efni gengið lengra en honum var heimilt að lögum. Ég tek fram að af hálfu ríkissaksóknara var ekki látið við það sitja að greina frá því að ákærvaldið teldi ekki tilefni til að aðhafast frekar í tilefni af rannsókn á ætluðu broti A.

## V.

### Niðurstaða.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan er það niðurstaða mín að það orðalag sem notað var í bréfi ríkissaksóknara til A, dags. 19. júlí 2002, og eftir honum var haft í fjölmiðlum, hafi eins og atvikum er háttað ekki samrýmt þeirri meginreglu sem felst í 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Að virtri þessari niðurstöðu minni og þegar horft er til þess hvernig ríkissaksóknari kaus að greina fjölmiðlum frá afdrifum máls A hjá embætti hans er það jafnframt niðurstaða mín að hann hafi í því efni gengið lengra en honum var heimilt að lögum.

Ég beini þeim tilmælum til ríkissaksóknara að hann endurskoði orðalag tilkynningar um að fallið hafi verið frá saksókn á hendur A, setji hann fram ósk þess efnis, og taki framvegis í störfum sínum mið af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu.

## VI.

Með bréfi til ríkissaksóknara, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til embættis hans í tilefni af álitinu mínu og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar vegna þess eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ríkissaksóknari hefði að öðru leyti gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svarbréf ríkissaksóknara er dagsett 30. mars 2004 og segir þar m.a. eftirfarandi:

„Því er til að svara að [A] hefur ekki leitað til embættisins í tilefni af álitinu yðar og ég hef ekki gert tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu. Þess skal getið að leiðbeiningar til lögreglustjóra um niðurfellingu saksóknar verða endurskoðaðar á árinu og verður nefnt álit yðar þá haft til hliðsjónar.“



Hinn 24. maí 2004 barst mér afrit af nýjum leiðbeiningum ríkissaksóknara, RS: 2/2004, um niðurfellingu saksóknar. Leysa þær af hólmi leiðbeiningar RS: 1/2003. Í leiðbeiningunum er gefið eftirfarandi dæmi um orðalag tilkynningar til sakbornings:

„Í upphafi tilkynningar er skírskotað til þess sakarefnis sem rannsakað hefur verið, t.d. ætlaðs þjófnaðarbrot, en síðan segir:

Rannsókn málsins er nú lokið og hafa rannsóknargögn verið yfirfarin með hliðsjón af 112. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991.

Ákærvaldið telur að ætluð háttsemi yðar varði við 244. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Hér með tilkynnist, með vísan til a liðar 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála, að ákveðið hefur verið að falla frá saksókn á hendur yður út af ætluðu broti yðar.

Unnt er að krefjast rökstuðnings fyrir ákvörðun þessari innan 14 daga.

Ennfremur er unnt að kæra ákvörðun þessa til ríkissaksóknara innan mánaðar, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála.“

## 11.0. Námslán og námsstyrkir.

### 11.1. Endurupptaka. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 3599/2002)

A kvartaði yfir afgreiðslu málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á erindi hans. Málavextir voru þeir að A hafði sótt um undanþágu samkvæmt grein 4.8. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir skólaárið 1999-2000 en samkvæmt þeirri grein gat námsmaður fengið lán vegna skólagjalda erlendis, þótt hann væri ekki í framhaldsháskólanámi, ef hann væri verulega fatlaður, gæti sannanlega ekki stundað nám sitt hér á landi og sérstakar ástæður mæltu með undanþágu. Með úrskurði í mars 2001 hafnaði málskotsnefndin beiðni A þar sem ekki lægi fyrir næg staðfesting á að lestrarörðugleikar hans væru slíkir að hann teldist „verulega fatlaður“ í skilningi fyrrgreinds ákvæðis úthlutunarreglna LÍN. Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 11. febrúar 2003.

Í júlí árið 2002 ritaði lánasjóðsfulltrúi Stúdentaráðs Háskóla Íslands formanni málskotsnefndar bréf fyrir hönd A og fylgdu því viðbótargögn um lestrarörðugleika A. Í tölvubréfi formanns málskotsnefndar í ágúst 2002 til lánasjóðsfulltrúans var vísað til fyrri úrskurðar nefndarinnar um að ekki hefði komið fram nægileg staðfesting á því að A ætti við „verulega fötlun“ að stríða og tekið fram að þau viðbótargögn sem nú lægju fyrir breyttu ekki þeirri niðurstöðu.

Í svari formanns málskotsnefndar við fyrirspurn umboðsmanns vegna málsins kom fram að nefndin hefði ekki endurupptekið mál A í skilningi 24. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður benti á að í 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga væri kveðið á um rétt aðila máls til þess að stjórnvald sem tekið hefði ákvörðun í máli hans tæki málið til meðferðar á ný ef ákvörðun hefði byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik.

Umboðsmaður taldi að ef tilefni erindis sem stjórnvaldi bærisk væri að einhverju leyti óljóst bæri því á grundvelli leiðbeiningarskyldu sinnar, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, að fá upplýst um tilefnið með þeim ráðum sem tiltæk væru. Í ljósi þessa var það niðurstaða umboðsmanns að ekki yrðu að jafnaði gerðar strangar kröfur til forms eða framsetningar þeirra erinda sem borgararnir beindu til stjórnvalda heldur réðist það af efni erindis hvort fara bæri með það sem endurupptöku eða ekki. Gögn sem erindinu fylgdu gætu einnig verið til marks um í hvaða farveg stjórnvaldi væri rétt að leggja málið.

Þrátt fyrir að erindi lánasjóðsfulltrúa stúdentaráðs frá í júlí 2002 hefði ekki verið skýrt að öllu leyti taldi umboðsmaður að þegar litið væri til atvika málsins og þeirra gagna sem fylgdu bréfi hans þá hefði erindið ekki borið annað með sér en að með því væri verið að óska nýrrar efnislegrar umfjöllunar um úrskurð málskotsnefndar frá mars 2001 í máli A. Með tilliti til sjónarmiða um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda hefði málskotsnefndinni verið rétt að óska eftir frekari upplýsingum frá A ef hún var í vafa um tilefni erindisins.

Var það niðurstaða umboðsmanns að málskotsnefndin hefði ekki afgreitt erindi A frá í júlí 2002 á réttum lagagrundvelli. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til málskotsnefndarinnar að hún tæki málið til skoðunar á ný ef þess yrði óskað.

Með beiðni, dags. 17. mars 2003, fór A fram á það við málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna að hún tæki mál hans upp að nýju. Féllst nefndin á beiðnina og var

úrskurður kveðinn upp 8. júlí 2003. A leitaði til mín að nýju vegna þess úrskurðar 14. sama mánaðar, sjá mál nr. 3854/2003, bls. 92.

11.2.

**Jöfnun á námskostnaði.  
Heimild til veitingar styrkja vegna bágs efnahags.  
(Mál nr. 3741/2003)**

A og B kvörtuðu fyrir hönd dóttur sinnar, C, yfir úrskurði menntamálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun námsstyrkjanefndar samkvæmt þágildandi lögum nr. 23/1989, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, að synja umsókn C um styrk til jöfnunar á námskostnaði fyrir skólaárið 2001-2002 en hún var þá í framhaldsnámi við alþjóðabraut menntaskólans í X í Danmörku. Umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, við þann þátt úrskurðar menntamálaráðuneytisins sem laut að skýringu b-liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 23/1989.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 3. júlí 2003. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 23/1989 og reglugerðar nr. 605/2001, um jöfnun námskostnaðar. Þá leit umboðsmaður til eldri laga um sama efni, sbr. lög nr. 69/1972. Umboðsmaður taldi að með hliðsjón af forsögu og aðdraganda að setningu ákvæðis b-liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 23/1989 yrði ráðið að löggjafinn hefði með lögfestingu ákvæðisins kveðið á um sjálfstæða heimild námsstyrkjanefndar til að veita framhaldsskólanemendum styrki ef efnaleysi torveldaði þeim nám. Hafi sú heimild ekki verið háð því að búseta íþyngdi nemandanum fjárhagslega umfram aðra heldur var nefndinni með henni fengið sérstakt félagslegt úrræði til að styðja þá einstaklinga til náms sem byggju við bágar efnahagslegar aðstæður án þess að önnur ákvæði laganna um aðstöðumun vegna búsetu ættu nauðsynlega við.

Umboðsmaður taldi að löggjafinn hefði mælt fyrir um að veiting umræddra styrkja stæði ekki í efnislegum tengslum við 2. gr. laganna en réttur til styrkja samkvæmt því ákvæði var almennt einskorðaður við íslenska nemendur sem stunduðu reglubundið framhaldsnám hér á landi og urðu að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins.

Það var niðurstaða umboðsmanns að það eitt að C stundaði framhaldsskólanám erlendis leiddi ekki til þess að námsstyrkjanefnd væri óheimilt að beita heimild sinni samkvæmt b-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 23/1989. Umboðsmaður taldi því að umræddur úrskurður menntamálaráðuneytisins hefði að þessu leyti ekki verið byggður á réttum lagagrundvelli. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það tæki mál A og B til endurskoðunar, kæmi um það ósk frá þeim, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Hinn 25. júlí 2003 barst mér afrit af bréfi menntamálaráðuneytisins til A og B, dags. 23. sama mánaðar. Í bréfinu kom fram að ráðuneytið fallist á endurskoðun máls þeirra með hliðsjón af tilmælum umboðsmanns Alþingis. Með bréfi til menntamálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort meðferð máls þeirra A og B væri lokið og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í því eða hvort það væri enn til meðferðar. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 29. febrúar 2004, kemur fram að málinu hafi verið lokið með úrskurði, dags. 5. nóvember 2003 og fylgdi afrit hans með bréfinu. Í niðurstödukafla úrskurðarins segir m.a. eftirfarandi:

„Í samræmi við [...] álit umboðsmanns Alþingis er á því byggt í úrskurði þessum að b-liður 1. mgr. 5. gr. laga nr. 23/1989 feli í sér sjálfstæða styrkheimild fyrir kæranda. Jafnframt að heimildin feli ekki í sér lögvarða kröfu kæranda um styrk á grundvelli lagaákvæðisins, jafnvel þótt efnisleg skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt, heldur sé um að ræða heimild sem kærði ákveður hvort beita eigi. Í umsögn kærða, dags. 3. júlí sl., kemur fram að kærði hafi ekki á liðnum þremur árum ákveðið að beita þeirri heimild. [...]

Með vísan til þess að kærði hefur ekki nýtt heimild b-liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 23/1989 til að verja hluta af árlegri fjárveitingu sinni til greiðslu styrkja til efnalítilla nemenda, verður ekki talið að lagaskilyrði séu til þess að veita kæranda styrk á grundvelli ákvæðisins.

Því ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun í máli þessu [...].“

### 11.3.

#### Veruleg fötlun. Lesblinda. Framlagning læknisvottorðs. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3854/2003)

A kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna þar sem staðfest var ákvörðun stjórnar sjóðsins að hafna umsókn A um lán fyrir skólagjöldum við tilgreindan erlendan skóla á grundvelli greinar 4.8. í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir skólaárið 1999-2000, sbr. auglýsingu nr. 383/1999. Byggði niðurstaða málskotsnefndarinnar á því að A hefði ekki lagt fram læknisfræðileg gögn til staðfestingar því að lesblinda hans ylli honum verulegri fötlun í skilningi 5. mgr. greinarinnar. A taldi lesblindu sína hins vegar leiða til þess að hann væri verulega fatlaður í skilningi greinarinnar auk þess sem hann hefði lagt fram fullnægjandi gögn frá sérfræðingum því til stuðnings.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. desember 2003. Þar tók hann fram að ljóst væri að stjórnvöld hefðu litið svo á að lesblinda gæti talist veruleg fötlun í skilningi 5. mgr. greinar 4.8. í umræddum úthlutunarreglum. Úrlausnarefnið í tilefni af kvörtun A væri hins vegar hvort málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefði gengið lengra í því að krefja hann um framlagningu læknisfræðilegra gagna til staðfestingar á fötlun hans en samrýmdist þeim lagagrundvelli sem meðferð og afgreiðsla málsins byggði á.

Umboðsmaður rakti efni rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá benti umboðsmaður á að A hefði lýst því yfir við meðferð málsins hjá málskotsnefnd lánasjóðsins að honum hefði gengið erfiðlega að fá viðtöl hjá geðlæknum í þeim tilgangi að fá þá til að gefa út læknisvottorð um lesblindu hans. Hefðu læknar í því sambandi m.a. borið við skorti á sérfræðipokkingu á lesblindu Þá tók umboðsmaður fram að samkvæmt upplýsingum sem hann hefði sjálfur aflað hjá embætti landlæknis teldu læknar það að jafnaði ekki hlutverk sitt að meta lesblindu eða alvarleika hennar heldur væri slíkt mat almennt í höndum sérfræðinga á því sviði, s.s. sálfræðinga. Þessar upplýsingar taldi umboðsmaður benda til þess að það væri almennt verulegum erfiðleikum háð að afla læknisvottorðs um þau atriði sem málskotsnefndin hafði krafist A um.

Það var niðurstaða umboðsmanns að málskotsnefndin hefði gengið lengra í því að krefja A um framlagningu læknisfræðilegra gagna til staðfestingar á fötlun hans en samrýmdist þeim lagagrundvelli sem meðferð og afgreiðsla máls hans byggði á, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga. Beindi hann þeim tilmælum til málskotsnefndarinnar að hún

**tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram ósk um það frá honum, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.**

Með bréfi til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til nefndarinnar að nýju og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í bréfi málskotsnefndarinnar, dags. 31. mars 2004, kemur fram að nefndinni hafi borist erindi frá A 21. janúar 2004 þar sem hann óskaði eftir endurupptöku málsins. Hafi verið tekin ákvörðun um endurupptöku þess á fundi nefndarinnar 29. sama mánaðar. Þá hafi stjórn LÍN verið gefinn kostur á að tjá sig um efni málsins og hafi hún gert það í bréfi, dags. 13. febrúar 2004. Þá segir í bréfi málskotsnefndarinnar:

„Málskotsnefnd hefur leitað til [H] sérfræðings í fötlunum barna og forstöðumanns Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins og fól honum að leggja mat á fyrirbyggjandi sérfræðigögn málsins um alvarleika lesblindu- og skriftarörðugleika kæranda og jafnframt að meta að hverju marki þeir hái honum í námi. Þá var þess óskað að [H] legði mat á það hvort örðugleikar kæranda séu slíkir að þeir verði taldir jafngilda verulegri fötlun. Var kæranda og stjórn LÍN tilkynnt um þetta bréfleiðis og sent afrit bréfs nefndarinnar til [H]. Málið er því enn til meðferðar og beðið niðurstöðu mats.“

## 12.0. Opinberar framkvæmdir og innkaup.

### 12.1. Forval. Birting. Stjórnvaldsákvörðun. Kæruheimild. Leiðbeiningarskylda. Tengsl stjórnsýslulaga og annarra laga. (Mál nr. 3712/2003)

A kvartaði yfir úrskurði kærunefndar útboðsmála þar sem kæru fyrirtækisins vegna ákvörðunar Ríkiskaupa um val á þátttakendum í lokuðu útboði vegna lögreglukerfa var vísað frá þar sem hún hefði ekki borist innan kærufrests, sbr. 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup. Ákvörðun Ríkiskaupa hafði verið sú að hafna A í forvalinu. Kvörtun A beindist að því að kærunefndin hefði í úrskurði sínum byggt á því að A hefði borist símbréf frá Ríkiskaupum þar sem tilkynnt hefði verið um ákvörðun stofnunarinnar og að nefndin hefði miðað upphaf kærufrestsins við dagsetningu símbréfsins. A hélt því fram að fyrirtækinu hefði aldrei borist umrætt símbréf. Þá voru gerðar athugasemdir við að kærunefndin hefði við meðferð sína á kæru A ekki tekið tillit til þeirra almennu reglna stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem leitt geta til frávika frá kærufresti og þeirra lágmarkskrafna er þar koma fram.

Það var niðurstaða umboðsmanns að miðað við athugun hans á þeim tækjabúnaði sem notaður hefði verið til sendingar símbréfa hjá Ríkiskaupum og samsvarandi búnaði hjá A og að virtum gögnum málsins teldi hann sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að umrætt símbréf til A þar sem fyrirtækinu var tilkynnt að Ríkiskaup hefðu ákveðið að hafna því í forvalinu hefði ekki borist A.

Umboðsmaður tók fram að fjögurra vikna frestur samkvæmt 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 hefði verið liðinn þegar kæra A barst kærunefnd útboðsmála. Umboðsmaður rakti 28. gr. stjórnsýslulaga um heimildir stjórnvalda til að taka kæru til efnis meðferðar þrátt fyrir að hún hafi borist að liðnum kærufresti, m.a. í tilvikum þegar ekki hafa verið veittar leiðbeiningar um kæruheimild. Tók hann fram að miðað við atvik málsins þyrfti að taka afstöðu til þess hvort á Ríkiskaupum hafi hvílt skylda til að veita slíkar leiðbeiningar, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, enda hefðu lög nr. 94/2001 ekki að geyma nein sérákvæði að þessu leyti. Slík afstaða réðist af því hvort höfnun Ríkiskaupa á A í forvalinu hafi verið ákvörðun um rétt eða skyldu A, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 94/2001 og lögskýringargögn. Tók hann m.a. fram að ákvörðun í forvali feli í sér ákvörðun opinbers aðila um val á þeim þátttakendum sem síðan fá að setja fram tilboð í lokuðu útboði. Ákvörðun um að samþykkja eða hafna umsókn í forvali væri þannig ekki liður í ferli sem lyki með samþykkt endanlegs tilboðs heldur einhliða ákvörðun opinbers aðila um hvort einstaklingi eða lögaðila væri yfir höfuð heimilt að taka þátt í útboðsferlinu og gera tilboð. Það var niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun Ríkiskaupa um að hafna A í umræddu forvali hefði verið stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Hefði því Ríkiskaupum borið að leiðbeina A um heimild fyrirtækisins til að kæra ákvörðun stofnunarinnar til kærunefndar útboðsmála en ljóst var af tilkynningu hennar til A að það var ekki gert.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði önnur ályktun dregin af lögum nr. 94/2001 og lögskýringargögnum en að sá opinberi aðili, sem tæki ákvörðun um val á þátttakendum í forvali, þyrfti að gæta reglna stjórnsýslulaga auk þess sem kærunefnd útboðsmála væri skylt við slíkar aðstæður að meta réttarstöðu kærenda með hliðsjón af ákvæðum stjórnsýslulaga, m.a. um kærurétt á grundvelli 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001. Það var niðurstaða umboðsmanns að frávisun kærunefndar útboðsmála á

**kæru A vegna synjunar Ríkiskaupa í forvali á þátttöku fyrirtækisins í lokuðu útboði hefði ekki byggst á réttum lagagrundvelli. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kærufndar útboðsmála að hún tæki mál A fyrir að nýju og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.**

Í álitinu mínu, dags. 31. desember 2003, sagði meðal annars svo:

#### IV.

##### 1.

Eins og rakið er hér að framan vísaði kærufnd útboðsmála kæru A hf. frá þar sem fyrirtækinu hafi samkvæmt ótvíræðu orðalagi 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001, sem 3. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 fengi ekki haggð, borið að bera kæru undir nefndina innan fjögurra vikna frá þeim degi þegar fyrirtækinu hafi verið send tilkynning, dags. 18. október 2002, um niðurstöðu forvals í lokuðu útboði vegna lögreglukerfa. Í skýringum kærufndarinnar til mín, dags. 16. apríl sl., er byggt á því að „ákvæði 27. og 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 [geti] með engu móti vikið til hliðar skýru og afdráttarlausu ákvæði um kærufrest í lögum nr. 94/2001“. Í bréfi kærufndarinnar virðist enn fremur á því byggt að „ekkert svigrúm“ sé til lengingar kærufrestsins sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 78. gr., „jafnvel þótt viss sanngirnirök kynnu að mæla með því í undantekningartilvikum“.

Af kvörtun A hf. og þeim gögnum er henni fylgdu verður ráðið að fyrirtækið telji afsakanlegt að kæra fyrirtækisins hafi borist utan frests þess sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 og því hafi kærufnd útboðsmála verið rétt að taka hana til umfjöllunar.

Í 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup, segir að kæra skuli borin skriflega undir kærufnd útboðsmála innan fjögurra vikna frá því að kærandi vissi eða mátti vita um ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem hann telur brjóta gegn réttindum sínum. Af hálfu kærufndar útboðsmála var lagt til grundvallar við frávisun málsins að ákvörðun Ríkiskaupa um að hafna A hf. í forvali fyrir lokað útboð lögreglukerfis nr. 13088 hafi verið tilkynnt þátttakendum með símbréfi Ríkiskaupa, dags. 18. október 2002. Í kvörtun A hf. er hins vegar á því byggt að umrædd tilkynning hafi aldrei borist fyrirtækinu og að fyrirtækið hafi ekki fengið vitneskju um niðurstöðu forvalsins fyrr en félagið hafði spurnir af því símleiðis 7. nóvember 2002. Sé því rétt að reikna upphaf kærufrests samkvæmt 1. mgr. 78. gr. frá þeim tíma en miðað við þá forsendu hafi kærufrestur ekki verið útrunninn þegar kæra A hf., dags. 4. desember 2002, barst kærufnd útboðsmála. Kemur fram í gögnum málsins að kæra A hf. hafi verið árituð um móttöku hjá nefndinni 5. desember 2002.

Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 94/2001 skal við framkvæmd forvals fara eftir reglum um almennt útboð eftir því sem við á. Í fyrsta málslið 1. mgr. 53. gr. laganna segir m.a. að kaupandi skuli tilkynna bjóðendum um niðurstöðu forvals eins fljótt og kostur er. Í þriðja málslið sama ákvæðis segir að tilkynning skuli vera skrifleg sé þess óskað. Lög nr. 94/2001 mæla ekki að öðru leyti fyrir um birtingarmáta eða gera sérstakar kröfur til kaupanda um að hann tryggi sér sönnun fyrir því að tilkynning um niðurstöðu forvals hafi borist viðtakanda. Tel ég því að líta beri hér til hliðsjónar til meginreglu 2. málsliðar 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga og að leggja verði til grundvallar að samkvæmt 1. mgr. 53. gr. laga nr. 94/2001 sé nægilegt að tilkynning kaupanda um niðurstöðu forvals sé komin til viðtakanda en ekki til vitundar hans. Það er því ekki útilokað að slík tilkynning geti átt sér stað með símbréfi, eins og um er að ræða í þessu máli, enda verði að líta svo á að samkvæmt almennum sönnunarreglum sé nægilega fram komið að símbréfið hafi borist til viðtakandans. Ég tek þó fram að ef lög gera t.d. frekari áskilnað um að tilkynning skuli send með sannanlegum hætti kann aðstaðan að vera sú að gegn mótmælum viðtakandans verði

litið svo á að sending með símbréfi feli ekki í sér fullnægjandi sönnun fyrir því að ákvörðun hafi verið tilkynnt, sbr. til hliðsjónar Hrd. 1994:2350 og Hrd. 1995:2733.

Samkvæmt almennum sönnunarreglum í íslenskum rétti teljast löglíkur að jafnaði fyrir því að bréf hafi borist viðtakanda ef sendandi hefur látið bréfið í póst og unnt er að færa sönnur fyrir slíku með póststimpli. Verður sá er heldur því fram að bréf, sem sannanlega hefur verið sent, hafi ekki borist því almennt að bera sönnunarbyrði fyrir slíkri staðhæfingu. Þó kunna aðstæður í tilteknu máli að vera með þeim hætti þegar um stjórnvöld er að ræða að rétt verður talið að láta stjórnvald bera hallann af því ef vafi leikur á um hvort bréf, sem það hefur sent, hafi komist til aðila máls, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003.

Í gögnum málsins er að finna tölvuútskrift með staðfestingu á því að símbréf hafi verið sent í númer myndsíma A hf. 18. október 2002, sama dag og ákvörðun um niðurstöðu forvals í lokað útboð vegna lögreglukerfa var tilkynnt þátttakendum. Ég hef kynnt mér þann tækjabúnað sem notaður er við sendingar símbréfa hjá Ríkiskaupum í tengslum við tilkynningar á grundvelli laga nr. 94/2001 og samsvarandi búnað hjá A hf. Miðað við þá athugun og gögn málsins að öðru leyti tel ég mig ekki hafa forsendur til þess að fullyrða að fyrrgreint símbréf Ríkiskaupa hafi ekki borist A hf. Verður því af minni hálfu gengið út frá því að A hf. hafi verið tilkynnt um niðurstöðu forvals nr. 13088 með símbréfi, dags. 18. október 2002, á þann hátt að fullnægt sé kröfum fyrsta málsliðar 1. mgr. 53. gr. laga nr. 94/2001 enda hafa að öðru leyti ekki komið fram vísbendingar um annað.

## 2.

Frávísun kærunefndar útboðsmála á kæru A hf. byggist eins og áður segir á því að kæra fyrirtækisins hafi komið fram of seint með tilliti til þess frests sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001. Í skýringum kærunefndarinnar til mín, dags. 16. apríl 2003, er á því byggt að „ákvæði 27. og 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 [geti] með engu móti vikið til hliðar skýru og afdráttarlausu ákvæði um kærufrest í lögum nr. 94/2001“ og að „ekkert svigrúm“ sé til að lengja kærufrest 1. mgr. 78. gr. „jafnvel þótt viss sanngirnirök kynnu að mæla með því í undantekningartilvikum“. Með hliðsjón af framangreindu virðist kærunefndin leggja til grundvallar að henni sé beinlínis óheimilt að taka kæru til efnislegrar meðferðar þegar hún berst að liðnum kærufresti. Þannig gengur kærunefndin út frá því að ákvæði 28. gr. stjórnarsýslulaga eigi heldur ekki við í málum fyrir nefndinni, frekar en 27. gr. laganna.

Miðað við þær forsendur sem ég gef mér í máli þessu var fjögurra vikna frestur til að bera kæru undir kærunefnd útboðsmála samkvæmt 1. mgr. 78. gr. liðinn þegar kæra A hf. var borin fram. Í 28. gr. stjórnarsýslulaga er hins vegar mælt almennt fyrir um afleiðingar þess að kæra berst að liðnum kærufresti og hljóðar ákvæðið svo:

„Hafi kæra borist að liðnum kærufresti skal vísa henni frá, nema:

1. afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr, eða
2. veigamiklar ástæður mæla með því að kæran verði tekin til meðferðar.

Kæru skal þó ekki sinnt ef meira en ár er liðið frá því að ákvörðun var tilkynnt aðila.“

Í 1. og 2. tölulið 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga er vikið frá skyldu stjórnvalds til að vísa kæru frá hafi hún borist að liðnum kærufresti. Verður þá meðal annars að skýra hvað geti leitt til þess að afsakanlegt verði talið að kæra hafi ekki borist fyrr. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að stjórnarsýslulögum segir meðal annars:

„Í 1. mgr. eru greindar tvær undantekningar frá þessari reglu. Í fyrsta lagi er undantekning gerð þegar afsakanlegt er að kæra hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tölul. Sem dæmi um slík tilvik má nefna það að lægra stjórnvald hafi vanrækt að veita



leiðbeiningar um kæruehimild skv. 20. gr. eða veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Í öðru lagi má taka mál til meðferðar, enda þótt kæra hafi borist að liðnum kærufresti, mæli veigamiklar ástæður með því, sbr. 2. tölul.

Við mat á því hvort framangreind skilyrði eru fyrir hendi þarf að líta til þess hvort aðilar að málinu eru fleiri en einn og með andstæða hagsmuni. Sé svo væri rétt að taka mál einungis til kærumeðferðar að liðnum kærufresti í algjörum undantekningartilvikum. Ef aðili er aðeins einn yrði mál frekar tekið til meðferðar.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3308.)

Ekki verður ráðið af gögnum málsins að vikið hafi verið að rétti A hf. til að bera ákvörðun Ríkiskaupa um að hafna fyrirtækinu í forvali undir kærunefnd útboðsmála á grundvelli 77. gr. laga nr. 94/2001 þegar tilkynnt var um val Ríkiskaupa með símbréfi 18. október 2002. Þá verður ekki séð að fyrirsvarsmönnum fyrirtækisins hafi síðar verið leiðbeint um þann rétt.

Lög nr. 94/2001 hafa ekki að geyma nein sérákvæði um skyldu stjórnvalda til að leiðbeina um heimild þátttakanda í forvali til að kæra ákvörðun um höfnun til kærunefndar útboðsmála. Verður því að taka afstöðu til þess hvort á Ríkiskaupum hafi hvílt slík skylda samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáskýslulaga. Ræðst slík afstaða af því hvort höfnun Ríkiskaupa á A hf. í nefndu forvali hafi verið ákvörðun um rétt eða skyldu félagsins í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýslulaga. Ég tek fram að hér verður ekki tekin afstaða til þess hvort slík skylda kunni að hafa hvílt á Ríkiskaupum á grundvelli óskráðra reglna stjórnáskýsluréttar.

Ég bendi á að ef lagt er til grundvallar að Ríkiskaupum hafi borið að leiðbeina A hf. með ofangreindum hætti, en vanrækt þá skyldu, verður að fjalla um þá afstöðu kærunefndar útboðsmála og fjármálaráðuneytisins að 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 hafi samt sem áður staðið því í vegi að kærunefndin tæki afstöðu til þess hvort rétt væri að taka kæru félagsins til efnismeðferðar þrátt fyrir að hún hefði borist að liðnum kærufresti með vísan til 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnáskýslulaga, sbr. tilvitnuð lögskýringargögn.

### 3.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup, er tilgangur laganna sá að tryggja jafnræði bjóðenda við opinber innkaup og stuðla að virkri samkeppni og hagkvæmni í opinberum rekstri. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2001 kemur fram að frumvarpið hvíli á þeim forsendum að með því að tryggja réttarstöðu bjóðenda og skapa með því betri aðstæður fyrir virkri samkeppni sé stuðlað að skynsamlegri meðferð almannaþjálfa við opinber innkaup, sbr. Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 4515. Er þar enn fremur rakið að reglur um opinber innkaup í íslenskum rétti hafi einkum átt rót sína að rekja til þeirrar viðleitni að tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins við kaup á vörum, þjónustu og verkum. Í samræmi við þetta hafi íslensk lög á þessu sviði einkum fjallað um innri málefni stjórnáskýslunnar, svo sem skipulagningu og fjármögnun innkaupa og verkaskiptingu stofnana, fremur en að kveðið væri á um fyrirkomulag og framkvæmd opinberra innkaupa með hliðsjón af réttindum þeirra einstaklinga og lögaðila sem buðu fram þá vöru, þjónustu eða verk, sem opinberir aðilar kaupa. Með aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi hins vegar orðið þáttaskil að því er þetta atriði varðaði. Reglur samningsins kveði ítarlega á um framkvæmd opinberra innkaupa og réttindi einstaklinga í því sambandi. Styðjist þessar reglur við þau rök að nauðsynlegt sé að setja opinberum aðilum skorður við framkvæmd opinberra innkaupa og tryggja með því jafnræði bjóðenda, meðal annars með hliðsjón af þjóðerni. (Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 4508-4509.)

Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 94/2001 eru taldir upp þeir sem réttar njóta samkvæmt lögnum en samkvæmt ákvæðinu er rétturinn bundinn við einstaklinga og lögaðila með staðfestu í

einhverju ríkja Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu. Sama gildir um aðra einstaklinga og lögaðila sem eiga að njóta slíkra réttinda á grundvelli milliríkjasamninga sem íslenska ríkið er aðili að. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að með lögum nr. 94/2001 sé kveðið á um almennan rétt einkaaðila til að gera tilboð til opinberra aðila um þau verkefni og þjónustu sem nánar eru skilgreind í lögnum. Í lögnum er hins vegar mælt nánar fyrir um útfærslu þessa réttar og skilyrði hans. Samkvæmt meginreglu 18. gr. laganna skal alltaf haldið almennt eða lokað útboð vegna þeirra samninga sem falla undir lögin. Þegar útboð er lokað skal ávallt viðhaft „forval“ þar á undan og skal við það fara að reglum um almennt útboð eftir því sem við á. Í 6. mgr. 2. gr. laganna er forval skilgreint sem „aðferð við val á þátttakendum í lokuðu útboði eða samningskaupum“ en lokað útboð sem „útboð þar sem tilteknum aðilum er einum gefinn kostur á að gera tilboð“.

Í VI. kafla laga nr. 94/2001 er fjallað um hvaða skilyrðum bjóðendur þurfi að fullnægja til að mega taka þátt í útboði eða forvali. Í 28. gr. laga nr. 94/2001 er fjallað um heimild til að vísa bjóðanda frá í forvali eða útboði en í ákvæðinu segir meðal annars svo:

„Á hvaða stigi útboðs sem er skal vísa bjóðanda frá ef eitthvert af eftirtöldum atriðum á við um hann:

- a. Bú bjóðanda er undir gjaldþrotaskiptum, hann hefur fengið heimild til nauðasamninga eða greiðslustöðvunar eða er í annarri sambærilegri stöðu.
- b. Óskað hefur verið gjaldþrotaskipta á búi bjóðanda, hann hefur leitað heimildar til nauðasamninga eða greiðslustöðvunar eða er í annarri sambærilegri stöðu.
- c. Bjóðandi hefur með dómi verið fundinn sekur um refsivert brot í starfi.
- d. Fyrir liggur að bjóðandi hefur sýnt alvarlega vanrækslu í starfi.
- e. Bjóðandi er í vanskilum með opinber gjöld, lífeyrissjóðsiðgjöld, eða sambærileg lögákveðin gjöld.
- f. Bjóðandi hefur gefið rangar upplýsingar um fjárhagslega og tæknilega getu sína, sbr. 30. og 31. gr.

Heimilt er að krefjast þess að bjóðandi sýni fram á að ekkert þeirra atriða, sem greinir í a–f-lið 1. mgr., eigi við um hann á hvaða stigi útboðs sem er. Ef bjóðandi er krafinn um sönnun um þessi atriði skal viðeigandi opinbert vottorð, þar sem fram kemur að hann uppfylli öll skilyrðin, metið sem fullnægjandi sönnun.“

Um tæknilega getu bjóðanda er síðan fjallað sérstaklega í 31. gr. laganna en þar segir:

„Tæknileg geta bjóðanda skal vera það trygg að hann geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart kaupanda.

Bjóðandi getur fært sönnun á tæknilega getu sína með eftirfarandi gögnum:

- a. Með vottorðum um efndir helstu samninga síðastliðin þrjú ár þegar um er að ræða útboð á vöru og þjónustu, en fimm ár þegar um er að ræða útboð á verkum. Í vottorðum skulu koma fram upphæðir samninga, dagsetningar og yfirlýsing um að samningur hafi verið efndur með fullnægjandi hætti.
- b. Með lýsingu á fjölda starfsmanna, tæknibúnaði, aðferðum til að tryggja gæði og aðstöðu til athugana og rannsókna.
- c. Með upplýsingum um menntun og hæfni yfirmanna og annarra sem koma munu að framkvæmd samnings, hvort sem þeir eru starfsmenn bjóðanda eða ekki.
- d. Þegar um er að ræða vöru: með sýnishornum, lýsingum eða ljósmyndum þannig að unnt sé að staðreyna að vara sé fullnægjandi.
- e. Þegar um er að ræða vöru: með vottorði frá opinberri gæðaeftirlitsstofnun eða

viðurkenndum aðila um að vara, sem á að vera í samræmi við tækniforskriftir eða staðla, sé það í raun.

f. Þegar um er að ræða vöru eða þjónustu sem er margbrotin eða sem aflað er í sérstökum tilgangi: með opinberu vottorði um framleiðslu, rannsóknaraðstöðu og gæðaeftirlit bjóðanda.

Í útboðsgögnum skal koma fram hvaða gögn skv. 2. mgr. krafist er að bjóðandi leggi fram eða kunni á síðari stigum að verða beðinn um að leggja fram. Ekki skal krefja um frekari gögn en nauðsynlegt er með hliðsjón af eðli og umfangi þess sem óskað er kaupa á.

Taka skal tillit til lögmætra hagsmuna bjóðenda af vernd tækni- og viðskipta- leyndarmála.“

Af lögskýringargögnum verður ráðið að ákvæðin svara til II. kafla VI. þáttar tilskipunar nr. 92/50/EBE, II. kafla IV. þáttar tilskipunar nr. 93/36/EBE og II. kafla IV. þáttar tilskipunar nr. 93/37/EBE. Eins og rakið er hér að framan miða lög nr. 94/2001 og þær reglur framan- greindra tilskipana sem þau byggjast á að því marki að tryggja gagnsæi og jafnræði aðila við opinber innkaup. Í þeim ákvæðum VI. kafla laganna sem að framan eru rakin er kaupendum vöru og þjónustu sem falla undir löginn hins vegar veitt heimild til þess að útiloka aðila frá því að taka þátt í útboði eða bjóða í verk ef þeir fullnægja ekki tilteknum skilyrðum um hæfi. Er almennt gengið út frá því að umræddar reglur, sem eiga rætur að rekja til tilskipana nr. 92/50/EBE, nr. 93/36/EBE og nr. 93/37/EBE, hafi það markmið að tryggja að einstaklingar og lögaðilar séu almennt einungis útilokaðir frá þeim rétti sínum að bjóða í verkefni samkvæmt lögnum og umræddum tilskipunum á grundvelli hlutlægra og fyrir- fram þekktra sjónarmiða sem ekki brjóti gegn jafnræði þeirra eða leggi hömlur á frjálsa för launþega, sjá hér til hliðsjónar Nielsen, R: Udbud af offentlige kontrakter, Kaupmannahöfn, 2002, bls. 208 o.áfr.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 gilda löginn þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Af hálfu kærunefndar útboðsmála er það sjónarmið, að stjórnýslulögin gildi ekki við ákvörðun um forval, einkum stutt við þau orð lögskýringargagna að baki 1. gr. stjórnýslulaga að löginn taki ekki til þeirra ákvarðana stjórnvalda sem teljast „einkaréttar eðlis“ en sem dæmi þar um eru í athugasemdunum nefnd kaup á vörum og þjónustu, þar með talin gerð samninga við verktaka. (Alpt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283.) Í álitu mínu frá 15. nóvember 2002 í máli nr. 3163/2001 fjallaði ég um mörk ákvarðana stjórnvalda sem væru einkaréttarlegs eðlis og annarra ákvarðana. Benti ég þar á að þegar greint er á milli þess hvort ákvörðun stjórnvalds sé einkaréttarlegs eðlis eða tekin í skjóli stjórnýsluvalds verði sú aðgreining ekki eingöngu byggð á því sjónarmiði að ákvarðanir stjórnvalda sem eru hliðstæðar ákvörðunum sem einstaklingar eða lögaðilar taka, t.d. um sölu fasteigna, séu einnig taldar vera einkaréttarlegs eðlis og falli því utan gildissviðs stjórnýslulaga. Við slíkt mat skipti mestu máli á hvaða lagagrundvelli ákvörðun er tekin. Vakti ég í því sambandi athygli á því að þegar stjórnvald á almenn viðskipti, til dæmis um kaup á rekstrarvörum og þjónustu til þess að halda uppi lögbundinni starfsemi, sé það ekki að beita þeim sérstöku valdheimildum sem því eru fengnar með lögum til að fara með um málefni borgaranna.

Af rökstuðningi Ríkiskaupa til A hf. frá 22. nóvember 2002 vegna þeirrar ákvörðunar í forvali að hafna umsókn fyrirtækisins um þátttöku í lokuðu útboði nr. 13088 verður ráðið að ákvörðunin hafi í aðalatriðum verið byggð á því að A hf. hafi ekki uppfyllt þær kröfur forvalslýsingar að „hafa á að skipa sérfræðingum á sviði hugbúnaðargerðar, gagnagrunns- vinnslu og viðmótsforritunar“. Þá skorti enn fremur á að fyrirtækið hefði „a.m.k. þriggja ára reynslu af þróun hliðstæðra verkefna og [gæti] stutt það með umsögnum erlendra og

hérlandra aðila“. Var það mat Ríkiskaupa að A hf. stæðist ekki þær kröfur sem fram komu í forvalsgögnum um tæknilega getu. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki annað séð en að ákvörðun Ríkiskaupa um að hafna A hf. í umræddu forvali hafi verið byggð á því að fyrirtækið uppfyllti ekki skilyrði um tæknilega getu til smíði lögreglufersins, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 94/2001, en samkvæmt ákvæðinu skal tæknileg geta bjóðanda vera það trygg að hann geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart kaupanda. Í athugasemdum við ákvæðið er ekki að finna nánari skýringar eða viðmið um það hvenær tæknileg geta bjóðanda sé nægilega trygg í þessu sambandi. Ákvörðun verkkaupa um að hafna umsókn aðila í forvali um þátttöku í lokuðu útboði með vísan til ákvæðisins byggist því á matskenndum grundvelli. Ljóst er að slík ákvörðun kann að hafa veruleg áhrif á hagsmuni viðkomandi og honum getur því verið rík þörf á að fá notið þess réttaröryggis sem málsmeðferðarreglur stjórnslulaga, um leiðbeiningarskyldu, rökstuðning, andmælarétt o.fl. veita.

Ég tel í þessu sambandi rétt að vekja athygli á því að þegar opinber aðili í skilningi 3. gr. laga nr. 94/2001 hafnar umsókn einstaklings eða lögaðila í forvali samkvæmt lögnum á þeim forsendum að hann uppfylli ekki hæfniskröfur laganna er staða þátttakandans að mörgu leyti sambærileg við stöðu umsækjanda sem sækir um tiltekinn rétt eða fríðindi sem fjallað er um í lögum. Þá verður enn fremur að hafa í huga að aðili, sem hafnað hefur verið með þessum hætti í forvali, er þar með útilokaður frá því að gera tilboð eftir reglum laga nr. 94/2001 en slíkt tilboð og eftirfarandi samþykki þess er forsenda þess að samningur komist á eftir reglum einkaréttar. Til samanburðar skal enn fremur bent á að í dönskum rétti hefur verið gengið út frá því að greint sé á milli ákvarðana um úthlutun verkefna og val opinberra aðila á bjóðendum á grundvelli laga um opinber útboð annars vegar, sem teljist stjórnvaldsákvarðanir sem þarlend kærunefnd útboðsmála geti fellt úr gildi, sjá hér til hliðsjónar 1. mgr. 81. gr. laga nr. 94/2001, og hins vegar samþykkt tilboðs sem kærunefnd útboðsmála sé ekki bær til þess að ógilda, sbr. til hliðsjónar 83. gr. laga nr. 94/2001, sjá hér Nielsen, R: Præ-kontraktuel annulation af beslutninger om tildeling af offentlige kontrakter. Ugeskrift for Retsvæsen, 2000, 3. tbl., bls. 31.

Af hálfu Ríkiskaupa var umsókn A hf. í umræddu forvali hafnað og var félaginu þannig ekki heimilt að setja fram tilboð í það verk sem bjóða átti út á grundvelli laga nr. 94/2001. Ganga verður út frá því að höfnun Ríkiskaupa hafi haft fjárhagslega þýðingu fyrir félagið. Að þessu virtu og með vísan til framangreindra reglna sömu laga um forval og eðli slíks ferlis tel ég að ákvörðun Ríkiskaupa hf. um að hafna A hf. hafi verið ákvörðun um „rétt eða skyldu“ félagsins í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Í þessu sambandi minni ég á að í athugasemdum að baki 1. gr. stjórnslulaga segir að orðalag 1. gr. sé annars svo rúmt að í algerum vafatilvikum beri fremur að álykta svo að lögin gildi, heldur en að þau gildi ekki. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3284.) Vegna tilvísunar kærunefndar útboðsmála og fjármálaráðuneytisins til 3. mgr. 1. gr. stjórnslulaga legg ég á það áherslu að eins og lagalegur grundvöllur forvals er afmarkaður í lögum nr. 94/2001 er ákvörðun opinbers aðila um að hafna einstaklingi eða lögaðila í slíku forvali ekki beinlínis þáttur í því útboðsferli sem fram fer eftir að forvalið er afstaðið. Ákvörðun í forvali felur þannig í sér ákvörðun opinbers aðila um val á þeim þátttakendum sem síðan fá að setja fram tilboð í lokuðu útboði, sbr. 1. mgr. 34. gr. laga nr. 94/2001. Skulu slíkir aðilar að jafnaði ekki vera færri en fimm og ekki fleiri en tuttugu og skal fjöldi þeirra í öllum tilvikum nægja til að tryggja raunhæfa samkeppni í útboði, sbr. 3. mgr. sömu greinar. Ákvörðun um að samþykkja eða hafna umsókn í forvali er þannig ekki liður í ferli sem lýkur með samþykkt endanlegs tilboðs heldur einhliða ákvörðun opinbers aðila um hvort einstaklingi eða lögaðila sé yfirhöfuð heimilt að taka þátt í útboðsferlinu og gera tilboð. Í ljósi þessa og eins og forvalsferlinu er lýst í lögum nr. 94/2001 get ég ekki fallist á það að sú ákvörðun sem hér er til umfjöllunar falli undir orðalagið „gerð samnings einkaréttar eðlis“, sbr. 3. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, og þannig utan við gildissvið laganna.

Ég tel rétt í þessu samhengi að minna á að í dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 þar sem fjallað var um sölu á fasteign í eigu ríkisins var gerður greinarmunur á því hvaða réttarreglur gildi annars vegar um þá ákvörðun stjórnvalds að ráðstafa eign ríkisins og hins vegar kaupsamning sem gerður er um slíka ráðstöfun. Í dómi Hæstaréttar sagði: „Þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórnsýsluréttar. Um kaupsamninginn annars gilda almennar reglur um fasteignakaup.“ Við samanburð á réttarstöðunni þegar stjórnvald eins og Ríkiskaup tekur annars vegar ákvarðanir um hvaða aðilar komi til greina á grundvelli forvals og hins vegar útboðs verður að hafa í huga að í fyrra tilvikinu leiðir ákvörðun ekki til tvíhliða einkaréttarlegs samnings. Þegar um útboð er að ræða gera þjóðendur tilboð á grundvelli fyrirbyggjandi útboðsgagna og samkvæmt meginreglum um útboð felur samþykki á tilboði það í sér að kominn er á bindandi samningur sem að efni til á að svara til útboðsgagnanna.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða mín að sú ákvörðun Ríkiskaupa að hafna A hf. í forvalinu um nefnt verkefni hafi verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Hafi því Ríkiskaupum í þessu tilviki borið í skriflegri tilkynningu stofnunarinnar til A hf., dags. 18. október 2002, að veita þær leiðbeiningar, m.a. um kæruehimild til kærunefndar útboðsmála, sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 20. gr. sömu laga. Ljóst er af umræddri tilkynningu Ríkiskaupa að það var ekki gert. Verður þá að taka til athugunar hvort kærunefnd útboðsmála hafi verið heimilt og rétt að taka afstöðu til þess hvort þessi vanræksla Ríkiskaupa á leiðbeiningarskyldu stofnunarinnar gat á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga haft áhrif við túlkun og beitingu kæruehimildar 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 í tilviki A hf. enda barst kæra félagsins að liðnum kærufresti.

Því er haldið fram af hálfu kærunefndar útboðsmála að enda þótt lítið yrði svo á að stjórnsýslulög hafi gilt um ákvörðun Ríkiskaupa í málinu þá sé kæruehimild 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 fortakslaus um frest til að bera slíka ákvörðun undir nefndina. Ákvæði 27. og 28. gr. stjórnsýslulaga geti því ekki haft þýðingu í því sambandi. Í 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 segir að „[k]æra [skuli] borin skriflega undir kærunefnd útboðsmála innan fjögurra vikna frá því kærandi vissi eða mátti vita um ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem hann telur brjóta gegn réttindum sínum“.

Með það í huga að stjórnsýslulögunum var ætlað að auka og tryggja betur réttaröryggi borgaranna í skiptum þeirra við stjórnvöld með því að gera ákveðnar lágmarkskröfur til málsmeðferðar stjórnvalda, sjá Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3277, tel ég að byggja verði á því sjónarmiði að ekki verði vikið frá málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nema að því leyti sem skýrlega verður ráðið af lögum eða lögskýringargögnum að ætlun löggjafans hafi staðið til, sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996.

Í lögum nr. 94/2001 er ekki tekin til þess afstaða hvort málsmeðferðarreglur laganna skuli ganga framur reglum stjórnsýslulaga í málum sem varða forval á undan lokuðu útboði. Að reglum stjórnsýslulaga er hins vegar vikið í 79. gr. laganna en ákvæðið er í heild sinni svohljóðandi:

„Nú er kæra tæk til efnismeðferðar skv. 78. gr. og gefur nefndin þá þeim sem kæra beinist gegn kost á að tjá sig um efni kærunnar. Kæranda skal jafnan gefinn stuttur frestur til að tjá sig um athugasemdir hins kærða. Málflutningur skal vera skriflegur, en heimilt er nefndinni að gefa aðilum kost á að færa fram athugasemdir munnlega ef mál er óvenjulega flókið eða umfangsmikið.“

Nefndin getur krafist þess að málsaðilar leggi fram öll þau gögn og aðrar upplýsingar sem málið varðar. Sinni kærandi ekki slíkri kröfu er heimilt að vísa kæru hans frá þegar í stað. Sinni sá sem kæra beinist að ekki slíkri kröfu má meta tómlæti hans honum í óhag við úrlausn málsins.

Afl atkvæða nefndarmanna ræður niðurstöðu máls. Minnihlutaatkvæði skal fylgja nefndaráliti ef því er að skipta. Formaður eða varaformaður stýrir störfum nefndarinnar. Þegar nefndarmenn eru eigi sammála um niðurstöðu ræður meiri hluti niðurstöðu máls. Ef nefndin þriklofnar í afstöðu sinni eða niðurstaða getur eigi ráðist af atkvæðamagni ræður atkvæði formanns.

Kærunefnd skal kveða upp úrskurð um kæru eins fljótt og auðið er og eigi síðar en einum mánuði eftir að henni hafa borist gögn sem um ræðir í 78. og 79. gr.

Um meðferð mála fer að öðru leyti eftir stjórnslulögum nr. 37/1993.“

Ekki er vikið sérstaklega að stjórnslulögum annars staðar í texta laga nr. 94/2001. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögnum er ekki heldur vikið nánar að þýðingu orðalags 5. mgr. 79. gr. að um meðferð mála fyrir kærunefnd útboðsmála skuli farið eftir stjórnslulögum að öðru leyti. Af orðalagi 79. gr. og lögskýringargögnum verður ekki dregin önnur ályktun en að ákvæðið mæli fyrir um tiltekna sérreglur í 1.-4. mgr. er lúta að efnismeðferð mála fyrir nefndinni, sbr. orðalag upphafsmálsliðar 1. mgr. 79. gr. þar sem segir „[nú] er kæra tæk til efnismeðferðar skv. 78. gr. [...]“, sem gera að nokkru leyti ráð fyrir annarri meðferð mála hjá kærunefnd útboðsmála en leiða myndi af stjórnslulögum. Þó er áréttað í 5. mgr. 79. gr. að um meðferð mála fari að „öðru leyti eftir stjórnslulögum“. Líta verður svo á að ákvæði 5. mgr. 79. gr. feli í sér áréttingu á þeim almennu sjónarmiðum um samræmi stjórnslulaga og sérákvæða laga um málsmeðferð stjórnslunnar sem að framan eru rakin. Með tilliti til þess að 79. gr. á eins og fyrr greinir aðeins við um meðferð mála fyrir nefndinni þegar formskilyrði eru talin uppfyllt hefur 5. mgr. 79. gr. ekki þýðingu við mat á því hvort líta verði til stjórnslulaga við túlkun og beitingu formskilyrðanna, s.s. um kærurétt samkvæmt 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001.

Í 80. og 81. gr. laganna er fjallað um þau úrræði sem kærunefnd útboðsmála getur gripið til í tilefni af kæru til nefndarinnar. Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. hefur nefndin heimild til þess að stöðva útboð eða samningsgerð um stundarsakir ef verulegar líkur eru á því að brotið hafi verið gegn lögnum. Í 3. mgr. 80. gr. segir að aðili máls geti krafist þess að nefndin rökstyðji ákvörðun sína um að stöðva samningsgerð um stundarsakir hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að ákvörðun um stöðvun um stundarsakir geti þurft að taka með mjög skömmum fyrirvara. Slík ákvörðun bindi að sjálfsögðu ekki enda á mál og að jafnaði eigi rökstuddur úrskurður nefndarinnar í málinu að liggja fyrir innan mánaðar. Þolanda ákvörðunar sé hins vegar heimilt að krefja nefndina um rökstuðning eftir á með „sambærilegum hætti og um getur í 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Hins vegar [sé] ekki gerð sú krafa að rökstuðningur fylgi ákvörðun samkvæmt þessari grein þegar hún er birt þolanda.“ (Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 4537.)

Þrátt fyrir að vikið sé að ákvæðum stjórnslulaga í texta laga nr. 94/2001 og lögskýringargögnum verður ekki ráðið að löggjafinn hafi tekið þar afstöðu til þess hvort málsmeðferðarreglur laganna skuli ganga framar reglum stjórnslulaga og þá að hvaða leyti. Á þetta sérstaklega við um ákvarðanir um að synja aðila í forvali um þátttöku í lokuðu útboði á grundvelli VI. kafla laganna en ekki verður séð að löggjafinn hafi þar á neinn hátt gert ráð fyrir að vikið yrði frá fyrirmælum stjórnslulaga við töku slíkra ákvarðana. Þá verður slík ráðagerð löggjafans heldur ekki leidd af ummælum í lögum nr. 55/1993, um breyting á lögum nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda, og lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup, með síðari breytingum, sem lög nr. 94/2001 leystu af hólmi né lögskýringargögnum með þeim.

Vegna skýringa kærunefndar útboðsmála til mín um hið fortakslausu orðalag 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 tek ég fram að ákvæðið hefur aðeins að geyma lýsingu á kæruneimild til nefndarinnar og tímafrestum í því sambandi. Er ákvæðið að þessu leyti

sambærilegt ýmsum öðrum sérákvæðum laga um kærufresti, sbr. t.d. 2. málslið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, 3. mgr. 13. gr. laga nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa og 1. mgr. 16. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Enda þótt orðalag 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 geri ekki ráð fyrir því að litið verði til almennra reglna 28. gr. stjórnslulaga að því er varðar heimildir til að taka kærur til efnislegrar meðferðar að liðnum kærufresti getur það ekki eitt og sér ráðið úrslitum í þessu sambandi.

Ég tek sérstaklega fram að ég fæ ekki séð að hér eigi það að hafa þýðingu eins og kærunefndin heldur fram að í athugasemdum við 78. gr. frumvarps þess sem síðar varð að lögum nr. 94/2001 segi að greinin þarfnist ekki sérstakra skýringa. Sá háttur við framsetningu lagafrumvarpa er algengari en svo að af því verði dregnar víðtækar ályktanir þegar reynir á tengsl við almennar og gildandi lagareglur eins og stjórnslulög. Kærunefndin visar í skýringum sínum til þess að mikilvægt sé fyrir þann sem „stendur að opinberu útboði“ að sem fyrst sé skorið úr því hvort réttilega hafi verið staðið að útboðinu eða ekki. Vissulega má fallast á það með kærunefndinni en það breytir ekki því að reglur stjórnslulaganna um heimildir til að taka til greina kærur sem berst að liðnum kærufresti byggja á því að þar geti einkum komið til ástæður sem varða það stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun, sbr. athugasemdir við 27. gr. og 28. gr. í frumvarpi til stjórnslulaga. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3307-3308.) Í þessum heimildum birtist sú afstaða löggjafans að það sé eðlilegra við þær aðstæður þegar annmarkar verða á t.d. birtingu ákvörðunar eða leiðbeiningum um kærueimildir af hálfu þess sem ákvörðun tók að það leiði ekki til þess að sá er ákvörðunin beinist að missi alfarið af þeim möguleika að fá ákvörðunina endurskoðaða af hálfu þess stjórnvalds sem er bært til að fjalla um stjórnslukærur vegna málsins. Það er því í hendi þess stjórnvalds sem tók ákvörðunina að sjá til þess að ekki verði þeir annmarkar t.d. á birtingu ákvörðunarinnar að umræddar lagaheimildir geti orðið virkar.

Að framan er rakið að af texta laga nr. 94/2001 og lögskýringargögnum verður engan veginn ráðið að það hafi verið afstaða löggjafans að ekki þyrfti við tilteknar aðstæður að taka tillit til almennra reglna stjórnslulaga við umfjöllun máls. Í ljósi þess að reglur laga nr. 94/2001 kveða á um nánari afmörkun á ferli sem kann að leiða til hefðbundinnar samningagerðar á milli hins opinbera og einkaaðila er ljóst að taka þarf til sérstakrar skoðunar hverju sinni hvort ákvörðun opinbers aðila á grundvelli laganna falli innan gildissviðs stjórnslulaga að virtri 3. mgr. 1. gr. sömu laga. Ég hef að framan komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun um að hafna þátttakanda í forvali á grundvelli laga nr. 94/2001 teljist vera þess eðlis að hún falli innan gildissviðs stjórnslulaga. Þegar um slíka ákvörðun er að ræða verður ekki önnur ályktun dregin af lögum nr. 94/2001 og lögskýringargögnum en að sá opinberi aðili, sem slíka ákvörðun tekur, þurfi að gæta reglna stjórnslulaga auk þess sem kærunefnd útboðsmála sé skylt við slíkar aðstæður að meta réttarstöðu kæranda með hliðsjón af ákvæðum stjórnslulaga, m.a. um kærurétt á grundvelli 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001. Á þetta einnig við um áhrif þeirrar vanrækslu opinbers aðila að veita leiðbeiningar um heimild til að kæra ákvörðun um höfnun í forvali við mat kærunefndarinnar á því hvort afsakanlegt sé að kæra barst ekki fyrr en að liðnum kærufresti. Ég legg á það áherslu að í texta 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001 er ekki að finna frávik frá stjórnslulögum við þessar aðstæður. Þá verður slíkt frávik hvorki leitt af öðrum ákvæðum laganna, s.s. 5. mgr. 79. gr. eins og fyrr greinir, né lögskýringargögnum. Ég tek fram að ekki er útilokað að kærunefndin geti við mat á því hvort leysa eigi úr kærur efnislega við slíkar aðstæður tekið að einhverju leyti tillit til sjónarmiða um þörf á skjótvirkri afgreiðslu slíkra mála. Aðalatriðið er það að kærunefndin getur ekki í tilvikum sem þessum vísað kærur frá á þeim grundvelli einum að 28. gr. stjórnslulaga eigi ekki við þegar lagt er mat á það hvort telja verði kærurétt þess, sem hafnað hefur verið í forvali, virkan á grundvelli 1. mgr. 78. gr. laga nr. 94/2001. Samkvæmt þessu og að virtum þeim sjónarmiðum sem ég hef rakið hér að

framan er það niðurstaða mín að frávísun kærunefndar útboðsmála á kærú A hf. hafi ekki byggst á réttum lagagrundvelli.

#### V.

##### **Niðurstaða.**

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að úrskurður kærunefndar útboðsmála frá 13. janúar 2003 um að vísa frá kærú A hf. vegna synjunar Ríkiskaupa í forvali á þátttöku félagsins í lokuðu útboði hafi ekki verið byggður á réttum lagagrundvelli.

Ég beini þeim tilmælum til kærunefndar útboðsmála að hún taki mál A hf. fyrir að nýju og leysi þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í áliti þessu.

#### VI.

Með bréfi til kærunefndar útboðsmála, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu A hf. hefði verið leitað til kærunefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi kærunefndar útboðsmála, dags. 15. mars 2004, kemur fram að A hf. hafi ekki leitað til nefndarinnar á ný.



### 13.0. Opinberir starfsmenn.

#### 13.1. Verkfallsréttur. Ríkisstjórn. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 3409/2002)

Félag íslenskra flugumferðarstjóra kvartaði yfir athöfnum ráðherra í ríkisstjórn Íslands í tilefni af boðuðum verkföllum félagsins í nóvembermánuði 2001. Var því haldið fram að ummæli ráðherra á fundi í forsætisráðuneytinu og í fjölmiðlum hefðu falið í sér hótanir og leitt til þess að félagið hefði ekki getað nýtt sér lögbundin réttindi sín til að gera verkfall í kjarabaráttu eins og önnur stéttarfélög opinberra starfsmanna.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 21. febrúar 2003. Tók hann þar fram að stjórnskipunin geri ráð fyrir að hlutverk ráðherra sé að hafa forystu um stefnumörkun innan þeirra málaflokka sem hann fer með. Hvaða stefnu sé fylgt og hvaða leiðir ráðherra velji að fara ráðist enn fremur af pólitísku mati hans og þeim stuðningi sem hann og ríkisstjórn telja sig hafa til einstakra verka af hálfu meiri hluta alþingismanna á hverjum tíma. Þrátt fyrir mikilvægi athafnafrelsis stéttarfélaga við hagsmunagæslu sína væri ljóst að ráðherrar sem fulltrúar ríkisvaldsins verði að hafa nokkuð svigrúm til athafna og pólitískra afskipta. Umboðsmaður tók fram að hann fengi ekki séð að sú aðstaða að einstakir ráðherrar eða ríkisstjórn létu uppi þá afstöðu að verkfall ákveðinnar starfsstéttar þætti ekki æskilegt á ákveðnum tíma bryti í bága við íslensk lög eða stjórnarskrána eins og hún verði skýrð meðal annars með hliðsjón af alþjóðasáttmálum sem Ísland hefur undirgengist. Sama gildi um yfirlýsingar ráðherra eða ríkisstjórnar um að hún muni beita sér fyrir lagasetningu komi boðað verkfall til framkvæmda.

Umboðsmaður tók fram að staða ríkisins sem atvinnurekanda væri nokkuð sérstök vegna þeirra almennu valdheimilda sem ráðherrar í ríkisstjórn fara með og þar með þeirra áhrifa sem þeir hafa vegna starfa sinna. Þótt ráðherrar fari með einstaka málaflokka eigi þeir í samræmi við 17. gr. stjórnarskrárinnar sæti á ráðherra-fundum þar sem fjalla skal um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Verði að gera greinarmun á pólitísku fyrirsvari ráðherra annars vegar og á athöfnum þeirra sem æðstu handhafa stjórnsýslu og þeirra ráðuneyta sem þeir fara með hins vegar. Hafa verði í huga að vegna aðildar að ráðherrafundum og starfi ríkisstjórnar í heild geti stéttarfélög starfsmanna ríkisins ekki vænst þess að þeir ráðherrar sem koma fram gagnvart viðkomandi félagi sem viðsemjendur hafi ekki með einhverjum hætti átt aðild að undirbúningi og ákvörðunum sem eru tilefni þess að talin er þörf á að ræða við fulltrúa stéttarfélags á fundi eins og þeim sem kvörtunin sneri að. Telji forsætisráðherra og þá fyrir hönd ríkisstjórnarinnar þörf á að ræða við fulltrúa stéttarfélaga starfsmanna ríkisins um áhrif boðaðra aðgerða þeirra í þágu kjarabaráttu og um hugsanlegt inngríp í þær umfram það sem leiðir af beitingu gildandi laga, verði þó almennt að telja að það sé í betra samræmi við sjónarmið um jafnræði aðila að þess sé gætt að þátttakendur í þeirri umræðu af hálfu ríkisstjórnarinnar og ráðherra séu ekki á sama tíma í hlutverki viðsemjanda viðkomandi stéttarfélags. Taldi umboðsmaður einnig að slíkir starfshættir væru almennt í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. lokaákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Þar sem fjármálaráðherra fari samkvæmt 3. gr. laga nr. 94/1986 með fyrirvar ríkissjóðs við gerð og framkvæmd kjarasamninga kynnu þessi sjónarmið að hafa átt við um veru hans á fundinum í forsætisráðuneytinu. Í ljósi þess að ekki yrði ráðið af

gögnum málsins hvort og þá hvaða beinu afskipti fjármálaráðherra hafði af því sem fram fór á fundinum taldi umboðsmaður þó ekki efni til að fjalla nánar um það atriði. Þá taldi umboðsmaður ekki efni til að fjalla frekar um setu annarra ráðherra á umræddum fundi. Var niðurstaða umboðsmanns að kvörtunin gæfi ekki tilefni til nánari athugunar af sinni hálfu umfram það sem greindi í bréfi hans til félagsins.

**13.2. Skipun í embætti sýslumanns. Rannsóknarreglan.  
Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Sjóarmið um málefnalega  
og gagnsæja stjórnsýslu. Samskipti stjórnvalda og umboðsmanns.  
(Mál nr. 3490/2002)**

A kvartaði yfir málsmeðferð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við skipun B í embætti sýslumannsins á X og óskaði eftir því að umboðsmaður kannaði hvort málið hefði verið nægjanlega upplýst, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, áður en ákvörðun var tekin og hvort rökstuðningur ráðuneytisins fyrir ákvörðuninni hefði verið í samræmi við 22. gr. sömu laga. B hafði verið meðal umsækjenda um embættið.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, þar sem meðal annars er kveðið á um lágmarkskröfur til að hljóta skipun í embætti sýslumanns. Umboðsmaður tók fram að þegar svo háttar til að fleiri en einn umsækjandi uppfyllir lágmarkskröfur væri óhjákvæmilegt að fram færi samanburður á milli viðkomandi umsækjenda á grundvelli þeirra sjónarmiða sem byggt væri á. Forsenda þess að slíkur samanburður gæti farið fram væri að þau atriði sem þýðingu hefðu væru upplýst. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga bæri handhafa veitingarvalds að sjá til þess að nægar upplýsingar liggi fyrir um þau atriði.

Umboðsmaður lagði til grundvallar að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki fullnægt að öllu leyti rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, við athugun á menntun, starfsreynslu, og persónulegum eiginleikum A og B. Lagði hann á það áherslu að athugun sín hefði með hliðsjón af kvörtun A eingöngu byggst á samanburði ráðuneytisins á starfshæfni A og B en ekki tekið til mats þess á öðrum umsækjendum. Í annan stað taldi umboðsmaður ljóst að ráðuneytið hefði látið undir höfuð leggjast að gæta þeirra skyldna sem á því hvíldu samkvæmt 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og þannig ekki séð til þess að skráðar upplýsingar hefðu legið fyrir hjá því um þau atriði sem þýðingu höfðu við samanburð á hæfni umsækjenda. Umboðsmaður tók fram að hann hefði ekki forsendur til þess, eins og atvikum og gögnum málsins væri háttað, að endurskoða mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á starfshæfni B í samanburði við A eða aðra umsækjendur og gera athugasemdir við efnislegar ályktanir þess af því tilefni. Þó teldi hann sig hafa forsendur til þess að taka fram að miðað við þær upplýsingar og þau gögn sem virtust hafa legið fyrir hjá ráðuneytinu þegar það tók ákvörðun sína um að skipa B í embætti sýslumanns hefði sú ákvörðun ekki byggst á nægjanlega traustum grunni. Vanda hefði þurft betur til undirbúnings ákvörðunarinnar. Þeir annmarkar sem hefðu verið á skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns væru einnig til marks um hversu á hefði skort að lagður væri nægjanlega traustur grunnur að ákvörðun um skipun í embættið.

Umboðsmaður taldi að skort hefði á að gerð væri í rökstuðningi til A nægjanleg grein fyrir því með almennum hætti hvaða meginsjóarmið, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga, réðu vali ráðuneytisins á B. Umboðsmaður minnti á að rökstuðningur til umsækjanda sem ekki hefði fengið opinbert starf þyrfti ávallt á grundvelli 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga og sjónarmiða um málefnalega og gagnsæja stjórnsýslu að gefa nægjanlega skýra og glögga mynd af raunverulegum ástæðum ákvörðunar en ætti ekki

að vera tilbúin réttlætning ákvörðunar. Var það niðurstaða umboðsmanns að ekki yrði önnur ályktun dregin af viðbrögðum og skýringum ráðuneytisins til hans en að ekki hefði legið fyrir við meðferð málsins ígrunduð ákvörðun af þess hálfu að byggja mat á starfshæfni umsækjenda aðeins á sjónarmiðum um menntun, starfsreynslu og persónulega eiginleika. Þá yrði ekki annað séð en að skort hafi á að ráðuneytið gerði reka að því að leggja fullnægjandi grunn að ákvörðun sinni með þessi sjónarmið að leiðarljósi. Loks taldi umboðsmaður að ráðuneytið hefði ekki við meðferð athugunar hans gætt þeirra sjónarmiða um samskipti umboðsmanns og stjórnvalda sem leiða af lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður tók fram að hann teldi ólíklegt að þeir annmarkar sem hann álitir vera á ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að skipa B í embætti sýslumanns leiddu til ógildingar skipunarinnar að teknu tilliti til hagsmuna B. Hann taldi ekki efni til að hann tæki afstöðu til þess hvort þessir annmarkar ættu að hafa önnur réttaráhrif. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að þeirra sjónarmiða sem hann hefði gert grein fyrir í álitinu yrði framvegis gætt við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf hjá ráðuneytinu.

Í álitinu mínu, dags. 18. júní 2003, sagði meðal annars svo:

#### IV.

##### 1.

Í kvörtun A er óskað eftir því að umboðsmaður kanni hvernig staðið var að skipun í umrætt embætti sýslumannsins á X og þá sérstaklega hvort málið hafi verið nægjanlega upplýst, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, áður en ákvörðun var tekin.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, sbr. lög nr. 15/1998, skipar dómsmálaráðherra sýslumenn til fimm ára í senn, sbr. 27. gr. laga nr. 83/1997. Í 2. mgr. sama ákvæðis kemur fram að engan megi skipa sýslumann nema að hann fullnægi „almennum skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara, öðrum en um lágmarksaldur“, sbr. 36. gr. laga nr. 15/1998. Að öðru leyti er ekki kveðið á um það í lögum nr. 92/1989 hvernig haga skuli málsmeðferð við veitingu starfa sýslumanna eða á hvaða sjónarmiðum skipun þeirra í embætti skuli byggjast.

Ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Nær gildissvið laganna meðal annars til skipunar í embætti eins og ráða má af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að stjórnisýslulögum (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283). Meginreglur stjórnisýslulaga gilda því um meðferð mála þegar stjórnvöld skipa einstaklinga í embætti í þjónustu ríkisins. Ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga, sem leggur þá skyldu á stjórnvald að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, gildir því um slíkar ákvarðanir. Þá leiðir af 21. gr. laganna að umsækjendur um opinber störf eiga rétt á því að fá skriflegan rökstuðning fyrir niðurstöðu handhafa veitingarvaldsins. Sá rökstuðningur verður að efni til að fullnægja kröfum 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Í íslenskum rétti hafa ekki verið lögfestar almennar reglur um hvaða sjónarmið stjórnvöld eigi að leggja til grundvallar við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf. Er meginreglan því sú að viðkomandi stjórnvald ákveður á hvaða sjónarmiðum það byggir slíka ákvörðun ef ekki er sérstaklega mælt fyrir um það í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Þegar þau sjónarmið sem viðkomandi stjórnvald hefur ákveðið að byggja ákvörðun sína á leiða ekki öll til sömu niðurstöðu ákveður stjórnvaldið á hvaða sjónarmið það leggur áherslu ef lög eða stjórnvaldsfyrirmæli veita ekki vísbendingar um það efni. Eiga þessi sjónarmið við um skipun í embætti sýslumanna. Í þessu felst þó ekki að stjórnvöld eigi að lögum frjálssar hendur um það hvern af umsækjendum um opinbert starf þau velja. Um slíka ákvörðun

gildir sú óskráða meginregla stjórnýsluréttar að niðurstaða stjórnvaldsins verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, eins og menntun, starfsreynslu, hæfni og eftir atvikum öðrum persónulegum eiginleikum sem talið er að skipti máli. Þá gildir sú óskráða meginregla í íslenskum rétti að við veitingu opinberra starfa skuli velja þann umsækjanda sem talinn er hæfastur til að gegna því. Í dómaframkvæmd hafa enn fremur verið leiddar ákveðnar skyldur af lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sbr. nú lög nr. 96/2000, sem fela það í sér að við vissar aðstæður ber atvinnurekanda að velja konu til starfa. Lög kunna einnig að kveða á um forgang við ráðningar í störf hjá hinu opinbera að uppfylltum þeim skilyrðum sem þar koma fram, sbr. t.d. 32. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra. Við þessar aðstæður ber stjórnvöldum því að haga meðferð mála þannig að upplýst sé hvort slík skylda sé fyrir hendi.

Ákvörðun um það hver skuli skipaður í sýslumannsembætti úr hópi þeirra umsækjenda sem uppfylla lágmarkskröfur getur byggst á ýmsum sjónarmiðum. Eins og fram hefur komið hvíldi sú meginregla á dóms- og kirkjumálaráðherra að velja þann úr hópi umsækjenda sem taldist hæfastur til að gegna því. Þegar svo háttar til að fleiri en einn umsækjandi uppfyllir lágmarkskröfur er óhjákvæmilegt að fram fari samanburður á milli viðkomandi umsækjenda á grundvelli þeirra sjónarmiða sem byggt er á. Forsenda þess að slíkur samanburður geti farið fram er að þau atriði sem þýðingu eiga að hafa séu upplýst. Samkvæmt 10. gr. stjórnýslulaga ber handhafa veitingarvalds þá að sjá til þess að nægar upplýsingar liggi fyrir um þau atriði.

Í rökstuðningi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 26. febrúar 2002, til A var lýst upplýsingum um menntun B, starfsreynslu hennar og persónulegum eiginleikum. Verður að líta svo á að tilvísun ráðuneytisins til þessara atriða hafi átt að fela í sér að á þessum sjónarmiðum hafi verið byggt við val á milli umsækjenda. Eru þau sjónarmið sem koma fram í rökstuðningnum að þessu leyti í samræmi við upphaflegar skýringar ráðuneytisins til mín þar sem mér sýnist að við samanburð á hæfni umsækjenda hafi einkum verið litið til eftirfarandi atriða:

- 1) Menntun þeirra umfram embættispróf í lögfræði.
- 2) Reynslu þeirra sem stjórnenda opinberra embætta, þ.m.t. af sýslumannsstörfum, eða eftir atvikum reynslu sem ætla má að nýtist þeim í starfinu og þeir hafa aflað sér annars staðar.
- 3) Persónulegra eiginleika.

Með hliðsjón af kvörtun A og gögnum málsins, og þrátt fyrir það að ekki verði með vissu ráðið eins og síðar verður nánar lýst að aðeins framangreind sjónarmið hafi legið til grundvallar mati ráðuneytisins á starfshæfni umsækjenda, tel ég rétt að fjalla hér nánar um það hvernig staðið var að því að upplýsa um starfshæfni B og A með tilliti til menntunar, starfsreynslu og persónulegra eiginleika.

## 2.

Í þeim umsóknum sem lagðar hafa verið fyrir mig lýstu umsækjendur almennt því námi sem þeir höfðu lagt stund á. Í umsókn B sagði að hún hefði lokið embættisprófi í lögfræði árið 1993, lagt stund á nám í sönnunarrétti, Evrópurétti, alþjóðlegum einkamálarétti, skattarétti og alþjóðlegum lagakerfum við Kaupmannahafnarháskóla haustið 1995 og fram á vor 1996, verið í námi í sænsku við Háskólann í Gautaborg haustið 2000 og lokið námi í alþjóðlegum skattarétti frá Háskólanum í Lundi vorið 2001. Þá kom fram að hún væri, þegar umsóknin var lögð fram, við nám í Evrópurétti við Lunda-háskóla. Fyrir liggur að engin fylgigögn fylgdu umsókn B til ráðuneytisins. Í umsókn A voru veittar upplýsingar um það nám sem hann hafði lagt stund á. Kom þar fram að hann hefði lokið embættisprófi í lögfræði

haustið 1986 og lokið námi í opinberri stjórnsýslu og stjórnun (15 einingar) frá Endurmenntunarföngun Háskóla Íslands í júní 1999. Með umsókninni fylgdu staðfestingar á því að þessu námi væri lokið ásamt upplýsingum um einstaka þætti í viðkomandi námi og innbyrðis vægi þeirra.

Í 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 felst m.a. að stjórnvöldum ber að staðreyna eftir atvikum hvort upplýsingar sem málsaðilar veita séu réttar til þess að tryggja að ákvörðun verði tekin „á réttum grundvelli“. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3293.) Algenget er að umsækjendur um opinber störf láti fylgja umsóknum sínum gögn sem staðreyna þá menntun sem þeir hafa lokið eða leggja stund á líkt og A gerði. Engin slík gögn fylgdu með umsókn B eins og fyrir greinir. Þegar lög gera ákveðnar lágmarkskröfur til menntunar þeirra sem gegna tilteknu starfi eins og í tilvikum sýslumanna er það almennt á ábyrgð veitingarvaldshafa að afla gagna ef þörf krefur til staðfestingar á því að umsækjendur um slíkt starf fullnægi þeim kröfum. Velji hann að byggja mat sitt á umsækjendum á viðbótarmenntun sem þeir hafa aflað sér tel ég að veitingarvaldshafi verði að tryggja að nauðsynleg gögn um þá menntun liggi fyrir áður en ákvörðun um starfsveitinguna er tekin ef slík gögn hafa ekki fylgt umsókn.

Miðað við þau gögn sem lögð hafa verið fyrir mig virðist sem þessa hafi ekki verið gætt áður en ákvörðun var tekin um að skipa B í embættið. Í skýringum ráðuneytisins til mín segir að eftir að umsókn hennar barst hafi það óskað nánari upplýsinga um námsefni, lok og árangur B í því framhaldsnámi sem hún tilgreindi. Ráðuneytinu hafi síðan borist yfirlit yfir framhaldsnám hennar að loknu embættisprófi í lögfræði og fylgdi afrit þess með skýringum ráðuneytisins til mín, dags. 31. október 2002. Þær upplýsingar varpa hins vegar aðeins ljósi á framhaldsnám hennar í Lúdarháskóla sem hún lauk vorið 2002 og er námsyfirlit B í skólanum, sem fylgdi skýringum ráðuneytisins, dagsett 24. september 2002. Af þessu verður að ætla að þessar upplýsingar hafi ekki legið fyrir hjá ráðuneytinu áður en það tók ákvörðun sína um að skipa B í embættið. Virðist sem þeirra hafi fyrst verið aflað í tilefni af kvörtun A til mín. Samkvæmt þessu byggði mat ráðuneytisins á menntun B aðeins á stuttri lýsingu hennar á heitum námskeiða í umsókn sinni til ráðuneytisins án þess að gerður hafi verið reki að því að upplýsa það atriði frekar.

### 3.

Í umsóknum B og A voru veittar upplýsingar um fyrri störf þeirra beggja. Kom þar fram að B hefði starfað við embætti bæjarfógetans í Þ þrjú sumur áður en hún lauk lagaprófi. Þá segir í umsókninni að hún hafi starfað sem lögfræðingur hjá embætti ríkisskattstjóra frá 1993 til 1995, verið skipuð skattstjóri [Ö-]umdæmis 1996 og gegnt því starfi til 2000. Þá hafi hún átt sæti í kjörnefnd til kirkjubings á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins árið 1994.

Í umsókn A segir að hann hafi verið sjálfstæður verktaki í næturvörslu frá 1979 til 1986, löglerður fulltrúi sýslumannsins í P og bæjarfógetans í Q frá nóvember 1986 til desember 1989 og aðalfulltrúi þar frá desember 1989 til ágúst 1990. Hann var síðan skipaður bæjarfógeti í Æ frá 1. september 1990 og sýslumaður frá 1. júlí 1992. Hefur hann gegnt því starfi síðan.

Í samræmi við 7. tl. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989, þarf sá sem skipaður er í embætti sýslumanns að hafa í minnst þrjú ár verið alþingismaður eða stundað málflutningsstörf að staðaldri eða gegnt lögfræðistörfum að aðalstarfi hjá ríkinu eða sveitarfélagi og leggja má saman starfstíma í hverri af þessum greinum. Hér var því til úrlausnar hvort umsækjendur hefðu stundað málflutningsstörf að staðaldri eða gegnt lögfræðistörfum í aðalstarfi í þann tíma sem áskilinn er í lögum.

Almennt er unnt að ganga út frá því að upplýsingar sem umsækjendur veita í umsóknum um þau störf sem þeir hafa gegnt séu réttar. Eins og að framan er rakið eru gerðar

ákveðnar lágmarkskröfur til þess hversu lengi umsækjendur um embætti sýslumanns hafa lagt stund á lögfræðistörf. Í því ljósi tel ég rétt að dóms- og kirkjumálaráðuneytið staðreyni með einhverjum hætti þær upplýsingar sem umsækjendur veita um fyrri störf sín. Kann ráðuneytið sjálf að búa yfir fullnægjandi upplýsingum um þetta atriði en í sumum tilvikum verður ráðuneytið að leita þeirra annars staðar. Í þessu sambandi er enn fremur rétt að hafa í huga að oft varpa grunnupplýsingar í umsókn ekki ítarlegu ljósi á eðli þeirra starfa sem umsækjendur hafa haft með höndum. Sérstaklega á þetta við þegar að lögum eru gerðar ákveðnar lágmarkskröfur um eðli fyrri starfa eins og er í tilviki sýslumanna. Þá kann eftir atvikum að vera nauðsynlegt að leita upplýsinga um það í hverju viðkomandi starf felst í því skyni að varpa ljósi á þá þætti sem áhersla er lögð á. Þegar áskilin er starfsreynsla í ákveðinn tíma getur og verið þörf á að afla upplýsinga um leyfi sem starfsmaður hefur fengið frá störfum á tilgreindum starfstíma.

Ætla verður að dóms- og kirkjumálaráðuneytið búi yfir nægri vitneskju um fyrri störf A eftir að hann lauk embættisprófi í lögfræði. Fram kemur í gögnum málsins að B átti sæti í kjörnefnd til kirkjuþings á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins árið 1994. Óljóst er hins vegar hvort leitað var nánari upplýsinga um störf B, sem heyrðu undir annað ráðuneyti, áður en hún var skipuð í sýslumannsembættið. Engin gögn liggja fyrir í málinu sem geta varpað ljósi á það atriði. Þó kemur fram í rökstuðningi til A að hún hafi alls staðar fengið bestu meðmæli. Þetta er ítrekað í bréfi ráðuneytisins, sem barst mér 30. maí 2002, og vísað m.a. til viðtala við vinnuveitendur í því sambandi. Þessi meðmæli liggja hins vegar ekki fyrir í gögnum málsins og óljóst hvert ráðuneytið leitaði til að afla þeirra eða hvers efnis þau voru. Ég tek fram að hafi framangreindra upplýsinga verið aflað munnlega, t.d. frá fyrri vinnuveitendum B, og hafi þær haft verulega þýðingu við heildarmat á starfshæfni B, bar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að skrá þær, sbr. 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Sú áhersla sem lögð er á umrædd meðmæli til B í rökstuðningi ráðuneytisins til A og skýringum þess til mín veita a.m.k. ákveðna vísbendingu um að þær upplýsingar sem fram komu í meðmælunum hafi í raun haft verulega þýðingu að þessu leyti.

Í rökstuðningi ráðuneytisins til A er vikið að því að B ætti gott með stjórnun og væri metnaðarfull og nákvæm. Í skýringum ráðuneytisins til mín kemur fram að eiginleikar allra umsækjenda hafi verið vegnir og metnir „eftir því sem umsóknir og fylgigögn“ gáfu tilefni til. Þá segir í skýringunum að þessir eiginleikar í fari B og A hafi verið með „miklum ágætum“ og engar upplýsingar legið fyrir sem réttlættu að gert yrði upp á milli þeirra að þessu leyti „enda var það ekki gert“.

Alla jafna veita umsóknir um opinber störf og fylgigögn þeirra ekki upplýsingar sem geta lagt grunn að mati á ýmsum persónulegum hæfileikum eða göllum umsækjenda. Á það meðal annars við um umsóknir þeirra A og B. Mat á þessum atriðum kallar því jafnan á að handhafi veitingarvalds leiti upplýsinga um þau með öðrum hætti ef byggja á sérstaklega á þeim. Svo kann að vera að hann búi sjálfur yfir nægilegri vitneskju um viðkomandi umsækjanda vegna eigin kynna af honum til að geta lagt grunn að mati á þessum atriðum. Oft má þó gera ráð fyrir að upplýsa þurfi um þessi atriði með öðrum hætti svo sem með því að leita eftir umsögnum þeirra sem helst þekkja til starfshæfni viðkomandi og geta lagt mat á þessi atriði. Viðtöl sem miða að því að draga fram þau persónueinkenni viðmælanda sem áhersla er lögð á geta hér enn fremur komið að gagni. Þá er einnig unnt að leggja fyrir umsækjendur ýmis viðurkennd próf sem mæla þau atriði sem ætlunin er að draga fram.

Ég tel ekki rétt að gera upp á milli einstakra leiða í þessu efni. Hins vegar eru þær allar því marki brenndar að eyða ekki að öllu leyti óvissu um réttmæti þeirra ályktana sem af þeim eru dregnar um kosti og galla einstaklinga. Það kemur þó að mínu áliti ekki í veg fyrir að á þeim verði byggt. Þess ber þó að geta að við hvers konar upplýsingaöflun þar sem taka á stjórnvaldsákvörðun samkvæmt stjórnsýslulögum ber að jafnaði að fylgja áður nefndri 23. gr. upplýsingalaga. Samkvæmt því hvílir sú skylda á stjórnvöldum að skrá sérstaklega

upplýsingar um málsatvik sem veittar eru munnlega við meðferð viðkomandi máls og hafa verulega þýðingu við úrlausn þess. Ber síðan að varðveita þau gögn ásamt öðrum máls-gögnum, sbr. 22. gr. sömu laga. Þá kunna ákvæði stjórnslulaga að gilda um slíka upplýsingaöflun, þ.á m. ákvæði IV. kafla þeirra um andmælarétt og aðgang málsaðila að upplýsingum.

Í kvörtun A segir að faeinum dögum áður en embættið var veitt hafi hann átt „stutt spjall í síma“ við dómsmálaráðherra um málið. Skömmu áður hafi honum verið boðið að sækja fund ráðherra en sá fundur hafi frestast. Þá hafi honum ekki verið unnt að sækja annan fund með dómsmálaráðherra vegna samgönguferðleika. Kveðst A vita af því að öðrum umsækjendum hafi einnig verið boðið á fund ráðherra eða að ræða við hann í síma vegna málsins. Af hálfu ráðuneytisins hefur því ekki verið mótmælt að þessir fundir hafi átt sér stað. Engin gögn liggja fyrir um þessi samtöl ráðherra við umsækjendur og því óljóst með hvaða hætti staðið var að þeim og hvaða ályktanir unnt var að draga af því sem í þeim kom fram. Sama gildir um samtöl ráðherra eða annarra starfsmanna ráðuneytisins við meðmælendur.

#### 4.

Af athugun minni á þeim atriðum sem rakin eru í köflum IV.1 til IV.3 hér að framan verður sú ályktun dregin að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi ekki fullnægt að öllu leyti rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnslulaga, við mat á menntun, starfsreynslu og persónulegum eiginleikum B og A. Ég legg á það áherslu að athugun mín hefur með hliðsjón af kvörtun málsins eingöngu byggst á samanburði ráðuneytisins á starfshæfni B og A en ekki tekið til mats þess á öðrum umsækjendum. Í annan stað tel ég ljóst að ráðuneytið hafi látið undir höfuð leggjast að gæta þeirra skyldna sem á því hvíldu samkvæmt 23. gr. upplýsinga-laga og þannig ekki séð til þess að skráðar upplýsingar lægju fyrir hjá því um þau atriði sem þýðingu höfðu við samanburð á hæfni umsækjenda.

Ég tek fram að ég hef ekki forsendur til þess, eins og atvikum og gögnum málsins er hátað, að endurskoða mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á starfshæfni B í samanburði við A eða aðra umsækjendur og gera athugasemdir við efnislegar ályktanir þess af því tilefni. Ég tel mig þó hafa forsendur til þess að taka fram að miðað við þær upplýsingar og þau gögn sem virðast hafa legið fyrir hjá ráðuneytinu þegar það tók ákvörðun sína um að skipa B í embætti sýslumanns á X hafi sú ákvörðun ekki byggst á nægjanlega traustum grunni. Vanda hefði þurft betur til undirbúnings ákvörðunarinnar. Þeir annmarkar sem hafa verið á skýringum ráðuneytisins til mín í þessu máli og nánar verður vikið að síðar eru að mínu áliti einnig til marks um hversu á skorti að lagður væri nægjanlega traustur grunnur að ákvörðun um skipun í embættið.

#### 5.

Í kvörtun A eru gerðar athugasemdir við rökstuðning dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til hans, dags. 26. febrúar 2002, og því haldið fram að hann uppfylli ekki kröfur 22. gr. stjórnslulaga.

Almennt verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau hagi meðferð máls þar sem taka á stjórnvaldsákvörðun með þeim hætti að þeim sé unnt að gera skilmerkilega grein fyrir því í rökstuðningi hver sé lagalegur og efnislegur grundvöllur að niðurstöðu þess. Ef stjórnvald byggir ekki á skýrt afmörkuðum sjónarmiðum við undirbúning starfsveitingar er veruleg hættu á því að rannsókn málsins verði handahófskennd og að ekki verði lagður nægjanlega traustur grundvöllur að mati á því hver telst hæfastur til að gegna viðkomandi starfi.

Ég tek fram að þegar horft er til efnis rökstuðningsins í bréfi ráðuneytisins til A í heild sinni tel ég að á það hafi skort að gerð væri þar nægjanlega grein fyrir því með almennum hætti hvaða meginsjónarmið, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnslulaga, réðu vali ráðuneytisins á B. Í því sambandi bendi ég á að almennt er ekki nægjanlegt að lýsa einvörðungu þeim

staðreyndum um viðkomandi umsækjanda sem fram koma í umsókn hans til veitingarvalds-hafa heldur verður móttakandi rökstuðningsins að geta gert sér grein fyrir því með raunhæfum hætti á hvaða sjónarmiðum veitingarvaldshafi byggði ákvörðun sína og eftir atvikum hvert vægi þeirra hafi verið. Almennt mætti orða það svo að því yrði best náð fram með því að í rökstuðningi komi fram lýsing á því hvers konar starfsmanni veitingarvaldshafi var að leita að og hvernig sá umsækjandi sem valinn var féll að þeirri lýsingu. Ég tek fram að þessi umfjöllun um rökstuðning ráðuneytisins er miðuð við að þau sjónarmið sem þar eru sett fram hafi í raun ráðið niðurstöðu þess um að ráða B í starf sýslumannsins á X.

Ég minni á að rökstuðningur til umsækjanda, sem ekki hefur fengið opinbert starf, þarf ávallt á grundvelli 1. mgr. 22. gr. stjórn-sýslulaga og sjónarmiða um málefnalega og gagnsæja stjórn-sýslu að gefa nægjanlega skýra og glögga mynd af raunverulegum ástæðum ákvörðunar en á ekki að vera tilbúin réttlætning ákvörðunar, sjá hér til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn, 2002, bls. 565-567.

Í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 31. október 2002, virðist í lok bréfsins leitast við að draga saman þau sjónarmið sem réðu niðurstöðu þess um ráðningu B og þá hvaða þýðingu þau höfðu þegar A og B væru borin saman. Í niðurlagi þeirrar umfjöllunar segir að „við þetta [bætist] málefnaleg sjónarmið um nýliðun“ auk sjónarmiða um að meta hæfni kvenna sérstaklega sem ég mun víkja að hér síðar. Ég legg á það áherslu að þetta sjónarmið um nýliðun kom hvorki fram í rökstuðningi ráðuneytisins til A, þar sem lýsa átti þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við mat á starfshæfni umsækjenda, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórn-sýslulaga, né í upphaflegu skýringarbréfi þess til mín, dags. 28. maí 2002.

Í annan stað bendi ég á að í ofangreindu skýringarbréfi ráðuneytisins, dags. 31. október 2002, kom einnig fram að lagt hefði verið sérstakt mat á starfshæfni þeirra kvenna sem sóttu um starfið. Þar sagði enn fremur að ráðuneytið leitaðist við að meta umsækjendur um opinber störf sem ráðherra veitir á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Í því fælist athugun og mat á ýmsum atriðum svo sem menntun umsækjenda, fyrri störfum og starfsreynslu, „kynferði“, persónulegum eiginleikum og meðmælum. Þá kemur þar fram að ákvæði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla hafi haft „mjög mikla þýðingu við ákvarðanatöku ráðuneytisins“. Af þeirri lýsingu sem fram kom í bréfinu varð hins vegar að mínu áliti engan veginn ráðið með skýrum og glöggum hætti hvernig áform um að jafna hlutfall kynjanna í starfsgreininni hefðu haft áhrif á niðurstöðuna og þá í samræmi við þau sjónarmið sem leiða af lögum nr. 96/2000 og dómaframkvæmd Hæstaréttar í þessu efni. Taldi ég einkum óljóst á hvaða stigi í ferlinu litið hefði verið til kynferðis umsækjenda. Til að upplýsa þetta atriði betur óskaði ég eftir því að starfsmenn ráðuneytisins kæmu til fundar við mig þar sem farið væri yfir þessi atriði. Á þeim fundi kom fram að í raun hefði kynferði umsækjenda engu skipt við mat á hæfni umsækjenda. Það hafi verið afstaða ráðuneytisins að B hafi verið hæfust umsækjenda án þess að nokkurt tillit hafi verið tekið til áforma um að jafna hlutfall kynjanna.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. apríl 2003, var síðan áréttuð sú skýring ráðuneytisins að ástæðan fyrir því að B var skipuð í embættið hafi verið mat þess að hún væri hæfust umsækjenda. Með vísan til þess hefðu ákvæði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 96/2000 ekki komið til „beinnar skoðunar“ við skipunina. Hins vegar hafi verið talið rétt að vekja athygli mína á ákvæðum þeirra laga til frekari rökstuðnings „sérstaklega í ljósi þess ef efnislegt mat ráðuneytisins á hæfni umsækjenda yrði tekið til skoðunar“. Ég tek fram að þar sem ráðuneytið lagði að lokum til grundvallar á framangreindum fundi með mér og í bréfi sínu, dags. 2. apríl 2003, að ákvæði laga nr. 96/2000 hefðu ekki haft beina þýðingu við ráðningu B tel ég ekki tilefni til þess að fjalla hér efnislega um þau sjónarmið sem lýst er í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 31. október 2002. Hef ég því ekki tekið neina afstöðu til réttmætis þeirra sjónarmiða sem þar koma fram.

Í upphafi þessa álits rakti ég þær lagareglur sem horfa ber til við ráðningu starfsmanna



hjá hinu opinbera. Í ljósi þeirra legg ég áherslu á nauðsyn þess að vel sé vandað til undirbúnings ákvörðunar í slíkum málum. Almennu hefur ekki verið farin sú leið í löggjöf hér á landi að afmarka með tæmandi hætti þau sjónarmið sem stjórnvald verður að byggja á við veitingu opinbers starfs. Með tilliti til lagalegra krafna um réttaröryggi umsækjenda um opinbert starf er það því grundvallarforsenda fyrir eðlilegri framvindu slíks máls að tekin sé í upphafi ákvörðun um það hvaða málefnalegu sjónarmið eigi að ráða för við meðferð þess, t.d. við upplýsinga- og gagnaöflun þannig að fullnægjandi grundvöllur sé lagður undir mat veitingarvaldshafa um val umsækjanda í viðkomandi starf. Þá tek ég fram að eðli mála um veitingu opinbers starfs er með þeim hætti að almennt þarf að velja á milli tveggja eða fleiri umsækjenda og verður því að fara fram samanburður á milli þeirra. Lög gera í ýmsum tilvikum ráð fyrir því að stjórnvaldi sé eftir atvikum skylt að horfa sérstaklega til tiltekinna umsækjanda t.d. á grundvelli kynferðis, sbr. lög nr. 96/2000, og fötlunar, sbr. 32. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og veita þeim jafnvel forgang við veitingu starfs ef aðstæður eru með þeim hætti að tveir eða fleiri umsækjendur teljast jafnhæfir og annar eða einn þeirra fellur undir slíka lagareglu. Þessi aðstaða að lögum leggur þannig þá skyldu á herðar þeim sem veita opinbert starf að vel sé vandað til þess verks að meta umsækjendur innbyrðis og að það sé gert með málefnalegum og gagnsæjum hætti. Liður í því gagnsæi er einnig að stjórnvöld geti framvísað gögnum um undirbúning að ákvarðanatöku um veitingu á starfi til þeirra aðila sem að lögum eiga að hafa með höndum eftirlit eða endurskoðun slíkra ákvarðana, sbr. t.d. kærunefnd jafnréttismála, dómstólar og umboðsmaður Alþingis.

Að mínu áliti verður að draga þá ályktun af ofangreindum viðbrögðum og skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ekki hafi legið fyrir við meðferð þessa máls ígrunduð ákvörðun af hálfu ráðuneytisins um það að byggja mat á starfshæfni umsækjenda aðeins á sjónarmiðum um menntun, starfsreynslu og persónulega eiginleika. Þá verður ekki annað séð, eins og fyrr hefur verið lýst, en að skort hafi á að ráðuneytið gerði reka að því að leggja fullnægjandi grunn að ákvörðun sinni með þessi sjónarmið að leiðarljósi.

Að virtri framgöngu og skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við athugun mína á þessu máli tek ég þar að auki fram að það er forsenda þess að umsækjandi, og þá eftir atvikum umboðsmaður Alþingis og dómstólar ef til þeirra er leitað, geti metið hvort fullnægjandi gagna og upplýsinga hafi verið aflað við meðferð máls um ráðningu í opinbert starf að það liggi fyrir á hvaða sjónarmiðum niðurstaðan byggðist í reynd. Ef ljóst þykir, eins og í þessu máli, að ígrunduð ákvörðun um þessi atriði hafi ekki verið tekin af hálfu þess sem veitir starf verður vart hjá því komist að draga þá ályktun, eins og að framan er gert, að veitingarvaldshafi hafi ekki lagt viðhlítandi grunn að niðurstöðu sinni. Ég tel hér rétt að leggja á það áherslu að umboðsmanni Alþingis er með lögum nr. 85/1997 falið það hlutverk að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og „tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins“, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Með 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997 eru umboðsmanni fengnar nokkuð rúmar heimildir til þess að óska eftir upplýsingum og skýringum frá stjórnvöldum í tilefni af athugun hans vegna kvörtunar sem honum hefur borist. Með þessum ákvæðum hefur löggjafinn lagt til grundvallar að stjórnvöldum beri að veita umboðsmanni sem gleggstar upplýsingar um það hvernig meðferð viðkomandi máls var háttað og þá ekki síst um það á hvaða grundvelli umþrætt ákvörðun var tekin. Það þarf ekki að fara mörgum orðum um nauðsyn þess að stjórnvöld leitist þá við að gera umboðsmanni grein fyrir raunverulegum atvikum og sjónarmiðum sem ráðið hafa för hjá stjórnvaldinu. Að öðrum kosti verður ekki séð hvernig umboðsmanni á að vera kleift að rækja það hlutverk sem Alþingi hefur falið honum. Ég hef hér að framan lýst ferli athugunar minnar og þeim skýringum sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið lét mér í té af því tilefni. Ég tel að í þessu máli hafi ráðuneytið ekki gætt þeirra sjónarmiða um samskipti umboðsmanns og stjórnvalda sem ég hef hér gert að umtalsefni mínu.

## V.

**Niðurstaða.**

Samkvæmt því sem að framan er rakið er það niðurstaða mín að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi ekki fullnægt að öllu leyti rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, við mat á menntun, starfsreynslu og persónulegum eiginleikum B og A. Í annað stað er það niðurstaða mín að ráðuneytið hafi látið undir höfuð leggjast að gæta þeirra skyldna sem á því hvíldu samkvæmt 23. gr. upplýsingalaga og þannig ekki séð til þess að fullnægjandi gögn og upplýsingar í skráðu formi lægju fyrir hjá því. Ekki eru forsendur til þess, eins og atvikum og gögnum málsins er háttað, að ég endurskoði mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á starfshæfni B í samanburði við A eða geri athugasemdir við efnislegar ályktanir þess af því tilefni. Ég tel mig þó hafa forsendur til þess að taka fram að miðað við þær upplýsingar og þau gögn sem virðast hafa legið fyrir hjá ráðuneytinu þegar það tók ákvörðun sína um að skipa B í embætti sýslumanns á X hafi sú ákvörðun ekki byggst á nægjanlega traustum grunni.

Það er einnig niðurstaða mín að skort hafi á að gerð væri í rökstuðningi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til A nægjanlega grein fyrir því með almennum hætti hvaða meginsjónarmið réðu vali ráðuneytisins á B, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Þá er það niðurstaða mín að ekki verði dregin önnur ályktun af viðbrögðum og skýringum ráðuneytisins til mín en að ekki hafi legið fyrir við meðferð þessa máls í grunduð ákvörðun af þess hálfu um það að byggja mat á starfshæfni umsækjenda aðeins á sjónarmiðum um menntun, starfsreynslu og persónulega eiginleika. Þá verður ekki annað séð en að skort hafi á að ráðuneytið gerði reka að því að leggja fullnægjandi grunn að ákvörðun sinni með þessi sjónarmið að leiðarljósi. Loks tel ég að ráðuneytið hafi við meðferð athugunar minnar á kvörtun A ekki gætt þeirra sjónarmiða um samskipti umboðsmanns og stjórnvalda sem leiða af lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og rakin eru nánar í álitinu.

Ég tel ólíklegt að þeir annmarkar sem ég álit að hafi verið á þeirri ákvörðun að skipa B í embætti sýslumanns á X leiði til ógildingar skipunarinnar að teknu tilliti til hagsmuna B. Þá eru ekki efni til að ég taki afstöðu til þess hvort þeir annmarkar eigi að hafa önnur réttaráhrif. Því beini ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að þeirra sjónarmiða sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu verði framvegis gætt við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf hjá ráðuneytinu.

## VI.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 13. febrúar 2004, segir m.a. eftirfarandi:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið koma því á framfæri við umboðsmann, að fullt tillit hefur verið tekið til þeirra ábendinga sem settar eru fram í áðurgreindu álitinu. Þannig má nefna vinnu og yfirferð ráðuneytisins er lýtur að skráningu verkferla vegna setningar og skipana embættismanna, en telja má að þær aðgerðir muni stuðla að sem vandaðastri málsmeðferð í þessu efni. Þessu tengt er vinna við uppfærslu á tölvutækum starfsmannabrunni ráðuneytisins þar sem upplýsingum um embættismenn, m.a. skipunartíma þeirra og stöðu er haldið til haga, auk þess sem ráðuneytið mun framfylgja ábendingum umboðsmanns um mikilvægi þess að gætt sé ákvæða 10. gr. stjórnarsýslulaga og skyldna 23. gr. upplýsingalaga við málsmeðferð og undirbúning stjórnvaldsákvörðunar í tilfellum sem þessum. Að endingu skal nefnt að ráðuneytið mun hér eftir sem hingað til leitast við að vanda rökstuðning ákvarðana til umsækjenda og jafnframt gæta þeirra sjónarmiða um samskipti umboðsmanns og stjórnvalda sem leiða má af lögum nr. 85/1997.“

13.3. Ráðning dagskrárstjóra. Aðstoð ráðningarfyrtækja.  
Valdframsal. Skráningarskylda stjórnvalda. Birting ákvörðunar.  
(Mál nr. 3616/2002)

A kvartaði yfir ráðningu B í starf dagskrárstjóra Rásar 2. Gerði hann athugasemdir við það að ráðningarferlið hefði verið látið í hendur ráðningarfyrtækisins X og að athugun þess hefði verið ófullnægjandi. Þá taldi hann að veitingarvaldshafi, þ.e. útvarpsstjóri, hefði ekki lagt sjálfstætt mat á umsóknir sem bárust um starfið. Umboðsmaður tók fram að eins og málið hefði verið lagt fyrir hann og að virtum gögnum þess væri honum ekki fært að taka til efnislegrar umfjöllunar þann þátt í kvörtun A sem beindist að niðurstöðu útvarpsstjóra um hæfni umsækjenda. Hefði hann því ákveðið að afmarka athugun sína við athugasemdir í kvörtuninni sem lytu að aðstoð ráðningarfyrtækisins X vegna ráðningar í framangreint starf og þá við þau álitaefni sem upp hefðu komið í því sambandi.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og tók fram að útvarpsstjóri hefði einn verið bær til þess að lögum að ráða í umrætt starf. Í samræmi við almennar reglur stjórnásluréttar væri útvarpsstjóra óheimilt án lagaheimildar að framselja vald sitt til að ráða starfsmenn til Ríkisútvarpsins til einkaaðila sem standa utan við stjórnkerfi stofnunarinnar. Á honum hafi því hvílt sú skylda að sjá til þess að ráðningin væri undirbúin á forsvaranlegan hátt svo að taka mætti löglega ákvörðun í málinu og að málsmeðferðin væri í samræmi við lög og þá einkum ákvæði stjórnáslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður taldi að af almennum reglum stjórnásluréttar leiddi að við meðferð máls um ráðningu í opinbert starf yrði veitingarvaldshafi almennt sjálfur að taka ákvarðanir um réttarstöðu umsækjanda sem hefðu verulega þýðingu fyrir stöðu hans í ráðningarferlinu. Veitingarvaldshafa væri þó eftir atvikum heimilt án lagaheimildar að leita aðstoðar ráðningarfyrtækja til að annast afmarkaða þætti við undirbúning að ráðningu starfsmanna svo lengi sem slíkum aðilum væri ekki falið að taka ákvarðanir um stöðu umsækjanda svo sem að framan greinir. Vegna þeirra skyldna sem hvíla á veitingarvaldshafa samkvæmt almennum reglum stjórnásluréttar í slíkum tilvikum væri umfang og eðli slíkrar aðstoðar takmörkunum háð. Yrði einkum að gæta þess að réttarstaða umsækjenda yrði ekki að efni til önnur og lakari við slíkar aðstæður en lög mæla almennt fyrir um.

Umboðsmaður taldi það ekki hafa verið í samræmi við lögbundið hlutverk útvarpsstjóra og almennar reglur stjórnásluréttar að ákvörðunarvald um það hvaða umsækjendur voru boðaðir í kynningarviðtal hefði alfarið verið í höndum ráðningarfyrtækisins X án nokkurrar aðkomu útvarpsstjóra. Þá hefði útvarpsstjóra verið skylt að afla þeirra gagna sem lágu til grundvallar niðurstöðu X um það hverjir umsækjenda kæmu helst til álita í starfið og hver skyldi að lokum ráðinn í það. Vísaði umboðsmaður einkum til þess að ekki væri séð að sjálfstæð og milliliðalaus úttekt hefði verið gerð á framkomnum umsóknum af hálfu útvarpsstjóra á grundvelli gagna málsins áður en ákvörðun var tekin um að ráða B. Þá taldi umboðsmaður að útvarpsstjóra hefði ekki verið heimilt að fela X að tilkynna umsækjendum þá ákvörðun að ráða B.

Umboðsmaður tók fram að þó að um hefði verið að ræða verulega annmarka á meðferð málsins af hálfu Ríkisútvarpsins teldi hann ólíklegt að þeir gætu leitt til ógildingar á ákvörðun útvarpsstjóra um ráðningu B. Þá taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að leggja mat á hvort þessir annmarkar ættu að hafa önnur réttaráhrif. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Ríkisútvarpsins að framvegis yrði þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu fylgt við ráðningu í opinber störf.

Í álitinu mínu, dags. 26. maí 2003, sagði meðal annars svo:

#### IV.

##### 1.

Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins, sbr. 2. gr. laga nr. 122/2000, um Ríkisútvarpið. Stofnunin starfar í þremur deildum og er framkvæmdastjóri fyrir hverri þeirra. Í 6. mgr. 9. gr. laga um Ríkisútvarpið segir að starfsmenn þess, aðrir en framkvæmdastjórnar, skuli ráðnir af útvarpsstjóra þó að fengnum tillögum útvarpsráðs ef um starfsfólk dagskrár er að ræða. Sjö einstaklingar eiga sæti í útvarpsráði og skulu þeir kosnir hlutfallskosningu á Alþingi eftir hverjar Alþingiskosningar. Á útvarpsstjóri sæti á fundum útvarpsráðs og hefur þar málfrelsi og tillögurétt.

Um ráðningu starfsmanna hjá Ríkisútvarpinu gilda almennar reglur laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þ. á m. 5. gr. þeirra þar sem þess er getið að það fari eftir ákvæðum laga hvaða stjórnvald veiti starf. Utvarpsstjóri er forstöðumaður Ríkisútvarpsins í skilningi laga nr. 70/1996. Hann fer því almennt með þær valdheimildir sem þau lög mæla fyrir um. Samkvæmt 50. gr. laganna hefur forstöðumaður heimild til að framselja það vald sem honum er falið með lögnum til annarra stjórnenda í stofnuninni enda sé það gert skriflega og tilkynnt starfsmönnum stofnunar. Í samræmi við almennar meginreglur stjórnsýsluréttar verður að draga þá ályktun af framangreindu að útvarpsstjóra sé óheimilt að framselja vald sitt til að ráða starfsmenn til stofnunarinnar til einkaaðila sem standa utan við stjórnkerfi Ríkisútvarpsins án sérstakrar lagaheimildar. Ekki liggur fyrir að útvarpsstjóri hafi skriflega framselt framangreint vald til annarra stjórnenda Ríkisútvarpsins. Hann var því einn bær til þess að lögum að ráða dagskrárstjóra Rásar 2. Á þessum grundvelli hvíldi enn fremur sú skylda á honum að sjá til þess að ráðningin væri undirbúin á forsvaranlegan hátt svo taka mætti löglega ákvörðun í málinu og að málsmeðferðin væri í samræmi við lög og þá einkum ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 en þau gilda um ráðningu í opinbert starf eins og ráða má af athugasemdum við 2. mgr. 1. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283.)

Þegar stjórnvald ákveður að ráða mann til starfa hjá hinu opinbera ber því að haga ráðningarferlinu með þeim hætti að fullnægt sé þeim kröfum sem koma fram í lögum nr. 70/1996, stjórnsýslulögum og almennum reglum stjórnsýsluréttar. Ber stjórnvöldum almennt í upphafi að auglýsa störf sem falla undir lög nr. 70/1996, sbr. ákvæði 7. gr. laganna. Þá hefur fjármálaráðherra sett reglur á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 þar sem nánar er mælt fyrir um efni slíkra auglýsinga, sbr. reglur nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Þegar umsóknir liggja fyrir þarf almennt að leggja mat á hverja umsókn fyrir sig enda er það meginregla stjórnsýsluréttar að stjórnvaldi beri að velja til starfans þann umsækjanda sem hæfastur verður talinn. Það stjórnvald sem að lögum veitir tiltekið starf, sbr. 5. gr. laga nr. 70/1996, ber lagalega ábyrgð á því að framkvæmd mats á umsóknum sé með þeim hætti að jafnræðis sé gætt á milli umsækjenda, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga, og að nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir í hverju tilviki þannig að unnt sé að meta starfshæfni hvers umsækjanda fyrir sig, sbr. ákvæði 10. gr. sömu laga. Í ráðningarferlinu ber veitingarvaldshafa einnig að gæta að því að samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga er umsækjendum tryggður réttur til að koma að andmælum sínum ef aflað er frekari gagna en fram koma í umsókn viðkomandi og fylgigögnum með henni ef slíkar upplýsingar hafa verulega þýðingu fyrir mat á hæfni hans og eru honum í óhag. Sé slíkra upplýsinga aflað munnlega er gert ráð fyrir því í 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 að stjórnvaldi beri að skrá slíkar upplýsingar enda á aðili máls að jafnaði rétt á grundvelli 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga til aðgangs að slíkum upplýsingum. Þegar veitingarvaldshafi hefur lagt mat á öll fyrirliggjandi gögn um umsækjendur og tekið ákvörðun um hvern hann ræður í starfið er honum skylt, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, að tilkynna öllum umsækjendum um niðurstöðu sína og veita

þeim sem hafnað er um starf þær leiðbeiningar sem fram koma í 2. mgr. 20. gr. sömu laga. Þá er veitingarvaldshafa skylt að veita umsækjanda sem ekki fær starf skriflegan rökstuðning sé eftir því leitað, sbr. 1. mgr. 21. gr. stjórnssýslulaga.

Það leiðir af almennum reglum stjórnssýsluréttar, sem að framan eru raktar, að hafi veitingarvaldshafi ekki framselt vald sitt, sbr. 50. gr. laga nr. 70/1996, verður hann sjálfur að taka efnislega afstöðu til þess hvernig framangreindir þættir í ráðningarferlinu eru framkvæmdir a.m.k. hvað varðar þá þætti sem fela í sér að tekin er ákvörðun um réttarstöðu umsækjanda við meðferð slíks máls sem hefur verulega þýðingu fyrir stöðu hans í ráðningarferlinu. Veitingarvaldshafa er þó að mínu áliti heimilt án lagaheimildar að leita eftir atvikum aðstoðar ráðningarfyrtækja til að annast afmarkaða þætti við undirbúning að ráðningu starfsmanna, t.d. móttöku umsókna, öflun gagna og tillögugerð, svo lengi sem slíkum aðilum er ekki falið að taka þær ákvarðanir sem ég rakti hér að framan, sbr. til hliðsjónar álit mitt frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999.

Vegna þeirra skyldna sem hvíla á veitingarvaldshafa samkvæmt almennum reglum stjórnssýsluréttar í slíkum tilvikum tel ég að umfang og eðli þeirrar aðstoðar sem slík fyrirtæki geta veitt sé takmörkunum háð. Verður einkum að gæta þess að réttarstaða umsækjanda verði ekki að efni til önnur og lakari við þessar aðstæður en lög mæla almennt fyrir um. Þar sem ákvörðun um ráðningu í opinbert starf er verkefni sem stjórnvaldi er að lögum falið að annast verður að gera þá kröfu að ákvörðun um að leita aðstoðar um einstaka þætti í slíku stjórnssýslumáli hjá ráðningarfyrtækja sé almennt byggð á málefnalegum sjónarmiðum, s.s. um skilvirkni og hagræði í stjórnssýslu, sbr. til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn, 2002, bls. 488. Stjórnvald verður auk þess að gæta að því að reglur um skyldur opinberra starfsmanna sem tryggja eiga réttaröryggi borgaranna, t.d. um þagnarskyldu og refsíabyrgð, gildi að jafnaði einnig um þá starfsmenn ráðningarfyrtækja sem annast afmörkuð verkefni fyrir veitingarvaldshafa. Í skýringum sínum til mín, dags. 15. janúar 2003, fjallar Ríkisútvarpið ekki um það hvort og þá að hvaða marki lög hafi í þessu tilviki tryggt að um starfsmenn X giltu framangreindar reglur um þagnarskyldu og refsíabyrgð. Í þessu sambandi minni ég á að samkvæmt skýringum útvarpsstjóra til mín kemur fram að skriflegur samningur var ekki gerður um aðstoð fyrirtækisins X við ráðningu í starf dagskrárstjóra.

Til hliðsjónar vek ég hér athygli á því að samkvæmt 3. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er ríkisstofnunum í A-hluta fjárlaga heimilt án atbeina ráðherra að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna og kostnaður við rekstrarverkefnið sé ekki umtalsverður hluti heildarútgjalda stofnunar. Í 4. mgr. sömu greinar segir að verktaki og starfsmenn hans skuli bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd verkefnisins og leynt á að fara. Um þagnarskylduna gildir ákvæði 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og skal brot á henni varða refsingu samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. niðurlagsákvæði 4. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997.

Þegar horft er til orðalags 30. gr. laga nr. 88/1997 í heild, forsögu þess og lögskýringargagna, tel ég ekki tilefni til að taka afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti aðstoð ráðningarfyrtækja við einstakar ráðningar í opinber störf falli undir orðalagið „afmörkuð rekstrarverkefni“ í 3. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997 og leiði þá til þess að starfsmenn slíkra fyrirtækja beri þá þagnarskyldu og refsíabyrgð sem mælt er fyrir um í 4. mgr. sömu greinar. Eg tel þó rétt að benda á að í ljósi þess að með því ákvæði er mælt fyrir um refsíabyrgð starfsmanna hjá verktökum, m.a. einkaaðilum, verður afstaða stjórnvalda um að ákvæðið gildi við gerð samnings um rekstrarverkefni að vera skýr. Kann þannig að vera nauðsynlegt að áréttta þessa aðstöðu í samningi við verktaka sem skylt er að gera samkvæmt 5. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997.

## 2.

Ríkisútvarpið leitaði atbeina fyrirtækisins X til að undirbúa ráðningu í starf dagskrárstjóra Rásar 2 en fyrirtækið veitir sérfræðilega ráðgjöf við ráðningu starfsmanna. Í bréfi Ríkisútvarpsins til mín, dags. 23. október 2002, kemur fram að fyrirtækið hafi verið fengið til að „auglýsa og sjá um ráðningarferlið“. Fyrir mig hefur verið lögð ódagsett lýsing X á hlutverki sínu við meðferð málsins. Þar segir eftirfarandi:

„Ráðningarferlið felst í eftirfarandi:

1. Starfið auglýst á heimasíðu [X] og/eða í Morgunblaðinu.
2. Ráðgjafi [X] svarar fyrirspurnum, veitir upplýsingar um starfið og tekur á móti umsóknum.
3. Umsóknir flokkaðar, kallað eftir gögnum ef vantar og útbúinn listi yfir umsækjendur.
4. Kynningarviðtal við þá umsækjendur sem uppfylla hæfniskröfur.
5. Sérfræðiviðtal við þá umsækjendur sem koma sterklega til greina.
6. Umsagnir kannaðar.
7. Persónuleikapróf lögð fyrir.
8. Ráðgjafi skrifar greinargerð með þeim sem til greina koma í starfið.
9. Send eru út svarbréf til allra umsækjenda að ferli loknu.“

Í bréfi útvarpsstjóra til mín, dags. 13. janúar 2003, kemur fram að tilgangur þess að leitað var til X hafi einkum verið sá að tryggja að „umsækjendur myndu sitja við sama borð, hvort sem þeir væru starfsmenn Ríkisútvarpsins eða því óviðkomandi“. Þótti þessi ráðstöfun æskileg meðal annars í ljósi 11. gr. stjórnáskilgáttalaga, sem mælir fyrir um að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála þar sem taka skal stjórnvaldsákvörðun, og laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Er það afstaða mín að sú ákvörðun að fela X að annast tiltekna þætti við undirbúning ráðningarinnar hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Þá tel ég ekki ástæðu til að draga í efa að fyrirtækið búi yfir nægjanlegri þekkingu á því hvernig almennt eigi að haga ráðningu í starf og þá í samræmi við viðurkennd sjónarmið þar um á almennum vinnumarkaði.

Ég minni á að X var samkvæmt ofangreindri lýsingu m.a. falið að leggja mat á umsækjendur og skila Ríkisútvarpinu „greinargerð með þeim sem til greina koma í starfið“. Eins og sést af efni þeirrar greinargerðar fól þessi aðstoð X í sér heildarmat á starfshæfni umsækjenda auk þess sem fyrirtækið setti fram tillögu um hvaða umsækjanda ætti að ráða í starfið. Ég legg á það áherslu að taki stjórnvald þá ákvörðun að óska eftir slíkri aðstoð ráðningarfyrirtækis verður stjórnvaldið að jafnaði að ganga úr skugga um að fyrirtækið hafi yfir að ráða nægjanlegri fagþekkingu á því tiltekna starfi sem til stendur að ráða í og þeim verkefnum sem viðkomandi starfsmanni yrði falið að sinna.

Þegar horft er til ofangreindrar lýsingar á hlutverki X í því ráðningarferli sem hér er til umfjöllunar verða ekki gerðar athugasemdir við fyrstu þrjá liðina sem þar koma fram. Af gögnum málsins liggur fyrir að umrætt starf dagskrárstjóra var auglýst laust til umsóknar í Morgunblaðinu 31. mars 2002. Ekki er tilefni til athugasemda við þennan birtingarmáta. Ég minni á að í framangreindri lýsingu var gert ráð fyrir því að umrætt starf kynni einnig að verða auglýst á „heimasíðu“ X. Ég tel heldur ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við það að samfara lögformlegri birtingu auglýsingar um opinbert starf fylgi einnig birting á heimasíðu ráðningarfyrirtækis.

Að því virtu að auglýsingar á lausum störfum á vegum hins opinbera virðast í auknum mæli birtar á heimasíðum slíkra fyrirtækja tel ég tilefni til að taka almennt fram að samkvæmt fyrsta málsl. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 skal auglýsa laus störf „opinberlega“ samkvæmt reglum sem fjármálaráðherra setur, sbr. nú reglur nr. 464/1996,

um auglýsingar á lausum störfum. Sú ábyrgð hvílir því á veitingarvaldshafa að sjá til þess að laus störf hjá hinu opinbera séu auglýst opinberlega með þeim hætti sem reglur fjármálaráðherra frá 1996 segja til um. Þar er í 3. gr. mælt fyrir um þær leiðir sem fela í sér „nægjanlega“ auglýsingu á lausum störfum hjá ríkinu. Ljóst er að birting á heimasíðu ráðn-ingarfyrirtækis ein og sér myndi ekki eins og reglunum er nú háttáð fullnægja þeim kröfum sem þar koma fram.

Í bréfi útvarpsstjóra til mín kemur fram að drög að starfslýsingu fyrir dagskrárstjóra voru lögð fyrir útvarpsráð á fundi í febrúar 2002. Í þessum drögum voru þær kröfur sem gerðar voru til viðkomandi starfsmanns skilgreindar. Kom þar fram að hann skyldi hafa lokið háskólaprófi, hafa þekkingu á gerð útvarpsefnis og reynslu af störfum við fjölmiðla. Þá var því lýst í drögunum að æskilegt væri að hann hefði þekkingu á fjármálum, rekstri og starfsmannahaldi auk stjórnunarreynslu. Þá voru tilgreindir ákveðnir hæfileikar sem viðkomandi starfsmaður þyrfti að búa yfir, s.s. frumkvæði, stjórnunar-, skipulags-, og samstarfshæfileikar. Þessi sjónarmið eru í öllum meginatriðum hliðstæð þeim menntunar- og hæfniskröfum sem getið var í auglýsingu fyrirtækisins X þar sem óskað var eftir umsóknnum um hið lausa starf.

Eins og fram kemur í kafla II hér að framan voru í fyrstu fimm umsækjendur um starf dagskrárstjóra Rásar 2. Fyrirtækið X annaðist svokölluð kynningarviðtöl við alla umsækjendur. Segir í greinargerð fyrirtækisins til Ríkisútvarpsins, dags. 29. apríl 2002, að þar hafi verið farið yfir „þætti er gáfu mynd af einstaklingnum með tilliti til menntunar- og hæfniskrafna“. Ekkert er hins vegar vikið að því hvað hafi komið fram í þessum viðtölum og gögn um það atriði virðast ekki hafa verið send Ríkisútvarpinu. Þá segir í greinargerðinni að „ákveðið [hafi verið] að vinna áfram með tvo umsækjendur“. Voru umsagnir um þá kannaðar og þeir látnir þreyta starfstengt persónuleikapróf og lýsa skriflega afstöðu sinni til núverandi dagskrár og hugmyndum sínum um breytingar á henni. Greinargerð fyrirtækisins var send Ríkisútvarpinu og samantekt á menntun og starfsreynslu allra umsækjenda auk nánari umfjöllun um þá tvo umsækjendur sem teknir voru til sérstakrar athugunar. Ekki verður séð að niðurstöður persónuleikaprófa eða greinargerðir umsækjendanna tveggja hafi verið sendar Ríkisútvarpinu.

Að þessari athugun lokinni var ákveðið að framlengja umsóknarfrestinn. Sóttu þrettán nýir umsækjendur um starfið og því voru umsækjendur í heild átján talsins. Í greinargerð fyrirtækisins X til Ríkisútvarpsins, dags. 27. maí 2002, kemur fram að viðtöl hafi verið tekin við þá þrettán umsækjendur sem „best uppfylltu hæfniskröfur“. Segir þar að farið hafi verið yfir þá þætti sem „gáfu mynd af einstaklingunum með tilliti til menntunar- og hæfniskrafna“ í viðtölunum. Þá kemur fram að leitað hafi verið eftir umsögnum, lögð fyrir umsækjendur starfstengd persónuleikapróf og óskað eftir að þeir umsækjendur sem helst komu til greina skiluðu inn greinargerð sem var hliðstæð þeirri sem áður hafði verið lagt fyrir tvo umsækjendur að skrifa. Ekki er hins vegar vikið að því hvaða umsækjendur voru taldir uppfylla best hæfniskröfur. Er loks lýst þeirri afstöðu X að ráða skuli B í starfið og færð rök fyrir þeirri niðurstöðu.

Samantekt X á menntun og starfsreynslu umsækjenda fylgdi með greinargerðinni. Ekki verður hins vegar séð að önnur gögn eða ítarlegri upplýsingar hafi fylgt greinargerðinni til Ríkisútvarpsins. Þannig verður ekki séð að umsóknirnar og gögn sem fylgdu þeim og umsækjendur lögðu fram hafi verið send frá fyrirtækinu til Ríkisútvarpsins. Upplýsingar sem X aflaði um umsækjendur, t.d. með samtölum við þá sem fyrirtækið leitaði til, voru heldur ekki lagðar fyrir útvarpsstjóra eða útvarpsráð. Þá voru niðurstöður persónuleikaprófa sem ýmsir umsækjenda tóku og greinargerðir umsækjenda um dagskrárstefnu Rásar 2 ekki sendar Ríkisútvarpinu. Að lokum kemur fram í skýringum Ríkisútvarpsins til mín að A hafi óskað eftir því við X að öllum upplýsingum og gögnum varðandi umsókn hans yrði eytt.

Samkvæmt framangreindu virðist ljóst að í samræmi við liði 4 og 5 í tilvitnaðri lýsingu

á hlutverki X við meðferð málsins hafi það alfarið verið á hendi fyrirtækisins að ákveða hvaða umsækjendur yrðu kallaðir í „kynningarviðtal“ og síðar þá sem „komu sterklega til greina“ í „sérfræðiviðtal“. Liggur fyrir að ákvörðun X um að fimm umsækjendur yrðu ekki kallaðir í kynningarviðtal byggðist á sjálfstæðu mati starfsmanna X um það hvaða umsækjendur það væru sem „best uppfylltu hæfniskröfur“ eins og fram kemur í greinargerð fyrirtækisins, dags. 27. maí 2002.

Það leiðir af lögbundnu hlutverki veitingarvaldshafa, og meginreglu stjórnisýsluréttar um að honum beri að velja þann umsækjanda í opinbert starf sem hæfastur verður talinn, að veitingarvaldshafi verður almennt sjálfur að leggja mat á innkomnar umsóknir, og eftir atvikum önnur gögn sem aflað hefur verið um umsækjendur t.d. með atbeina fyrirtækja á borð við X, og taka ákvarðanir um framgang einstakra umsækjenda í ráðningarferlinu. Þegar umsækjendur um opinbert starf eru fleiri en einn kann oft að vera nauðsynlegt að afla frekari gagna um umsækjendur með því að fá þá í viðtal þannig að hægt sé t.d. að leggja mat á persónulega eiginleika viðkomandi. Ekki er skylt að kalla alla umsækjendur í viðtal heldur getur stjórnvald tekið málefnalega ákvörðun um það á grundvelli umsókna og fylgigagna að aðeins tilteknir umsækjendur komist þar að. Ég legg þó áherslu á að þótt slík ákvörðun feli ekki í sér efnislegar lyktir ráðningarmálsins hefur hún hins vegar að jafnaði í reynd þá þýðingu fyrir þann umsækjanda, sem ekki er boðið í viðtal, að tekin hefur verið ákvörðun um að umsókn hans komi ekki til frekara mats. Í ljósi þessa tel ég að veitingarvaldshafi verði almennt sjálfur, nema mælt sé fyrir um annað í lögum, að leggja mat á það hvaða umsækjendur skuli kallaðir í viðtal og hverjir ekki enda sé um að ræða meiriháttar ákvörðun um réttarstöðu umsækjenda.

Ég minni á að af gögnum málsins var það alfarið í höndum X að taka ákvörðun um hvaða umsækjendur færu í kynningarviðtal og byggði það á eigin mati X um það hvaða umsækjendur uppfylltu best hæfniskröfur. Þá legg ég á það áherslu, eins og áður greinir, að aðeins samantekt á menntun og starfsreynslu umsækjenda var send Ríkisútvarpinu með fyrrnefndri greinargerð og var það gert eftir að X hafði tekið þá ákvörðun að mæla með B í umrætt starf, þ.e. þegar afskiptum X af málinu lauk. Hvorki umsóknir umsækjenda né önnur gögn um þá fylgdu með greinargerð X til útvarpsstjóra. Í ljósi þessa tel ég að það hafi ekki verið í samræmi við lögbundið hlutverk útvarpsstjóra og almennar reglur stjórnisýsluréttar að ákvörðun um það hvaða umsækjendur yrðu boðaðir í kynningarviðtal væri alfarið í höndum X og þá án nokkurrar aðkomu útvarpsstjóra.

### 3.

Í lið 6 í ofangreindri lýsingu á því hvernig háttað var aðstoð X við ráðningu í starf dagskrárstjóra kom fram að „umsagnir [yrðu] kannaðar“. Í greinargerð X, dags. 27. maí 2002, til Ríkisútvarpsins segir aðeins um þetta atriði að í framhaldi af því að tekin voru viðtöl við þá 13 umsækjendur sem best uppfylltu hæfniskröfur hafi verið „leitað eftir umsögnum“. Af gögnum málsins verður ekki ráðið með nánari hætti í hverju þessi gagnaöflun fólst, t.d. hvort X hafi aðeins rætt við þá meðmælendur sem umsækjendur vísuðu sjálfir til í umsóknum sínum eða hvort X hafi að eigin frumkvæði aflað upplýsinga hjá öðrum aðilum og þá án vitneskju viðkomandi umsækjenda.

Leggja verður þann skilning í þær skýringar sem mér hafa verið veittar að fyrirtækinu X hafi beinlínis verið falið að annast heildstæða öflun upplýsinga um umsækjendur og leggja síðan faglegt mat á hver umsækjenda væri best til þess fallinn að gegna starfinu. Þó að endanlegt ákvörðunarvald hafi verið í höndum útvarpsstjóra virðist engin sjálfstæð og milliliðalaus úttekt á grundvelli umsókna og annarra gagna málsins hafa farið fram af hálfu Ríkisútvarpsins. Þess ber þó að geta að ýmsir umsækjenda höfðu starfað að meira eða minna leyti við stofnunina. Ég hef ekki ástæðu til að draga í efa að útvarpsstjóri og aðrir stjórnendur Ríkisútvarpsins hafi þekkt nægjanlega til þessara umsækjenda til að meta ýmis þau atriði



sem þýðingu gátu haft um starfshæfni þeirra. Getur það til að mynda átt við um A og B eins og vísað er til í bréfi útvarpsstjóra, dags. 13. janúar 2003. Aðrir umsækjendur höfðu hins vegar lítið sem ekkert starfað hjá Ríkisútvarpinu. Þá ítreka ég að gögn og upplýsingar sem aflað er í tengslum við ráðningu í opinbert starf, svo sem umsóknir og fylgigögn þeirra, sem og upplýsingar sem leitað er eftir að frumkvæði stjórnvalds, eru háðar reglum um upplýsingarétt málsaðila og varðveisluskyldu stjórnvalda. Þá kann að vera að aflað hafi verið upplýsinga um einstaka umsækjendur sem skylt var að leggja fyrir viðkomandi í samræmi við 13. gr. stjórn-sýslulaga.

Í þessu ljósi tel ég að útvarpsstjóra hafi verið skylt að afla þeirra gagna sem lágu til grundvallar úttekt X á öllum umsækjendunum áður en hann tók afstöðu til málsins. Að öðrum kosti fæ ég ekki séð hvernig útvarpsstjóra var unnt að bera þá stjórn-sýslulegu ábyrgð sem á honum hvíldi í tengslum við ráðninguna og fylgja því eftir að ákvæða stjórn-sýslulaga væri gætt. Vísa ég þar einkum til þeirrar skyldu hans að sjá til þess að málið væri nægjanlega upplýst og að umsækjendur fengju eftir atvikum notið andmælaréttar sem þeir kunna að hafa átt. Tel ég að um verulegan annmarka á meðferð málsins hafi verið að ræða.

Eins og að framan greinir virðast þau gögn sem lágu til grundvallar ályktunum X ekki hafa verið send Ríkisútvarpinu áður en sú ákvörðun var tekin að ráða B og sjálfstæð og milliliðalaus úttekt á framkomnum umsóknum fór ekki fram af hálfu útvarpsstjóra. Samantekt á menntun og starfsreynslu umsækjenda var þó send Ríkisútvarpinu. Sé tekið mið af greinargerðum X til Ríkisútvarpsins má ætla að á vegum fyrirtækisins hafi farið fram rannsókn þar sem leitast var við að varpa ljósi á ýmsa persónulega hæfileika og afstöðu þeirra umsækjenda sem helst komu til álita að mati starfsmanna fyrirtækisins. Útilokað er hins vegar að leggja mat á hvort sú rannsókn hafi uppfyllt þær kröfur sem leiða af 10. gr. stjórn-sýslulaga enda liggja gögnin ekki fyrir og kann þeim að hluta að hafa verið eytt í samræmi við óskir umsækjenda.

Í þessu sambandi vil ég þó taka fram að athugun X á ákveðnum umsækjendum virðist að hluta byggjast á upplýsingum frá ónafngreindum aðilum sem ekki voru skráðar. Tel ég að almennt sé ekki unnt að leggja slíka óformlega upplýsingagjöf frá ónafngreindum aðilum til grundvallar við rannsókn á starfshæfni umsækjenda um opinbert starf fremur en almennt við töku stjórnvaldsákvarðana. Þær kunna þó að beina athygli viðkomandi stjórnvalds að ákveðnum atriðum sem þarfnast frekari rannsóknar. Þarf þá eftir atvikum að gæta þess að skrá efni og uppruna þeirra upplýsinga sem ætlunin er að byggja á og talið er að varpi ljósi á þau atriði, sbr. meðal annars 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

#### 4.

Eins og að framan greinir tók fyrirtækið X að sér að tilkynna umsækjendum um ákvörðun útvarpsstjóra.

Í 1. mgr. 20. gr. stjórn-sýslulaga segir að eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun skuli hún tilkynnt aðila máls nema það sé augljóslega óþarft. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórn-sýslulögum kemur fram að skyldan til að tilkynna ákvörðun hvíli á því stjórnvaldi sem hana hefur tekið. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3300.) Í ljósi þessa tel ég að Ríkisútvarpinu hafi ekki verið heimilt að fela ráðningarfyrirtækinu X að tilkynna umsækjendum um ákvörðun útvarpsstjóra um að ráða B í starfið, sjá hér til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn, 2002, bls. 205. Ég bendi á að almennt verður að teljast óheppilegt að annar aðili en það stjórnvald sem hefur tekið ákvörðun tilkynni um niðurstöðuna. Kann það að valda vafa um það hver hafi í raun tekið ákvörðun og getur stuðlað að óvissu um hvert viðkomandi eigi að leita til að óska eftir rökstuðningi eða leiðréttingu sinna mála.

## V.

**Niðurstaða.**

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að af lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og almennum reglum stjórnisýsluréttar leiði að við meðferð máls um ráðningu í opinbert starf verði veitingarvaldshafi almennt sjálfur að taka ákvarðanir um réttarstöðu umsækjanda sem hafa verulega þýðingu fyrir stöðu hans í ráðningarferlinu. Þó er veitingarvaldshafa eftir atvikum heimilt án lagaheimildar að leita aðstoðar ráðningarfyrtækja til að annast afmarkaða þætti við undirbúning að ráðningu starfsmanna svo lengi sem slíkum aðilum er ekki falið að taka þær ákvarðanir sem ég rakti hér að framan. Það er niðurstaða mín að það hafi ekki verið í samræmi við lögbundið hlutverk útvarpsstjóra og almennar reglur stjórnisýsluréttar að ákvörðunarvald um það hvaða umsækjendur yrðu boðaðir í kynningarviðtal væri alfarið í höndum X án nokkurrar aðkomu útvarpsstjóra. Það er einnig niðurstaða mín að útvarpsstjóra hafi verið skylt að afla þeirra gagna sem lágu til grundvallar niðurstöðu X um það hverjir umsækjenda kæmu helst til álita í starfið og hver skyldi að lokum ráðinn í það. Vísa ég þar einkum til þess að ekki verður séð að sjálfstæð og milliliðalaus úttekt hafi farið fram á framkomnum umsóknum af hálfu útvarpsstjóra á grundvelli gagna málsins áður en ákvörðun var tekin um að ráða B. Þá tel ég að ekki hafi verið heimilt af hálfu útvarpsstjóra að fela X að tilkynna umsækjendum þá ákvörðun sína að ráða B.

Þó að um verulegan annmarka hafi verið að ræða á meðferð málsins af hálfu Ríkisútvarpsins tel ég ólíklegt að þeir leiði til ógildingar á ákvörðun útvarpsstjóra um að B skyldi ráðinn í umrætt starf. Þá tel ég mig ekki hafa forsendur til að leggja mat á hvort þeir annmarkar eigi að hafa önnur réttaráhrif. Beini ég þeim tilmælum til Ríkisútvarpsins að framvegis verði þeim sjónarmiðum sem koma fram í áliti þessu fylgt við ráðningu í opinber störf.

## VI.

Með bréfi til Ríkisútvarpsins, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu stofnunarinnar hefðu verið gerðar einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af áliti mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svarbréf Ríkisútvarpsins er dagsett 10. febrúar 2004 og kemur þar fram að stofnunin hafi snúið sér til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins af þessu tilefni og muni eftirleiðis fara að þeim leiðbeiningum sem getið sé um í svarbréfi ráðuneytisins. Með bréfi Ríkisútvarpsins til mín fylgdu afrit af bréfaskiptum stofnunarinnar og fjármálaráðuneytisins. Í bréfi Ríkisútvarpsins, dags. 5. september 2003, segir eftirfarandi:

„Í máilok gaf umboðsmaður Alþingis út álit í málinu nr. 3616/2002, í tilefni af kvörtun [A] út af ráðningu í starf dagskrárstjóra Rásar 2 á Akureyri.

Álit þetta geymir ýmsar aðfinnslur varðandi ráðningarferlið, einkum og sér í lagi tengdar aðkomu sérstaks ráðningarþjónustufyrtækis, [X]. Að hluta til eru aðfinnslurnar ekki grundaðar á staðreyndum, en að hluta til byggjast þær hins vegar á lagasjónarmiðum sem umboðsmaður framreiðir og ganga að hluta til a.m.k. gegn viðhorfum í samskiptum ríkisstofnana við ráðningarþjónustufyrtæki, sem telja hefur mátt viðtekin í framkvæmd.

Umboðsmanni var gerð sérstök grein fyrir því að framkvæmdastjóri hljóðvarps hefði annast samskiptin við [X] í umboði útvarpsstjóra. Sú framkvæmd byggdist á því að með yfirlýsingu útg. 17. nóvember 1997 var heimildar 50. gr. starfsmannalaga neytt og framkvæmdastjórum framselt vald útvarpsstjóra skv. þeim lögum, til jafns við hann. Þetta framsal upplýstist ekki nægjanlega við málsmeðferð umboðsmanns svo sem fram kemur ofarlega á bls. 8 í áliti hans. Framkvæmdastjóri hljóðvarps vann með starfs-

mönnum [X] að úrvinnslu umsókna og kom að ákvarðanatöku um það hverjir skyldu boðaðir í viðtöl. Aðfinnslur umboðsmanns eru því ekki réttmætar hvað þennan þátt varðar.

Í annan stað telur umboðsmaður að óformleg aðferð við leitun umsagna um umsækjendur sé aðfinnsluverð. Allar umsagnir hafi borið að skrá niður, fara með og varðveita sem málgögn. Þetta girðir fyrir að umsagna sé leitað í trúnaði. Í þriðja lagi hafi verið óheimilt að fela [X] að tilkynna umsækjendum lyktir máls. Af hálfu kvartanda var talsvert lagt upp úr því að framlenging umsóknarfrests væri ólögleg, með því að jafnræði umsækjenda væri með henni raskað, en umboðsmaður tók ekki undir það.

Ríkisútvarpinu finnst ástæða til að vekja athygli starfsmannaskrifstofu á þeim álitaeftum sem af athugasemdum umboðsmanns rísa og þætti vænt um að fá sjónarmið fyrirsvarsmanna hennar til málsins. Þá er því varpað fram til umhugsunar hvort ekki séu efni til að unnar verði leiðbeiningar fyrir ríkisstofnanir um hvernig þær eigi að haga samskiptum sínum við ráðningarþjónustufyrirtæki, því ein meginniðurstaða umboðsmanns er að umfang og eðli þeirrar aðstoðar sem ráðningarþjónustufyrirtæki geti veitt ríkisstofnunum sé takmörkunum háð.“

Í svarbréfi ráðuneytisins til Ríkisútvarpsins, dags. 2. desember 2003, segir m.a. eftirfarandi:

„Fjármálaráðuneytið fjallaði um álit umboðsmanns í 2. tbl. 5. árg. Fréttabréfs fyrir forstöðumenn ríkisstofnana dags. 5. júní 2003. Í þeirri umfjöllun kemur m.a. fram, að forstöðumönnum er heimilt að nýta sér í ráðningarferlinu þjónustu ráðgjafarfyrirtækisins, en um slíkt gildi þó ákveðnar takmarkanir svo sem kemur fram í 50. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Þá vakti umboðsmaður einnig athygli á ákvæðum laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, sem heimila stjórnendum stofnana að gera samninga við einkaaðila um einstök rekstrarverkefni.

Til viðbótar þessari umfjöllun um álit umboðsmanns, hefur fjármálaráðuneytið til athugunar að setja fram leiðbeiningar til stofnana í formi dreifibréfs um hvernig stofnanir skuli haga samskiptum sínum við ráðningarþjónustufyrirtæki.“

#### 13.4. Starfsveiting lögreglu fulltrúa. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningar um heimild til þess að fá ákvörðun rökstudda. (Mál nr. 3667/2002)

A kvartaði yfir ákvörðun ríkislögreglustjóra um að setja B í starf lögreglu fulltrúa við efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 11. maí 2003. Þar tók hann fram að ákvörðun um skipun, setningu eða ráðningu í opinbert starf teldist ákvörðun um réttindi og skyldur manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðun ríkislögreglustjóra um að setja B í starfið var samkvæmt gögnum málsins byggð á heildarmati á menntun, reynslu og starfsaldri umsækjenda, en umboðsmaður benti þó á að hann fengi ekki annað séð en að ályktanir um persónulega eiginleika A í starfi sem dregnar voru af umsögn fyrrum yfirmanna hans hjá efnahagsbrotadeild hefðu haft verulega þýðingu við heildarmat ríkislögreglustjóra á hæfni A til að gegna viðkomandi starfi. Umsögnin bæri með sér að hafa verið rituð í tilefni af umsókn A um umrætt starf og þá sem sjálfstæður liður í öflun upplýsinga um hann. Umboðsmaður rakti

ákvæði 13. gr. stjórnáráðslulaga og taldi að með hliðsjón af því að upplýsingar þær sem fram komu í umsögninni, og voru A í óhag, hefðu haft verulega þýðingu við mat á hæfni hans, hefði ríkislögreglustjóra verið skylt að vekja athygli hans á þeim og veita honum hæfilegt svigrúm til að koma að andmælum sínum af því tilefni. Benti umboðsmaður á að umsögn yfirmanna efnahagsbrotadeildar um A byggðist fyrst og fremst á því að ákveðin atvik, þ.e. sífelldar umkvartanir hans, einkum um kjaramál, hefðu verið íþyngjandi fyrir þá sem umgengust hann. Af þessu hefði verið dregin sú ályktun að viðmót A væri almennt ekki til þess fallið að stuðla að góðum starfsanda innan deildarinnar. Benti umboðsmaður á að samkvæmt 10. gr. stjórnáráðslulaga hefði ríkislögreglustjóra borið að sjá til þess að atvik sem þessi ályktun byggðist á væru nægjanlega upplýst. Í ljósi þess að A hefði ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um þau áður en ákvörðun var tekin var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferðin hefði ekki samrýmt 10. og 13. gr. stjórnáráðslulaga.

Umboðsmaður tók fram að á ríkislögreglustjóra hefði hvílt sú skylda að veita A og öðrum umsækjendum sem synjað var um starf leiðbeiningar um heimild þeirra til þess að fá ákvörðunina rökstudda, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnáráðslulaga, en engar slíkar leiðbeiningar var að finna í tilkynningu til A og annarra umsækjenda.

Umboðsmaður taldi að með hliðsjón af eðli þeirrar ákvörðunar sem um ræddi í málinu og með tilliti til hagsmuna þess er fengið hefði starfið leiddu framangreindir annmarkar á málsmeðferð ríkislögreglustjóra ekki til ógildingar ákvörðunarinnar. Þá taldi hann ekki forsendu til þess að víkja að öðrum hugsanlegum réttaráhrifum þeirra annmarka. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkislögreglustjóra að hann tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við veitingu opinberra starfa.

Með bréfi til ríkislögreglustjóra, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið ríkislögreglustjóra tilefni til að gripa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi ríkislögreglustjóra, dags. 9. febrúar 2004, segir að umrætt álit hafi ekki orðið honum tilefni til að gripa til sérstakra ráðstafana enda um einstakt tilvik að ræða. Þá segir að komi upp sambærilegt tilvik muni ríkislögreglustjóri taka mið af álitinu.

**13.5. Ráðning yfirflugumferðarstjóra. Auglýsing á lausum störfum.  
Varðveisluskylda stjórnvalda. Skráningarskylda stjórnvalda.  
Rökstuðningur. Birting ákvörðunar.  
(Mál nr. 3680/2002)**

A kvartaði yfir ráðningu B í starf yfirflugumferðarstjóra á Keflavíkurflugvelli. Gerði A ýmsar athugasemdir við málsmeðferð flugvallarstjóra á Keflavíkurflugvelli, sem falið var að taka ákvörðun í málinu, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem forstöðumaður flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli. Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 2. júní 2003.

Kvörtun A beindist meðal annars að því að umsækjendum um umrætt starf yfirflugumferðarstjóra hefði verið heitið því í auglýsingu um starfið að farið yrði með umsóknir þeirra sem trúnaðarmál. Taldi umboðsmaður leiða af upplýsingalögum nr. 50/1996 og lögum nr. 70/1996 að veitingarvaldshafi gæti ekki gefið umsækjendum um opinbert starf slíkt loforð. Hefði efni þeirra auglýsinga sem birst höfðu um starf yfirflugumferðarstjóra að þessu leyti ekki samræmt þeim sjónarmiðum sem leiða mætti af fyrrnefndum lagareglum.

A gerði einnig athugasemdir við það að hann hefði ekki fengið afrit af umsóknum umsækjenda um starfið. Umboðsmaður rakti ákvæði VII. kafla upplýsingalaga um það með hvaða hætti stjórnvöldum bæri að haga varðveislu gagna í þeim málum sem kæmu til meðferðar hjá þeim og hvernig þau ættu að standa að skráningu upplýsinga. Taldi umboðsmaður að stjórnvöldum bæri almennt að tryggja að þær upplýsingar sem þau byggðu ákvarðanir sínar á lægju áfram fyrir hjá þeim eftir lok mála. Benti umboðsmaður enn fremur á þá skyldu stjórnvalda samkvæmt 5. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands skjöl sín til varðveislu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við ákvarðanir um hvort varðveita skyldi gögn sem yrðu til við meðferð mála hjá stofnuninni. Með hliðsjón af því að allar umsóknir umsækjenda voru endursendar ásamt fylgigögnum var það niðurstaða umboðsmanns að ekki væru forsendur til að fjalla efnislega um mat flugvallarstjóra á starfshæfni umsækjenda og þá niðurstöðu hans að B hefði verið hæfastur þeirra sem sóttu um starfið.

A gerði einnig athugasemdir við það að flugvallarstjóri hefði ekki skráð upplýsingar um það sem fram hefði komið í viðtölum við umsækjendur. Taldi umboðsmaður eðlilegra að umræddar upplýsingar hefðu verið skráðar, sbr. 23. gr. upplýsingalaga. Loks taldi umboðsmaður að flugvallarstjóra hefði ekki verið heimilt að fela ráðningarfyrtækina X að tilkynna umsækjendum þá ákvörðun að ráða B í starf yfirflugumferðarstjóra.

Umboðsmaður tók fram að þó að um hefði verið að ræða annmarka á meðferð málsins af hálfu flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli teldi hann ólíklegt að þeir gætu leitt til ógildingar á ákvörðun flugvallarstjóra um ráðningu B. Þá taldi umboðsmaður ekki vera tilefni til að leggja mat á önnur hugsanleg réttaráhrif þessara annmarka. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli að framvegis yrði þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu fylgt við ráðningu í opinber störf.

Með bréfi til flugmálastjórnar Keflavíkurflugvelli, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort flugmálastjórnin hefði gert einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær felist. Svarbréf flugmálastjórnar er dagsett 13. febrúar 2004. Þar kemur fram að frá því framangreint álit var birt hafi einungis verið ráðið í eina stöðu og er ráðningarferlinu lýst í bréfinu. Segir jafnframt að með vísan til þess sem þar komi fram telji stofnunin að tekið hafi verið fullt tillit til allra athugasemda minna, sem fram komi í álitinu. Þá segir að flugmálastjórnin Keflavíkurflugvelli muni í framtíðinni kappkosta að starfsemi stofnunarinnar verði í samræmi við lög og góða stjórnarsýsluhætti.

### 13.6. Breytingar á störfum. Ráðning í starf innkaupastjóra. Auglýsing á lausum störfum. (Mál nr. 3684/2003 og 3714/2003)

A kvartaði yfir því að við stofnun sérstaks starfs innkaupastjóra við tækni- og innkaupadeild Fjórðungssjúkrahússins á X og ráðningu C í starfið hefði verið fram hjá honum gengið. Taldi hann sig í raun hafa gegnt starfi innkaupastjóra á sjúkrahúsinu „án viðurkenningar“ í 28 ár. B kvartaði yfir því að starf innkaupastjóra hefði ekki verið auglýst áður en C var ráðinn í það en hún hefði viljað fá tækifæri til að sækja um það. Umboðsmaður ákvað að fjalla um kvartanirnar í einu álitinu sem dagsett er 1. júlí 2003. Ákvað hann að taka til athugunar hvort sú breyting sem gerð var á starfi

A þegar starf innkaupastjóra var stofnað hefði verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Þá beindist athugunin einnig að því hvort skylt hafi verið að auglýsa starf innkaupastjóra laust til umsóknar áður en C var ráðinn til að gegna því.

Umboðsmaður taldi ljóst að við stofnun starfs innkaupastjóra hefðu orðið verulegar breytingar á starfssviði A. Það var mat umboðsmanns að breytingarnar hefðu þó ekki haft bein eða tafarlaus áhrif á launakjör hans eða réttindi í skilningi niðurlagsákvæðis 19. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá taldi umboðsmaður að breytingarnar hefðu ekki falið í sér ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og hafi forstjóra sjúkrahússins því verið óskylt að haga meðferð málsins í samræmi við kröfur þeirra laga. Umboðsmaður benti á að skipulagsbreytingar leiddu oft til þess að óhjákvæmilegt væri að breyta störfum starfsmanna stofnunar. Hefðu stjórnvöld allrúmar heimildir til þess samkvæmt 19. gr. laga nr. 70/1996. Þær breytingar mættu þó ekki ganga lengra eða vera meira íþyngjandi í garð þeirra starfsmanna sem í hlut ættu en nauðsyn bæri til, sbr. almenna meginreglu um meðalhóf í stjórnsýslu. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að álíta að framangreindar breytingar sem gerðar voru á störfum og verksviði A hefðu stangast á við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar eða vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður taldi að þegar til starfs innkaupastjóra við sjúkrahúsið var stofnað hafi starfið verið laust í merkingu 1. mgr. 2. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum, enda yrði ekki séð að nokkur hafi átt lagalegt tilkall til þess að gegna því. Ljóst væri að undantekningar þær sem kæmu fram í 1.-3. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglnanna ættu ekki við. Það var niðurstaða umboðsmanns að skylt hafi verið að auglýsa starf innkaupastjóra laust til umsóknar samkvæmt reglum nr. 464/1996. Því hafi verið óheimilt að ráða C í starfið án undangenginnar auglýsingar þar sem öllum þeim sem áhuga höfðu á að sækja um það var gefinn kostur á að leggja fram umsókn.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði séð að fyrir lægju dómar sem skæru úr um hvaða áhrif annmarkar af því tagi sem að framan greinir gætu haft. Almennt séð yrði hins vegar að telja að ef vikið væri frá lagaskyldu um auglýsingu á lausum störfum væri um verulegan annmarka á ákvörðun að ræða. Af almennri dómaframkvæmd um hliðstæðar ákvarðanir og að teknu tilliti til hagsmuna þess sem ráðinn hefði verið í starf taldi umboðsmaður þó ekki unnt að fullyrða hvort slíkir annmarkar ættu að hafa þau áhrif að ráðning yrði felld úr gildi. Taldi umboðsmaður að það yrði að vera hlutverk dómstóla að skera úr um það.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Fjórðungssjúkrahússins á X að sjúkrahúsið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við ráðningu í opinber störf. Í ljósi þess að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið virtist hafa átt óbeint hlut að máli við tilfærslu C á milli starfa var álit umboðsmanns enn fremur sent ráðuneytinu með það í huga að þau sjónarmið sem þar kæmu fram gætu orðið til leiðbeiningar við slíka ihlutun ráðuneytisins í framtíðinni.

Með bréfi til Fjórðungssjúkrahússins á X, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort einhverjar tiltekna ráðstafanir hefðu verið gerðar af hálfu sjúkrahússins í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær felist. Í svarbréfi starfsmannastjóra sjúkrahússins, dags. 2. febrúar 2004, segir svo:

„Eins og fram er komið af okkar hálfu þá fylgir [sjúkrahúsið] þeim lagaákvæðum og reglum sem gilda um auglýsingar á lausum stöðum. Stöður eru því auglýstar nema um sé að ræða tímabundin verkefni eða um sé að ræða afleysingu o.s.frv., eins og lýst er í tilvitnuðum reglum frá 1996 ásamt síðari breytingum. Undirritaður hefur vakið

athygli stjórnenda á þessari skyldu með sérstökum tölvupósti þar að lútandi auk þess sem með honum var sendur gátlisti um þau atriði sem koma þurfa fram í auglýsingum.

Hvað varðar það mál sem varð tilefni álitsins og nú ofangreinds bréfs þíns þá ber að taka fram að framkvæmdastjórn [sjúkrahússins] taldi að í því tilviki hefði verið heimilt að ráða í stöðuna án auglýsingar á þeim forsendum að um tilflutning hefði verið að ræða. Eins og málum var háttáð féllst umboðsmaður ekki á þau sjónarmið.

Niðurlagi bréfs þíns um það hvort „einhverjar tilteknar ráðstafanir hafi verið gerðar“ er því hægt að svara á þann hátt að stjórnendur eru upplýstir um þá skyldu að lausar stöður beri að auglýsa. Þá telst enginn ráðningarsamningur fullgildur nema hann hafi verið áritaður af viðkomandi framkvæmdastjóra og einnig af forstjóra sem þannig hafa eftirlit með því að reglum sé fylgt.“

**13.7. Skipun í starf tollvarðar. Rannsóknarreglan.  
Mat á hæfni umsækjenda. Andmælaréttur. Auglýsingaskylda.  
(Mál nr. 3736/2003)**

H, hrl., kvartaði fyrir hönd A, B og C yfir skipun í starf flokksstjóra hjá embætti tollstjórans í Reykjavík. Hafði fjórum yfirmönnum við embættið verið falið að meta ákveðin atriði í fari umsækjenda á grundvelli fyrirfram afmarkaðra sjónarmiða sem komu fram á eyðublaði sem þeim var ætlað að fylla út. Sá sem kom best út úr matinu var síðan skipaður í embættið. Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til H, dags. 2. september 2003, þar sem fram kom að hann teldi ekki tilefni til frekari athugunar.

Kvörtunin beindist að því hvaða yfirmenn voru valdir til að meta umsækjendur og var m.a. ágreiningur um hvort aðrir yfirmenn hafi þekkt betur til umsækjenda. Umboðsmaður tók fram að erfitt væri fyrir hann að skera úr um hvaða stjórnendur innan tiltekinnar stofnunar væru best til þess fallnir að segja álit sitt á eiginleikum umsækjenda. Ekki virtist vera ágreiningur um að í öllum tilvikum hafi einhver hinna fjögurra yfirmanna þekkt til starfa umsækjenda og taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að draga í efa áreiðanleika könnunarinnar á þeirri forsendu að þeir hafi ekki þekkt nægjanlega til þeirra sem sóttu um starfið. Þá fengi hann ekki séð að sú afstaða sem yfirtollvörður í tollpósti hafði lýst til starfshæfni þess sem var skipaður áður en könnunin var lögð fyrir hann hafi leitt til vanhæfis hans á grundvelli 6. tölul. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Kvörtunin beindist enn fremur að því að við matið hafi ekki verið tekið tillit til alls þess tíma sem umsækjendur hefðu starfað hjá embættinu. Þá hefðu ýmis huglæg atriði verið látin vega mun þyngra heldur en hlutlægir þættir eins og menntun og starfsreynsla. Hafi sá sem hafði minnstu menntunina og stystu starfsreynsluna verið skipaður og var m.a. talið að það færi í bága við ákvæði í kjarasamningi. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að álíta að mati yfirmannanna á starfsreynslu umsækjenda hafi verið of þröngur stakkur skorinn. Í ljósi þess að verkstjórn var stór hluti af starfi flokksstjóra taldi hann heldur ekki tilefni til að gera athugasemd við það hversu rík áhersla var lögð á ýmsa persónulega eiginleika umsækjenda. Þá fengi hann ekki séð að samkomulag milli embættisins og Tollvarðafélags Íslands hefði takmarkað svigrúm tollstjórans til að ákveða til hvaða málefnalegu sjónarmiða honum væri unnt að líta við skipun í umrætt starf.

Í kvörtuninni var gerð athugasemd við hvernig staðið var að viðtölum þar sem umsækjendum var kynnt mat yfirmannanna. Umboðsmaður tók fram að tilgangur þeirra funda sem haldnir voru með umsækjendum eftir að mat yfirmannanna lá fyrir virtist hafa verið að gefa A, B og C kost á að tjá sig um matið í samræmi við 13. gr.

stjórnsýslulaga. Taldi hann ekki tilefni til athugasemda þó að nokkurs misræmis kynni að hafa gætt við afhendingu matsblaðanna á umræddum fundum. Tilkynnt var um skipun í starfið sama dag og fundirnir voru haldnir. Degi síðar óskaði einn umsækjenda eftir því að skipuninni yrði frestað en því var hafnað. Áleit umboðsmaður að embættið hefði gefið A, B og C takmarkað ráðrúm til að kynna sér þær upplýsingar sem þau fengu á fundunum og meta hvort tilefni væri til athugasemda við þær. Hefði verið eðlilegt að setja hverju þeirra stuttan frest til að fara yfir matsblöðin og taka afstöðu til þeirra í kjölfar fundanna. Benti umboðsmaður sérstaklega á þetta atriði í bréfi sínu til tollstjórans í Reykjavík.

Kvörtunin beindist enn fremur að því að umsóknar- og matsferill hafi í raun verið til málamynda. Kom meðal annars fram í kvörtuninni að staðið hefði til að skipa viðkomandi í starfið án auglýsingar en í skýringum tollstjóraembættisins var því mótmælt. Umboðsmaður rakti ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem fjallar um auglýsingaskyldu á lausum störfum og tók fram að hann fengi ekki betur séð en að heimilt hafi verið að flytja viðkomandi úr því starfi sem hann gegndi hjá embættinu í starf flokksstjóra hjá sama embætti án auglýsingar. Að öðru leyti taldi hann að gögn málsins veittu ekki nægjanlega traustar vísbendingar um að umsóknarferlið hafi verið til málamynda til að rétt væri að taka það atriði til frekari athugunar.

### 13.8. Auglýsing á lausum störfum. Breytingar á störfum og verksviði. (Mál nr. 3878/2003)

Félag íslenskra flugumferðarstjóra kvartaði yfir því hvernig Flugmálastjórnin Keflavíkurflugvelli hagaði almennt auglýsingum á störfum flugumferðarstjóra hjá flugumferðarþjónustunni á Keflavíkurflugvelli. Í kjölfar fyrirspurnar umboðsmanns ákvað flugmálastjórnin að taka þá framkvæmd sem kvörtunin beindist að til endurskoðunar í því augnamiði að færa hana til betra samræmis við kröfur 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Félag íslenskra flugumferðarstjóra óskaði þá eftir því að umboðsmaður fjallaði um það hvort 19. gr. laga nr. 70/1996 veitti heimild til að „víkjast undan ákvæðum 2. mgr. 7. gr. sömu laga“ eins og félagið áleit að flugmálastjórnin gengi út frá í svarbréfi sínu til umboðsmanns.

Umboðsmaður ákvað að ljúka athugun sinni á kvörtuninni með bréfi, sem er dagsett 12. desember 2003, og vísaði þar einkum til boðaðrar endurskoðunar. Hann ákvað þó jafnframt að benda á afstöðu sína til fáeinna atriða er lutu að túlkun 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 með það í huga að unnt væri að taka tillit til þeirra við endurskoðunina.

Umboðsmaður vék í fyrstu að því að svo virtist sem sérstök leyfi þyrfti til að starfa sem flugumferðarstjóri við einstakar flugstjórnardeildir. Tók hann fram að það veitti út af fyrir sig ekki heimild til að víkja frá 7. gr. laga nr. 70/1996 þó að áskilið væri að viðkomandi hefði tiltekna löggildingu svo hann gæti gegnt starfinu. Ef einungis þröngur hópur einstaklinga uppfyllti skilyrði til að sinna því kynni það á hinn bóginn að vera lögmæt ástæða fyrir því að setja sérreglur um það hvernig auglýsa skuli laus störf, sbr. 2. ml. 2. mgr. 7. laganna.

Umboðsmaður dró þá ályktun af 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 og ákvæðum reglna nr. 464/1996 að ef ætlunin væri að ráða starfsmann í laust starf í þjónustu ríkisins væri skylt að gera það að undangenginni auglýsingu sem samrýmdist þeim kröfum sem



kæmu fram í 3. gr. ofangreindra reglna nema að sérreglur hefðu verið settar um það, sbr. 2. ml. 2. mgr. 7. gr. laganna eða að þær undanþágur sem kæmu fram í 1. til 3. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglnanna ættu við. Óumdeilt væri að þegar starf væri auglýst með þeim hætti sem tíðkast hafði hjá flugmálastjórninni, þ.e. með því að hengja upp auglýsingu á auglýsingatöflu á vinnustað og vekja athygli þeirra sem hefðu löggildingu til að gegna viðkomandi starfi á því með tölvupósti að það væri laust til umsóknar, teldist það ekki nægjanlega auglýst.

Umboðsmaður lagði þó áherslu á að skylda ríkisstofnana að þessu leyti ætti aðeins við ef starf væri laust í merkingu 7. gr. laga nr. 70/1996. Taldi hann að það væri að ýmsu leyti komið undir afstöðu forstöðumanns og aðstæðum hvort tiltekið starf teldist laust. Vísaði hann meðal annars til 19. gr. laganna í því sambandi en þar segir að starfsmanni sé skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi. Slíkar breytingar gætu annað hvort haft á sér yfirbragð íþyngjandi eða ívilnandi ráðstöfunar gagnvart starfsmanni. Ekki væri loku fyrir það skotið að forstöðumaður gæti t.d. hækkað starfsmann „í tign“ innan stjórnskipulags stofnunar á grundvelli 19. gr. laganna þannig að hann tæki við störfum sem gerðu ráð fyrir aukinni hlutdeild í stjórnun og meiri ábyrgð. Áleit umboðsmaður eðlilegt að skýra 7. gr. laganna í þessu ljósi þannig að þegar ákveðið væri að breyta verksviði starfsmanns með þessum hætti yrði viðkomandi starf ekki talið laust í merkingu 7. gr. laganna enda stæði heimild til slíkra breytinga samkvæmt 19. gr. laganna. Í bréfi sínu til Flugmálastjórnarinnar Keflavíkurflugvelli lagði umboðsmaður þó áherslu á að 19. gr. laganna virtist ekki veita flugvallarstjóra heimild til að breyta starfi annarra flugumferðarstjóra en þeirra sem þegar störfuðu hjá stofnuninni. Starf yrði því að telja laust í merkingu 7. gr. laganna og nauðsynlegt að auglýsa það opinberlega ef ætlunin væri að leita til annarra en starfsmanna stofnunarinnar með það fyrir augum að gefa þeim kost á því að sækja um það.

## 14.0. Orlof.

### 14.1. Fæðingarorlof. Fæðingarstyrkur. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. Málshraði. (Mál nr. 3744/2003)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála þar sem ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um synjun á greiðslu til hennar í fæðingarorlofi var staðfest. Kom m.a. fram í úrskurði nefndarinnar að í tilvik A hefði ekki verið uppfyllt skilyrði 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 909/2000, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, sem heimilar að vikið sé frá skilyrði 12. gr. sömu reglugerðar um lögheimili hér á landi við fæðingu barns og síðustu 12 mánuði þar á undan. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. desember 2003.

Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar var vísað til þess að A hefði átt lögheimili erlendis frá 1992 og fram til loka júní 2001. Yrði því ekki á grundvelli undanþáguákvæðis 13. gr. reglugerðar nr. 909/2000 byggt á því að heimilt væri að greiða henni fæðingarstyrk sem námsmanni. Taldi umboðsmaður að þar sem úrskurðarnefndin kaus að fjalla efnislega um réttarstöðu A á grundvelli undanþáguheimildar 13. gr. reglugerðarinnar, þrátt fyrir að umsókn hennar og kæra til nefndarinnar hefði ekki verið sérstaklega byggð á því að hún væri námsmaður, hefði nefndinni borið að tryggja að nægjanlegar upplýsingar lægju fyrir um hvort efnisskilyrði reglugerðarákvæðisins væru uppfyllt, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Taldi umboðsmaður að úrskurðarnefndinni hefði eins og atvikum var háttað borið að óska eftir því hjá A að hún legði fram gögn og skýringar um hvort búseta hennar erlendis frá 1992 hefði verið vegna tímabundins náms áður en nefndin lagði til grundvallar að tilvik hennar félli ekki undir 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 909/2000. Þá hefði nefndinni eftir atvikum borið að leiðbeina henni, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, um afleiðingar þess ef frekari gögn um þetta atriði væru ekki lögð fram eða skýringar á dvöl hennar og manns hennar erlendis frá 1992.

Var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurðarnefndin hefði við meðferð máls A ekki gætt 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá hefðu tafir sem urðu á því að nefndin úrskurdaði í máli A ekki samrýmt 7. mgr. 6. gr. laga nr. 95/2000. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá henni, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Jafnframt voru það tilmæli umboðsmanns til úrskurðarnefndarinnar að hugað yrði framvegis að því við meðferð mála hjá nefndinni að úrskurðir í kærumálum yrðu framvegis kveðnir upp innan lögmæltis frests.

Með bréfi til úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til úrskurðarnefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið nefndinni tilefni til að grípa til sérstakra ráðstafana að öðru leyti og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svarbréf úrskurðarnefndarinnar er dagsett 31. mars 2004. Þar kemur fram að A hafi óskað eftir því við nefndina að mál hennar yrði tekið fyrir að nýju. Hafi nefndin fallist á það og hafi A verið kynnt sú ákvörðun. Þá segir í bréfinu að úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála hafi greint verkferli nefndarinnar og hugað að úrbótum í því efni. Ennfremur hafi nefndin sett sér reglur um málsmeðferð og verði lögð áhersla á að

endurskoða reglurnar með hliðsjón af þeirri reynslu sem af þeim hljótist. Afrit af reglunum fylgdi með bréfi úrskurðarnefndarinnar.

Hinn 15. júní 2004 barst mér úrskurður úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldra-orlofsmála í máli A sem kveðinn var upp 11. sama mánaðar. Með úrskurðinum var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja A um greiðslu í fæðingarorlofi staðfest.

## 15.0. Samningar við önnur ríki.

### 15.1. Kaupskrárnefnd varnarsvæða. Ársfrestur liðinn. Málkot til æðra stjórnvalds. Upphafstími launabreytinga. Rökstuðningur. (Mál nr. 3426/2002)

Félag íslenskra stjórnunarstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli kvartaði yfir upphafstíma launabreytinga samkvæmt þremur úrskurðum kaupskrárnefndar varnarsvæða og þeirri niðurstöðu kærunefndar kaupskrárnefndar að skilyrði væru ekki uppfyllt til þess að heimilt væri að bera það atriði undir hana. Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 27. janúar 2003. Tók hann fram að honum væri ekki unnt að taka elsta úrskurð kaupskrárnefndar sem og niðurstöðu kærunefndar til athugunar þar sem ársfrestur samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri liðinn. Þá taldi hann að 3. mgr. 6. gr. sömu laga, þar sem kveðið er á um að ef skjóta megi máli til æðra stjórnvalds sé ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu, yrði að skýra þannig að skilyrðið kæmi ekki í veg fyrir eins og atvikum var háttað að umboðsmaður tæki kvörtun félagsins að öðru leyti til umfjöllunar.

Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 82/2000, um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna, þar sem kveðið er á um að íslenskir starfsmenn varnarliðsins skuli búa við sambærileg starfskjör og aðrir íslenskir launamenn. Er það hlutverk kaupskrárnefndar varnarsvæða að úrskurða um ráðningarkjör, launakjör og vinnuskilyrði þeirra. Þá vék hann að ákvæðum reglna nr. 284/1999, um kaupskrárnefnd varnarsvæða, þar sem fram kemur að nefndin skuli sjá til þess að starfsmenn njóti sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan varnarsvæða. Kemur þar fram að telji nefndin ástæðu til breytinga umfram það sem leiðir af samningsbundinni launapróun skuli slíkar ákvarðanir „að jafnaði gilda frá þeim tíma er úrskurður er upp kveðinn, nema rök standi til annars“. Tók umboðsmaður fram að samkvæmt þessu virtist nefndin hafa svigrúm til þess að ákveða að upphafstími launabreytinga á þessum grundvelli skyldi vera annar en uppkvaðningartími úrskurðanna. Taldi hann að þegar nefndin tæki afstöðu til þess hvort rök væru til að víkja frá hinu almenna viðmiði bæri að taka að nokkru leyti mið af því stefnumiði að starfsmennirnir skyldu hafa „sambærileg“ starfskjör og aðrir íslenskir launamenn.

Í erindum Félags íslenskra stjórnunarstarfsmanna á Keflavíkurflugvelli til kaupskrárnefndar var gerð krafa um að upphafstími launabreytinga vegna hækkana launa umfram samningsbundna launapróun tæki mið af ákveðnu tímamarki og rök færð fyrir þeirri niðurstöðu. Ekki var fallist á kröfu félagsins að þessu leyti þótt ákvarðanirnar hafi verið að nokkru leyti afturvirkar. Umboðsmaður vísaði til 11. gr. reglna nr. 284/1999 þar sem fram kemur að rökstyðja verði ákvarðanir kaupskrárnefndar samhliða því að niðurstaða hennar er tilkynnt málsaðilum. Taldi hann að á þessum grundvelli hafi nefndinni borið að fjalla sérstaklega í ákvörðunum sínum um þessar kröfur félagsins og þær málsástæður sem félagið hafði uppi um þær. Bar henni síðan að færa rök fyrir niðurstöðu sinni um upphafstíma launabreytinga samkvæmt umræddum ákvörðunum. Uppfylltu úrskurðirnir ekki þessar kröfur enda var þar í engu getið hvernig komist var að niðurstöðu um þetta atriði. Umboðsmaður beindi því þeim tilmælum til kaupskrárnefndar að taka málin fyrir að nýju ef félagið óskaði eftir því og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitinu.

Með bréfi til kaupskrárnefndar varnarsvæða, dags. 23. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort Félag íslenskra stjórnunarstarfsmanna á Keflavíkurlflugvelli hefði leitað til nefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svari kaupskrárnefndarinnar, dags. 15. mars 2004, kemur fram að nefndinni hafi ekki borist ósk frá félaginu um að taka málið upp að nýju.

## 16.0. Sjávarútvegsmál.

### 16.1. Byggðastofnun. Úthlutun byggðakvóta. Auglýsing. Jafnræðisreglan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3699/2003)

Umboðsmaður ákvað að taka að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til athugunar tiltekin atriði varðandi undirbúning Byggðastofnunar að úthlutun byggðakvóta á árinu 1999 sem stofnunin fékk til ráðstöfunar á grundvelli ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Athugun umboðsmanns beindist einkum að því hvort ákvörðun Byggðastofnunar um að auglýsa ekki úthlutun byggðakvótans hefði verið í samræmi við jafnræðissjónarmið sem stjórnvöldum ber að hafa í heiðri við úthlutun takmarkaðra gæða og vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður rakti ákvæði XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða og lögskýringargögn. Tók hann fram að í því lagaumhverfi sem nú er til staðar hér á landi, þar sem löggjafinn hefur ákveðið að takmarka veiðar í ákveðnum veiðitegundum á grundvelli verndarsjónarmiða, fæli úthlutun aflaheimilda í sér skiptingu takmarkaðra gæða af hálfu ríkisins. Þá yrði að hafa í huga að möguleikinn á nýtingu aflaheimilda hefur að jafnaði bein efnahagsleg áhrif fyrir tiltekin byggðarlög við strendur landsins og þá jafnan mikla fjárhagslega þýðingu fyrir þá einstaklinga sem þar búa og hafa kosið að hafa viðurværi sitt af fiskveiðum. Því verði að gera kröfur til þess að stjórnvöld gæti að jafnræðissjónarmiðum þegar takmörkuðum gæðum á borð við aflaheimildir er úthlutað til einstakra byggðarlaga á grundvelli byggðasjónarmiða og síðan til einstaklinga eða lögaðila innan þeirra. Þá verði að auki að gera þá kröfu að stjórnvöld leggi fullnægjandi grundvöll að slíkum ákvörðunum enda byggji þau eðli máls samkvæmt á mati.

Það var niðurstaða umboðsmanns að Byggðastofnun hefði í samræmi við óskráða grundvallarreglu stjórnsýsluréttar um jafnræði, sbr. til hliðsjónar 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti, borið að auglýsa fyrirhugaða úthlutun byggðakvótans á grundvelli ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að Byggðastofnun hefði borið að haga slíkri auglýsingu með þeim hætti að í henni væri gerð grein fyrir þeim reglum sem stofnunin hafði sett sér um úthlutunina en þær höfðu að geyma þann grundvöll og þær forsendur sem úthlutun Byggðastofnunar var byggð á. Loks tók umboðsmaður fram að það hefði einnig verið í betra samræmi við framangreind sjónarmið um jafnræði að þess hefði verið gætt af hálfu Byggðastofnunar að sú leið hefði almennt verið farin við skiptingu þess byggðakvóta sem kom í hlut hvers byggðarlags að auglýsa eftir umsóknum frá útvegsaðilum þar áður en byggðakvótanum var ráðstafað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til stjórnar Byggðastofnunar að hugað yrði að því við næstu endurskoðun á upphaflegri úthlutun byggðakvótans, sbr. bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990, hvort og þá hvernig tekið yrði tillit til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu.

## I.

Hinn 12. febrúar 2002 barst mér kvörtun frá A, fyrir hönd B, vegna úthlutunar Byggðastofnunar á „byggðakvóta [...] til einstakra byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna mikils samdráttar í sjávarútvegi“ frá fiskveiðiárinu 1999-2000 til og með 2005-2006 á grundvelli ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Eins og rakið verður nánar í kafla III hér á eftir hafa farið fram ýmis bréfaskipti á milli mín og Byggðastofnunar í tilefni af þessari kvörtun.

Af gögnum málsins verður ráðið að beiðnin um fyrirgreiðslu af hálfu Byggðastofnunar sem A og fyrirtæki hans, B, stóðu að í samvinnu við C hafi komið til í ársbyrjun 2000 og þar með eftir að Byggðastofnun hafði upphaflega samþykkt úthlutun þess byggðakvóta sem kvörtun A lýtur að. Af þessum sökum kynnti ég A þá afstöðu mína í bréfi til hans, dags. 27. september 2002, að líkur væru á því að ekki væru uppfyllt lagaskilyrði til þess að ég gæti fjallað um hina upphaflegu úthlutun Byggðastofnunar, sem fram fór á árinu 1999, á grundvelli kvörtunar hans. Hins vegar lægi fyrir að stjórn Byggðastofnunar hefði á sínum tíma samþykkt að taka forsendur úthlutunarinnar árlega til endurskoðunar. Ég tók því fram að ég hefði ákveðið að óska eftir tilteknum gögnum frá stjórn Byggðastofnunar, sbr. bréf mitt, dags. 27. september 2002, sem nánar verður rakið hér síðar, áður en ég tæki endanlega afstöðu til þess hvort ég myndi fjalla um þetta mál að einhverju leyti á grundvelli kvörtunar hans eða sem athugun að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Eftir að hafa fengið þessi gögn hef ég nú ákveðið að fjalla ekki frekar um mál þetta á grundvelli kvörtunar A. Hef ég þá horft til framangreindra atvika að baki kvörtuninni og einnig tekið tillit til þess hvernig kvörtun A er afmörkuð, en hún beinist einkum að þeim forsendum sem lágu til grundvallar því að C fékk ekki úthlutað byggðakvóta á umræddum tíma og að úthlutunin var miðuð við fimm ár þó með árlegri endurskoðun. Einnig hef ég tekið mið af því hvernig háttáð er aðkomu A og fyrirtækis hans, B, að málinu sem varðar úthlutun Byggðastofnunar á aflaheimildum til tiltekinna „byggðarlaga“. Auk þessa hafði af hálfu A ekki verið freistað að leita til iðnaðarráðherra með ágreiningsefni málsins áður en hann leitaði til mín, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, en ég bendi á að samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 106/1999, um Byggðastofnun, er hún sérstök stofnun í eigu ríkisins og heyrir undir yfirstjórn iðnaðarráðherra. Segir þannig í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 106/1999 að Byggðastofnun sé „lægra sett stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga [nr. 37/1993]“, sjá Alþt. 1998-1999, A-deild, þskj. 267. Með bréfi, dagsettu í dag, hef ég kynnt A þessa afstöðu mína.

Með framangreinda kvörtun í huga, og að virtum þeim skýringum sem mér hafa borist frá Byggðastofnun og stjórn hennar af því tilefni og rakin verða í kafla III, hef ég ákveðið að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. ákvæði 5. gr. laga nr. 85/1997, tiltekin atriði varðandi undirbúning Byggðastofnunar að úthlutun umræddra aflaheimilda á árinu 1999 á grundvelli bráðabirgðaákvæðis XXVI í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Einkum hef ég ákveðið að taka til athugunar hvort sú ákvörðun Byggðastofnunar um að auglýsa ekki úthlutun aflaheimildanna hafi verið í samræmi við jafnræðissjónarmið sem stjórnvöldum ber að hafa í heiðri við úthlutun takmarkaðra gæða og vandaða stjórnsýsluhætti.

Ég lauk máli þessu með álit, dags. 17. janúar 2003.

## II.

Með bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 1/1999, voru Byggðastofnun fengnar til árlegrar ráðstöfunar á fiskveiðiárunum 1999/2000 til og með 2005/2006 aflaheimildir sem nema 1.500 þorskígildislestum, miðað við óslægðan fisk, og verða aflaheimildir þessar hér eftir nefndar byggðakvóti í samræmi við orðalag í reglum Byggðastofnunar. Á fundi stjórnar Byggðastofnunar 22. júlí 1999 voru

reglur um úthlutun byggðakvóta samkvæmt þessu ákvæði lagðar fram til kynningar og umræðu og tillaga lögð fram um úthlutun kvótans. Var fundinum síðan frestað eftir umræður til næsta dags. Á framhaldsfundinum var tillagan að reglum um byggðakvóta samþykkt með öllum greiddum atkvæðum. Þá var lögð fram tillaga um úthlutun á byggðakvóta til einstakra byggðarlaga sem einnig var samþykkt samhljóða.

Í „reglum að úthlutun byggðakvóta samkvæmt breytingu á lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða“ kemur fram að þær viðmiðunarreglur sem þar komi fram skuli „lagðar til grundvallar“ úthlutun á umræddum „byggðakvóta“. Þá segir að kvótanum skuli úthluta til þeirra byggðarlaga sem lent hafi í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og eru umræddir þættir og vægi þeirra tilgreindir með eftirfarandi hætti:

„Kvótatap	30%
Hluttur fiskvinnslu og fiskveiða	20%
Fækkun ársverka í fiskvinnslu og fiskveiðum	15%
Meðaltekjur á íbúa	15%
Fólksfækkun	10%
Íbúafjöldi	10%“

Í reglunum er í framhaldinu rakin „nánari útfærsla“ á hlutfallslegri úthlutun miðað við tiltekið punktakerfi þar sem hvert prósentustig samkvæmt ofangreindri töflu er metið sem eitt stig. Síðan segir í reglunum:

„Byggðakvótanum er í fyrstu úthlutað til fimm ára og skulu forsendur endurskoðaðar árlega. Kvótanum er úthlutað til byggðarlaga á atvinnuþróunarsvæðum 1 og 2 á grundvelli skýrslu Byggðastofnunar um skiptingu landsins í atvinnuþróunarsvæði. Byggðastofnun getur vikið frá skiptingu milli tegunda í einstökum byggðarlögum ef hagkvæmt þykir, en þó þannig að heildarskipting byggðakvótans raskist ekki, né hluttur hvers byggðarlags í þorskígildum og verðgildi byggðakvótans.“

Í „forsendum“ sem fylgdu ofangreindum reglum er að finna nánari lýsingu á hugtakinu „atvinnuþróunarsvæði“ en þar segir meðal annars svo:

„Byggðastofnun skilgreinir atvinnuþróunarsvæði í þrjú flokka. Auk ofangreindra meginmælikvarða taki sú flokkun til menntunar, samgangna, heilbrigðisþjónustu, þéttleika byggðar, framleiðslukvóta og fleiri þátta eftir því sem við á. Í skýrslu Byggðastofnunar Byggðir á Íslandi – skipting landsins í atvinnuþróunarsvæði fer fram greining á jaðarsvæðum, vanda þeirra og leiðum til úrbóta. Svæðin eru nefnd atvinnuþróunarsvæði og er þeim skipt í þrjú flokka eftir því hve alvarlegt ástandið er. Við afmörkun svæðanna er m.a. farið eftir þéttleika byggðar, fólksfækkun, fækkun ársverka, fjölbreytni atvinnulífs og [fráviki] meðaltekna frá landsmeðaltali.“



Í fréttatilkynningu Byggðastofnunar sumarið 1999 komu fram eftirfarandi upplýsingar um hvert aflaheimildunum var úthlutað á grundvelli framangreindra reglna og magn heimildanna:

„I. Byggðasvæði	
Isafjarðarbær	
V/Flateyrar	115 tonn
V/Suðureyrar	102 tonn
V/Þingeyrar	170 tonn
Samtals	387 tonn
Suðurfirðir Austfjarða	
Breiðdalsvík	181 tonn
Fáskrúðsfjörður	113 tonn
Stöðvarfjörður	94 tonn
Samtals	388 tonn
II. Einstök sveitarfélög	
Vesturbyggð	205 tonn
Seyðisfjörður	67 tonn
Samtals	272 tonn
III. Lítil byggðalög með einhæft atvinnulíf	
Kaldrananeshreppur	63 tonn
Hofsós	114 tonn
Grimsey	92 tonn
Bakkafjörður	72 tonn
Borgarfjörður eystri	112 tonn
Samtals	453 tonn“

Í fréttatilkynningunni var rakið að Byggðastofnun skyldi í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag og að höfðu samráði við viðkomandi atvinnuþróunarfélag ganga frá samningi við eina eða fleiri vinnslustöðvar í byggðarlaginu um úrvinnslu aflans og við eitt eða fleiri skip um veiðar hans. Þá sagði í nefndri tilkynningu að byggðakvóti samkvæmt þeim samningi drægist ekki frá áður úthlutaðri aflahlutdeild.

### III.

Ég ritaði Byggðastofnun bréf, dags. 15. febrúar 2002, í tilefni af áður nefndri kvörtun, þar sem ég óskaði þess, sbr. ákvæði 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að Byggðastofnun léti mér í té gögn og upplýsingar um framkvæmd úthlutunar á aflaheimildum samkvæmt bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990. Óskaði ég meðal annars eftir upplýsingum og gögnum um hvort og þá hvernig þessi úthlutun hefði verið auglýst. Svarbréf Byggðastofnunar barst mér 14. mars 2002. Er þar rakið efni ofangreindra „reglna að úthlutun byggðakvóta samkvæmt breytingu á lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða“ og áréttað að úthlutunin hafi verið til fimm ára og að forsendur yrðu endurskoðaðar árlega. Ákveðið hafi verið að úthluta kvótanum til byggðarlaga á jaðarsvæðum samkvæmt skilgreiningu Byggðastofnunar á atvinnuþróunarsvæðum sem fram komu í skýrslunni Byggðir á Íslandi frá 1999 og var einkum vísað til blaðsíðna 8-9 í skýrslunni. Þá segir að leitast hafi verið við að leggja mat á hvaða byggðarlög hefðu lent í mestum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Er síðan rakið að til grundvallar hafi verið lagðir ýmsir

þættir og er vísað til framangreindra þátta sem fram komu í reglum um úthlutunina. Þessu næst er sérstaklega tekið fram að „úthlutun byggðakvóta [hafi ekki verið] auglýst“. Loks er vikið að því hvernig háttáð var samstarfi við viðkomandi sveitarstjórnir eftir að ákvörðun um úthlutun lá fyrir og um nánari úthlutun kvótans til aðila innan byggðarlagsins. Þá segir að Byggðastofnun hafi „gengið frá samningum við útgerðir í sveitarfélögunum um veiði kvótans“ í samráði við viðkomandi sveitarstjórn og að höfðu samráði við viðkomandi atvinnuþróunarfélag.

Með bréfi til Byggðastofnunar, dags. 14. maí 2002, óskaði ég m.a. eftir skýringum stofnunarinnar, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, á því hvaða ástæður hefðu legið til grundvallar þeirri ákvörðun Byggðastofnunar að auglýsa ekki fyrirhugaða úthlutun byggðakvótans, og þar með að tilgreina eftir atvikum almenn skilyrði fyrir úthlutun í slíkri auglýsingu, þannig að byggðarlögum eða aðilum á vegum þeirra, svo sem útgerðum, sem hefðu hug á því að sækja um úthlutun byggðakvóta og töldu sig uppfylla skilyrði Byggðastofnunar gætu sótt um slíka úthlutun. Þá var þess óskað að stofnunin gerði grein fyrir viðhorfum sínum til þess hvort og þá með hvaða hætti sú ákvörðun að auglýsa ekki fyrirhugaða úthlutun á umræddum byggðakvóta frá fiskveiðiárinu 1999-2000, sbr. bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990, hefði verið samrýmanleg jafnræðissjónarmiðum sem stjórnvöldum bæri að hafa í heiðri við úthlutun takmarkaðra gæða og eftir atvikum vönduðum stjórnsýsluháttum.

Svarbréf forstjóra Byggðastofnunar barst mér 10. júlí 2002 en þar segir meðal annars svo:

„Undirritaður hefur reynt að grafast fyrir um ástæður [þeirrar ákvörðunar að auglýsa ekki fyrirhugaða úthlutun byggðakvótans], en ekki er að finna skrifleg gögn eða upplýsingar í fundargerðum stjórnar stofnunarinnar um þetta atriði. Í samtölum við fyrrverandi starfsmenn og stjórnarmenn kemur fram að litið hafi verið á úthlutun byggðakvóta sem byggðaaðgerð. Ákveðið var, á grundvelli gagna og upplýsinga sem getið er í bréfi stofnunarinnar til embættis yðar frá 14. mars sl., að auglýsa ekki fyrirhugaða úthlutun, heldur rannsaka afkomu allra sjávarbyggða landsins, og semja almennar reglur byggðar á þeim athugunum, og með því leitast við að gæta jafnræðissjónarmiða auk vandaðra stjórnsýsluhátta.“

Eftir að mér barst svar forstjóra Byggðastofnunar, sem að framan er rakið, óskaði ég eftir í samtölum mínum við hann að mér yrðu send frekari gögn um umrædda úthlutun og bárust mér þau með bréfi forstjórans, dags. 23. september 2002. Í framhaldinu sendi ég stjórn Byggðastofnunar bréf, dags. 27. september 2002. Í bréfi mínu segir meðal annars svo:

„[...] Þegar niðurstöður útreikninga á stigagjöf samkvæmt hinum samþykktu reglum er skoðuð eins og hún birtist í umræddu fylgiskjali 3 sést að alls fá 25 byggðarlög stig. Fram kemur að 9 þessara byggðarlaga koma ekki til greina þrátt fyrir stigagjöf vegna atriða sem fram koma í nánari skýringum við stigagjöfina í þeim reglum sem stjórnin setti, þ.e. vinna ekki bolfisk við upphaf úthlutunar, kvótamagn, kvótaaukning, mikil aukning í fiskvinnslu eða mannfjöldi. Byggðakvóta var samkvæmt ákvörðun stjórnar Byggðastofnunar úthlutað til 14 af umræddum 25 byggðarlögum en í tveimur tilvikum var ekki úthlutað til viðkomandi byggðarlaga þótt þau hefðu samkvæmt þeirri stigagjöf sem unnin var í samræmi við þær reglur sem stjórnin samþykkti fengið fleiri stig heldur en ýmis byggðarlög sem fengu úthlutað byggðakvóta. Með tilliti til þessa óska ég eftir að stjórn Byggðastofnunar skýri, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ástæður þessa og hvort ákvarðanir um úthlutun umrædds byggðakvóta hafi í upphafi og við síðari endurskoðanir byggst á öðrum forsendum en fram koma með beinum hætti í hinum samþykktu reglum stjórnar Byggðastofnunar og þá hvaða. Jafnframt óska ég eftir upplýsingum um hvort þær

tölulegu forsendur, þ.e. útreikningur stiga, hafi verið kynntar opinberlega af hálfu stofnunarinnar og þar með talið fyrir fyrirsvarsmönnum þeirra byggðarlaga sem í hlut áttu. Þá óska ég eftir upplýsingum um á hvaða grundvelli því magni aflaheimilda sem til ráðstöfunar var hafi verið skipt milli þeirra byggðarlaga sem ákveðið var að kæmu til greina og hvort og þá hvaða reglur stjórn Byggðastofnunar hafi samþykkt um það atriði.

[...]

Að síðustu óska ég eftir að stjórn Byggðastofnunar skýri fyrir sitt leyti ástæður þess að ákveðið var að „úthluta“ byggðakvótanum til fimm ára og endurskoða forsendur árlega og þá meðal annars með tilliti til þeirrar afstöðu sjávarútvegsráðuneytisins sem fram kom í 1. tl. minnisblaðs sem lagt var fram á fundi stjórnar Byggðastofnunar 22. júlí 1999. Þá óska ég eftir upplýsingum um með hvaða hætti árleg endurskoðun á forsendum úthlutunarinnar hafi verið framkvæmd.“

Svarbréf forstjóra Byggðastofnunar barst mér 29. nóvember 2002. Í bréfinu er tekið fram að bréf mitt hafi verið tekið til afgreiðslu á fundi stjórnar stofnunarinnar 18. október 2002. Hafi þar verið ákveðið af hálfu stofnunarinnar að senda mér greinargerð forstöðumanns þróunarsviðs Byggðastofnunar frá 11. október 2002 sem svar við bréfi mínu en fyrir misskilning innan stofnunarinnar hefði orðið dráttur á að svarið yrði sent til mín. Í greinargerð forstöðumannsins er að finna skýringar stofnunarinnar á þeim atriðum sem ég óskaði skýringa á í bréfi mínu um útreikning stiga fyrir einstök byggðarlög og úthlutun á grundvelli þeirra. Um þá fyrirspurn mína hverjar hafi verið ástæður þess að ákveðið var að úthluta nefndum aflaheimildum til fimm ára og endurskoða forsendur hennar árlega er í greinargerð forstöðumannsins í upphafi vísað til orðalags ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Síðan segir svo:

„[...] Stjórn Byggðastofnunar taldi að samkvæmt þessu hefði stofnunin frjálssar hendur til að skilgreina forsendur úthlutunarinnar, og ákvað að líta alfarið á hana sem byggðaaðgerð, en ekki inngrip í fiskveiðistjórnunarkerfið. Mikilvægt væri þannig að úthlutunin skapaði stöðugleika í viðkomandi byggðarlögum og skilaði margfeldisáhrifum, þannig að í samningum við sveitarfélög og skip yrði m.a. falast eftir því að skipin legðu meira til löndunar en sem næmi þeim byggðakvóta, sem skráður væri á þau. Til þess að svo gæti orðið væri nauðsynlegt að úthluta kvótanum til lengri tíma en eins árs í senn, en til að mæta ákvæði laganna, var sett inn í ákvæði um árlega endurskoðun á forsendum úthlutunarinnar. Á umræddum stjórnarfundum kom fram spurning um hvað fælist í árlegri endurskoðun, og svaraði stjórnarformaður án athugasemda annarra stjórnarmanna að það ætti við það að forsendur á þeim stöðum, sem úthlutun hefðu fengið, hefðu breyst það mikið að þeir ættu augljóslega ekki við umtalsverðan vanda að etja, og mætti þá fella úthlutunina niður. Byggðastofnun hefur fylgst náið með búsetu- og atvinnuháttum byggðarlaga, og hvað sjávarbyggðir varðar má m.a. benda á mjög umfangsmikla skýrslu: „Byggðarlög í sókn og vörn. – Svæðisbundin greining á styrk, veikleika, ógnunum og tækifærum byggðarlaga á Íslandi. – 1. Sjávarbyggðir“. Skýrsla þessi var unnin árið 2000 og fyrst gefin út í desember 2000. Síðan var hún endurskoðuð í október 2001. Í athugunum Byggðastofnunar kemur ekkert fram sem styður það að þau byggðarlög sem fengu úthlutað byggðakvóta eigi ekki lengur við umræddan vanda að etja.

Í samningum við sveitarfélögin var síðan ákvæði um eftirlitsskyldu sveitarfélaganna varðandi ákvæði þeirra, og var því ákvæði framfylgt við árlega endurúthlutun til skipa og vinnslustöðva á hverjum stað.“

## IV.

## 1.

Með lögum nr. 1/1999, sbr. bráðabirgðaákvæði IV, var bætt inn í lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, ákvæði sem varð ákvæði XXVI til bráðabirgða, sem er svohljóðandi:

„Á fiskveiðiárunum 1999/2000 til og með fiskveiðiársins 2005/2006 hefur Byggðastofnun árlega til ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 1.500 þorskígildislestum, miðað við óslægðan fisk, til að styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skal þeim úthlutað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir. Aflaheimildir skulu vera í þorski, ýsu, steinbít og ufsa í hlutfalli við leyfðan heildarafla af þessum tegundum. Aflaheimildir þessar miðast við óslægðan fisk og skulu þær dregnar frá leyfðum heildarafla þessara tegunda áður en honum er skipt á grundvelli aflahlutdeildar.“

Tilvitnuðu ákvæði var bætt inn í frumvarp það er varð að lögum nr. 1/1999 með breytingartillögu meirihluta sjávarútvegsnefndar Alþingis. Í framsöguræðu formanns sjávarútvegsnefndar, sem mælti fyrir tillögu meirihlutans, sagði meðal annars svo:

„[...] Meiri hluti nefndarinnar leggur [...] til að þegar verði teknar frá aflaheimildir sem ráðstafað verði til byggðarlaga í samráði við sveitarstjórnir sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Ætlast er til að aflaheimildirnar verði notaðar til þess að stuðla að varanlegri lausn á vanda í atvinnumálum umræddra byggðarlaga. Gert er ráð fyrir að Byggðastofnun verði falið þetta verkefni og hefur stofnunin rúmar heimildir til að móta reglur um framkvæmdina. Með þessari ákvörðun undirstrika stjórnarflokkarnir þann ásetning sinn að gera íbúum í sjávarplássum landsbyggðarinnar kleift að nýta áfram þá auðlind sem er grundvöllur byggðarinnar þótt tímabundið geti blikur verið á lofti í einstökum byggðarlögum.“ (Alþt. 1998-1999, B-deild, dk. 2921-2922.)

Í lögum nr. 38/1990, lögum nr. 106/1999, um Byggðastofnun, eða öðrum lögum er ekki að finna neinar skráðar reglur um það hvernig Byggðastofnun skal framkvæma ráðstöfun á framangreindum aflaheimildum. Í framsöguræðu formanns sjávarútvegsnefndar, sem að framan er vitnað til, er gert ráð fyrir að stofnunin hafi „rúmar heimildir til að móta reglur um framkvæmdina“.

Áður er rakið að ég hef ákveðið að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort sú ákvörðun Byggðastofnunar að auglýsa ekki upphaflega úthlutun 23. júlí 1999 á aflaheimildum samkvæmt ákvæði XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, hafi verið í samræmi við jafnræðissjónarmið sem stjórnvöldum ber að hafa í heiðri við úthlutun takmarkaðra gæða og eftir atvikum vandaða stjórnsýsluhætti. Í þessu áliti verður því ekki tekin afstaða til þess hvort þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar hjá Byggðastofnun við val á þeim byggðarlögum sem fengu úthlutað aflaheimildum hafi verið í samræmi við bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990.

Ég tel þó rétt að taka fram að með vísan til tilgangs ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, eins og hann verður ráðinn af lögskýringargögnum, tel ég að ekki sé tilefni til athugasemda við þá ákvörðun stjórnar Byggðastofnunar að haga framkvæmd umræddrar úthlutunar 23. júlí 1999 með þeim hætti að hún gæfi þeim byggðarlögum sem fengu úthlutaðar aflaheimildir fyrirheit um slíka úthlutun til fimm ára að óbreyttum forsendum sem metnar yrðu árlega. Samkvæmt nefndu bráðabirgðaákvæði er það hlutverk stofnunarinnar að úthluta umræddum byggðakvóta, sem stofnunin hefur árlega til ráðstöfunar, til að „styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi“. Enda þótt það kerfi fiskveiðistjórnar sem mælt er fyrir um í lögum nr. 38/1990 geri að

jafnaði ráð fyrir árlegri úthlutun aflaheimilda, sbr. efnisreglu 2. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990, tel ég að ekki sé rétt að skýra hið sérstaka ákvæði XXVI til bráðabirgða í lögnum, sem framkvæma ber fyrst og fremst á grundvelli byggðasjónarmiða, með þeim hætti að það takmarki möguleika Byggðastofnunar til að haga úthlutun þeirra aflaheimilda sem þar er mælt fyrir um með slík sjónarmið að leiðarljósi. Ég minni hér á að í lögskýringargögnum kemur fram að „ætlast [sé] til að aflaheimildirnar verði notaðar til þess að stuðla að varanlegri lausn á vanda í atvinnumálum umræddra byggðarlaga“. Því sé „gert [...]“ ráð fyrir að Byggðastofnun verði falið þetta verkefni og [hafi] stofnunin rúmar heimildir til að móta reglur um framkvæmdina“, sjá hér Alþt. 1998-1999, B-deild, dk. 2921-2922.

## 2.

Í bréfi mínu til Byggðastofnunar, dags. 15. febrúar 2002, óskaði ég eftir upplýsingum og gögnum um hvort og þá hvernig úthlutun stofnunarinnar 23. júlí 1999 samkvæmt ákvæði XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 hefði verið auglýst. Svar Byggðastofnunar um þetta atriði barst mér 14. mars 2002 og kom þar meðal annars fram að umrædd úthlutun byggðakvótans hefði ekki verið auglýst.

Ég tek hins vegar fram að í skýrslu sem Nýsir hf. tók saman í desember 1999 fyrir Byggðastofnun er framhaldi málsins eftir að stjórn Byggðastofnunar tók ákvörðun um úthlutun byggðakvótans í júlí 1999 lýst svo:

„Í ágúst s.l. var hafist handa við að úthluta byggðakvóta. Byggðastofnun og atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni hófu að kynna reglur um úthlutun byggðakvóta fyrir þeim sveitarfélögum sem fengið höfðu byggðakvóta. Stuðst var við reglur Byggðastofnunar um meðferð byggðakvóta sem áður var getið. Var óskað eftir því að sveitarstjórnir könnuðu áhuga útvegsaðila á byggðakvóta í sínu byggðarlagi. Á sumum stöðum var auglýst eftir umsóknum og á öðrum var bréf sent til þeirra sem til greina koma í viðkomandi byggðarlagi.“

Ljóst er að það eru jafnan miklir hagsmunir í húfi fyrir byggðarlög sem byggja efnahag sinn að meginstefnu til á fiskveiðum þegar stjórnvöld ákveða hvort og þá hvernig úthluta skuli aflaheimildum með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990. Í framangreindri framsöguræðu formanns sjávarútvegsnefndar kemur þannig fram að ætlast væri til að aflaheimildir sem Byggðastofnun fengi til ráðstöfunar yrðu notaðar til þess að stuðla að „varanlegri lausn á vanda í atvinnumálum“ hlutaðeigandi byggðarlaga. Þá segir í framsöguræðunni að með umræddu fyrirkomulagi um ráðstöfun byggðakvóta af hálfu Byggðastofnunar væri „íbúum í sjávarplássum landsbyggðarinnar [gert] kleift að nýta áfram þá auðlind sem er grundvöllur byggðarinnar þótt tímabundið [gætu] blikur verið á lofti í einstökum byggðarlögum“. Eru þessi sjónarmið áréttuð í reglum Byggðastofnunar frá 23. júlí 1999 um úthlutun byggðakvótans.

Ég tek fram að í því lagaumhverfi sem nú er til staðar hér á landi, þar sem löggjafinn hefur ákveðið að takmarka veiðar í ákveðnum veiðitegundum á grundvelli verndar-sjónarmiða, felur úthlutun aflaheimilda í sér skiptingu takmarkaðra gæða af hálfu ríkisins. Þá verður að hafa í huga að möguleikinn á nýtingu aflaheimilda hefur að jafnaði bein efnahagsleg áhrif fyrir tiltekin byggðarlög við stendur landsins og þá jafnan mikla fjárhagslega þýðingu fyrir þá einstaklinga sem þar búa og hafa kosið að hafa viðurværi sitt af fiskveiðum. Af þessu leiðir að gera verður kröfur til þess að stjórnvöld gæti að sjónarmiðum um jafnræði þegar takmörkuðum gæðum á borð við aflaheimildir er úthlutað til einstakra byggðarlaga á grundvelli byggðasjónarmiða og síðan til einstaklinga eða lögaðila innan þeirra. Þá verður að auki að gera þá kröfu að stjórnvöld leggi fullnægjandi grundvöll að slíkum ákvörðunum enda byggja þau eðli máls samkvæmt á mati.

Það leiðir af óskráðri grundvallarreglu stjórnisýsluréttar um jafnræði, sbr. til hliðsjónar 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að stjórnvöld verða jafnan að framkvæma úthlutanir á takmörkuðum gæðum sem mikla þýðingu hafa þannig að leitast sé við að tryggja jafna möguleika allra þeirra sem til greina koma til að sýna fram á þörf sína fyrir slíka úthlutun. Það er þannig betur í samræmi við sjónarmið um jafnræði og vandaða stjórnisýsluhætti að stjórnvöld auglýsi opinberlega að til standi að úthluta takmörkuðum gæðum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996, frá 29. apríl 1997 í máli nr. 1718/1996, sbr. einnig álit frá 4. janúar 1996 í málum nr. 993/1994 og 1025/1994, og álit frá 19. desember 1989 í máli nr. 166/1989.

Samkvæmt þessu tel ég að Byggðastofnun hafi borið að auglýsa fyrirhugaða úthlutun aflaheimildanna á grundvelli ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 áður en stofnunin tók endanlega afstöðu til þess til hverra aflaheimildunum skyldi úthlutað. Ég tek hér fram að á stjórnvaldi hvílir jafnan sú skylda að sjá til þess að atvik og aðstæður séu nægjanlega vel upplýstar áður en það tekur ákvörðun eða framkvæmir lögbundna ráðstöfun sem felur í sér úthlutun takmarkaðra gæða á borð við aflaheimildir, sbr. til hliðsjónar 10. gr. stjórnisýslulaga. Á þetta ekki síst við þegar lög mæla fyrir um að stjórnvald skuli ákvarða með afmörkun á matskenndum þáttum hvernig haga skuli úthlutun aflaheimilda á grundvelli byggðasjónarmiða eins og um ræðir í máli þessu, sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 29. apríl 1997 í máli nr. 1718/1996. Við framkvæmd slíkrar úthlutunar kann þannig að vera nauðsynlegt til þess að leggja fullnægjandi grundvöll að slíkri afmörkun að stjórnvald gefi þeim byggðarlögum, eða eftir atvikum útgerðum sem þar stunda fiskveiðar, raunhæfan og virkan kost á því að setja fram upplýsingar og gögn um aðstæður og ástand á þeirra heimasvæði með það fyrir augum að sýna fram á að þau uppfylli skilyrði til að fá úthlutað aflaheimildum.

Í skýringum Byggðastofnunar til mín kemur fram að litið hafi verið á úthlutun byggðakvótans sem byggðaaðgerð. Ég tek fram að ég fæ ekki séð að það eitt út af fyrir sig geti leyst Byggðastofnun undan því að fylgja þeirri óskráðu grundvallarreglu stjórnisýsluréttarins sem framangreind niðurstaða er byggð á. Það er hins vegar ljóst að sjónarmið um byggðaaðgerð höfðu eðlilega áhrif á þær reglur sem stofnunin setti um úthlutun byggðakvótans og það mat sem byggt var á við úthlutunina.

Ég bendi á að í bréfi Byggðastofnunar til mín, dags. 13. mars 2002, kemur meðal annars fram að á fundi stjórnarinnar, dags. 23. júlí 1999, hafi verið samþykktar „reglur að úthlutun byggðakvóta samkvæmt breytingu á lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða“, sbr. fundargerð stjórnarinnar nr. 237 sem er að finna í gögnum málsins. Í kafla II hér að framan er efni reglnanna lýst. Í upphafi þeirra segir m.a. að „eftirfarandi viðmiðunarreglur [séu] lagðar til grundvallar úthlutun á byggðakvóta samkvæmt breytingu á lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða“. Samkvæmt reglunum ákvað Byggðastofnun að úthluta umræddum aflaheimildum til byggðarlaga á jaðarsvæðum samkvæmt skilgreiningu Byggðastofnunar á atvinnuþróunarsvæðum sem fram kom í skýrslunni Byggðir á Íslandi frá árinu 1999. Samkvæmt reglunum yrði metið hvaða byggðarlög hefðu lent í mestum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og í því sambandi lagðir til grundvallar ýmsir þættir og vægi þeirra metið með eftirfarandi hætti: „kvótatap 30%, hlutur fiskvinnslu og fiskveiða í atvinnulífi viðkomandi staðar 20%, fækkun ársverka í fiskvinnslu og fiskveiðum 15%, meðaltekjur á íbúa 15%, fólksfækkun 10% og íbúafjöldi 10%“. Í reglunum er í framhaldinu rakin „nánari útfærsla“ á hlutfallslegri úthlutun miðað við tiltekið punktakerfi þar sem hvert prósentustig samkvæmt ofangreindri töflu er metið sem eitt stig.

Samkvæmt framangreindu verður ráðið af gögnum málsins að áður en stjórn Byggðastofnunar tók ákvörðun um hvaða tilteknu byggðarlög fengju úthlutaðar aflaheimildir hafði verið ákveðið að byggja þá úthlutun á tilteknum forsendum sem fram komu í áður nefndum reglum um úthlutunina. Í reglunum voru með skýrum og glöggum hætti tilgreindir þeir

þættir, og vægi þeirra í heildarmatinu, sem leggja átti til grundvallar við útreikning stiga vegna byggðarlags á jaðarsvæðum samkvæmt skilgreiningu Byggðastofnunar á atvinnu-þróunarsvæðum sem fram kom í skýrslunni Byggðir á Íslandi frá árinu 1999.

Að virtum þeim sjónarmiðum sem ég rakti hér að framan tel ég að stjórn Byggðastofnunar hafi borið að haga auglýsingu um umrædda úthlutun aflaheimilda samkvæmt bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990 með þeim hætti að gera í auglýsingunni grein fyrir reglunum um úthlutun byggðakvóta sem af hálfu stofnunarinnar höfðu að geyma þann grundvöll og þær forsendur sem úthlutun stofnunarinnar var byggð á, sjá til hliðsjónar áður nefnt álit umboðsmanns Alþingis frá 19. desember 1989 í máli nr. 166/1989. Með því móti hefði verið gætt að því að gefa fulltrúum allra þeirra byggðarlaga, sem töldu þau falla undir þá afmörkun ákvæðis XXVI til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 að eiga í „vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi“, kost á því að sækja um úthlutun aflaheimilda. Þá hefði slíkum byggðarlögum verið veitt raunhæft tækifæri til þess að leggja fram þau gögn og upplýsingar sem gátu haft áhrif á endanlega úrlausn Byggðastofnunar um hvaða byggðarlög fengju úthlutað umræddum aflaheimildum með þær forsendur sem fram komu í ofangreindum „reglum“ stofnunarinnar að leiðarljósi. Ganga verður út frá því að þessi framkvæmd hefði bæði verið betur í samræmi við almenna jafnræðisreglu auk þess sem hún hefði að líkindum stuðlað að því að grundvöllur mats stjórnar Byggðastofnunar hefði verið traustari.

Ég tek fram að ég tel að það hefði einnig verið í betra samræmi við framangreind sjónarmið að þess hefði verið gætt af hálfu Byggðastofnunar að sú leið hefði almennt verið farin við skiptingu þeirra aflaheimilda sem komu í hlut hvers byggðarlags að auglýsa eftir umsóknum frá útvegsaðilum þar áður en þeim heimildum var ráðstafað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir. Eins og áður var greint frá var þessi tilhögun viðhöfð í einhverjum byggðarlaganna en ekki öllum.

## V.

### Niðurstaða.

Samkvæmt því sem að framan er rakið er það niðurstaða mín að Byggðastofnun hafi í samræmi við óskráða grundvallarreglu um jafnræði, sbr. til hliðsjónar 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti, borið að auglýsa opinberlega fyrirhugaða úthlutun á aflaheimildum, sbr. bráðabirgðaákvæði XXVI laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Þá er það niðurstaða mín að stofnuninni hafi borið að haga auglýsingu um nefnda úthlutun aflaheimilda með þeim hætti að gera í henni grein fyrir reglum Byggðastofnunar frá 23. júlí 1999 um úthlutun byggðakvóta sem höfðu að geyma þann grundvöll og þær forsendur sem úthlutun stofnunarinnar var byggð á. Einnig er það niðurstaða mín að það hefði verið í betra samræmi við framangreind sjónarmið að þess hefði verið gætt af hálfu Byggðastofnunar að sú leið hefði almennt verið farin við skiptingu þeirra aflaheimilda sem komu í hlut hvers byggðarlags að auglýsa eftir umsóknum frá útvegsaðilum þar áður en þeim heimildum var ráðstafað í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, er gert ráð fyrir því að Byggðastofnun hafi á fiskveiðiárunum 1999-2000 til og með 2005-2006 „árlega“ til ráðstöfunar 1.500 þorskígildislestir miðað við óslægðan fisk. Samkvæmt reglum um úthlutun þessara aflaheimilda frá 23. júlí 1999 ákvað Byggðastofnun að framkvæma umrædda úthlutun þannig að upphaflega var úthlutað umræddum aflaheimildum til fimm ára. Forsendur úthlutunarinnar á hins vegar að endurskoða árlega. Samkvæmt þessu beini ég þeim tilmælum til stjórnar Byggðastofnunar að hugað verði að því við næstu endurskoðun á upphaflegri úthlutun aflaheimilda, sbr. bráðabirgðaákvæði XXVI laga nr. 38/1990, hvort og þá hvernig tekið verði tillit til þeirra sjónarmiða sem fram koma í þessu álit.

## VI.

Með bréfi til Byggðastofnunar, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort stofnunin hefði gert einhverjar sérstakar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í svarbréfi Byggðastofnunar, dags. 30. sama mánaðar, segir meðal annars eftirfarandi:

„Álit yðar frá 17. janúar 2003 var lagt fyrir stjórn Byggðastofnunar á fundi þann 14. febrúar 2003. Frá þeim tíma hefur í 3 tilfellum komið til breytinga á upphaflegri úthlutun byggðakvótans, og hefur þá verið leitast við að gæta þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitinu.

[...]

Byggðastofnun hefur í samræmi við álit yðar þá skoðun að auglýsa beri opinberlega fyrirhugaða úthlutun byggðakvóta, ásamt því sem þar verði gerð grein fyrir þeim reglum sem um hagnýtingu hans gilda, og mun fylgja því eftirleiðis. Auglýst er bæði í landsmálablaði sem og í héraðsfréttamiðlum.“

## 16.2. Úthlutun byggðakvóta. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. (Mál nr. 3708/2003)

A kvartaði yfir úthlutun sjávarútvegsráðherra á byggðakvóta í desember 2002 á grundvelli 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða. Beindist kvörtun A sérstaklega að því að umsókn hans hefði verið synjað þar sem hann hefði áður selt frá sér veiðiheilmildir.

Umboðsmaður lauk málinu með álitinu, dags. 3. júlí 2003. Þar vakti hann athygli á því að hann hefði í tilefni af nokkrum kvörtunum og erindum vegna umræddrar úthlutunar ákveðið að óska á almennum grundvelli eftir því við ráðuneytið að það veitti sér skýringar og gögn um tiltekin atriði er vörðuðu reglur um byggðakvóta í lögum nr. 38/1990 og reglugerð nr. 909/2002 og framkvæmd umræddrar úthlutunar. Tók hann fram að hann hefði með bréfi, dags. 3. júlí 2003, tilkynnt ráðherra um viðbrögð sín við svörum og skýringum ráðuneytisins af því tilefni, sbr. mál nr. 3848/2003. Umboðsmaður ákvað í ljósi þessa að takmarka athugun sína á kvörtun A við það hvort málsmeðferð ráðuneytisins og mat þess á umsókn hans hefði verið í samræmi við lög og þá einkum með tilliti til þeirrar þýðingar sem sjónarmið um framsal aflaheimilda hafði í mati sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn A.

Umboðsmaður vék að því að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 9. gr. laga nr. 85/2002, væri almennt heimilt að flytja aflamark á milli skipa. Með 2. málsl. 1. mgr. 9. gr. sömu laga væri ráðherra fengin viðtæk heimild að höfðu samráði við Byggðastofnun til að úthluta 1.500 lestum af óslægðum botnfiski í þorskígildum talið til stuðnings byggðarlögum sem hefðu lent í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Miðað við orðalag þessa ákvæðis og lögskýringargögn taldi umboðsmaður sig ekki geta fullyrt að ráðherra hefði ekki mátt draga inn í mat sitt á einstökum umsóknum um úthlutun slíks byggðakvóta upplýsingar um framsal viðkomandi umsækjanda á aflaheimildum sínum og þá sem þátt í heildarmati á því hvort úthlutun byggðakvóta til hans væri til þess fallin að fullnægja þeim markmiðum sem fram kæmu í 2. málsl. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990.

Umboðsmaður tók fram að sjávarútvegsráðherra hefði ákveðið í samræmi við lagagrundvöll heimildar til úthlutunar byggðakvótans að meta atvik og upplýsingar er



lutu að framsali aflaheimilda hjá einstökum umsækjendum heildstætt, m.a. með tilliti til tilefnis þess að aflaheimildir hefðu verið framseldar, en ekki leggja þetta skilyrði fortakslaust til grundvallar. Umboðsmaður taldi að ráðuneytinu hefði borið í ljósi þessa að sjá til þess að upplýst hefði verið, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, hvert hefði verið tilefni þess framsals sem átt hefði sér stað hjá umsækjanda samkvæmt upplýsingum Fiskistofu og þá eftir atvikum með því að gefa honum kost á því að skýra það atriði og afla gagna vegna þess, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður fékk ekki annað séð en á hefði skort að sjávarútvegsráðuneytið hefði fullnægt þeirri skyldu sinni í tilvik A, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, að sjá til þess að mál hans væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin í því. Þá taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði borið að kynna A þá fyrirætlan sína að byggja ákvörðun sína um að synja umsókn A, á upplýsingum um framsal hans á tilteknum veiðiheimildum á tveimur síðastliðnum fiskveiðiárum, og gefa honum eftir atvikum færi á að skýra ástæður framsalsins og leggja fram gögn af því tilefni, sbr. 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Það var niðurstaða umboðsmanns að meðferð sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn A um úthlutun byggðakvóta hefði ekki verið í samræmi við 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður benti á að úthlutun sjávarútvegsráðherra á byggðakvóta á grundvelli reglugerðar nr. 909/2002 hefði farið fram í desember 2002 og hefði hún samkvæmt 1. gr. verið miðuð við fiskveiðiárið 2002-2003. Umboðsmaður fékk af þessum sökum og í ljósi eðlis þessara ákvarðana ekki séð að grundvöllur væri fyrir hann til að beina þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki mál A upp að nýju. Þá taldi hann eins og atvikum væri háttað ekki tilefni til þess að hann fjallaði að öðru leyti um hvort og þá hvaða afleiðingar framangreindir annmarkar á málsmeðferð ráðuneytisins gætu haft að lögum gagnvart A. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það hagaði framvegis meðferð sambærilegra mála með þeim hætti að samrýmdist þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af frumkvæðisathugun minni varðandi úthlutun byggðakvóta, sjá mál nr. 3848/2003, ritaði ég sjávarútvegsráðuneytinu bréf, dags. 30. janúar 2004, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um ráðstafanir sem ráðuneytið hefði gert til að hrinda í framkvæmd fyrirætlunum sínum m.a. um endurskoðun reglna varðandi ákvarðanir um úthlutun byggðakvóta. Tók ég þar fram að fyrirspurn mín lyti einnig að þeim tilmælum sem ég beindi til ráðuneytisins í framangreindu álitinu mínu. Um svar sjávarútvegsráðuneytisins vísast til máls nr. 3848/2003, bls. 148.

### 16.3. Úthlutun leyfis til veiða. Setning almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Jafnræðisregla. Auglýsing. Frumkvæðisathugun. Starfssvið umboðsmanns. (Mál nr. 3717/2003)

A kvartaði yfir úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins þar sem því var hafnað að fella úr gildi ákvörðun Fiskistofu um að synja að svo stöddu umsókn félagsins um að bátur í eigu þess fengi leyfi til veiða úr stofni innfjarðarækju í norðanverðum Breiðafirði á fiskveiðiárinu 2002/2003. Fyrir upphaf þess fiskveiðiárs hafði sjávarútvegsráðuneytið ákveðið að færa veiðar úr þeim stofni undir hið almenna aflahlutdeildarkerfi laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Frá fiskveiðiárinu 1999/2000 höfðu veiðar úr rækjustofninum verið byggðar á útgáfu leyfa samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í kvörtuninni var á því byggt að A hefði undanfarin

þrjú fiskveiðiár árangurslaust sótt um leyfi til veiða fyrir bát félagsins en ávallt verið neitað. Á þeim tíma hafi aðeins einum báti verið veitt leyfi til rækjuveiða á svæðinu og var þeim báti einum úthlutað aflahlutdeild fyrir upphaf fiskveiðiársins 2002/2003. Var því haldið fram að A hafi verið mismunað í þessu efni af hálfu stjórnvalda.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 30. desember 2003. Þar tók hann fram að þar sem meira en ár væri liðið frá því að stjórnvöld hefðu afgreitt tvær fyrstu umsóknir A tæki athugun hans á grundvelli kvörtunar félagsins aðeins til afgreiðslu stjórnvalda á umsókn A fyrir fiskveiðiárið 2002/2003, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Áður en hann myndi fjalla um það atriði hefði hann ákveðið að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, framkvæmd stjórnvalda við úthlutun leyfa til veiða á rækju á umræddu svæði frá og með fiskveiðiárinu 1999/2000 sem hefðu byggst á 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997.

Umboðsmaður rakti 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 og lögskýringargögn. Taldi hann að samkvæmt ákvæðinu væri sjávarútvegsráðherra skylt að kveða nánar á um skilyrði fyrir útgáfu leyfa á grundvelli þess í reglugerð og að hann gæti sett þar almennar og svæðisbundnar reglur. Umboðsmaður taldi ljóst að sjávarútvegsráðherra hefði ekki í formi reglugerðar eða með öðrum almennum stjórnvaldsfyrirmælum sett reglur um útgáfu leyfa til veiða úr nefndum rækjustofni á þeim tíma sem veitt var á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997, þ.e. fiskveiðiárin 1999/2000, 2000/2001 og 2001/2002. Það var niðurstaða umboðsmanns að með hliðsjón af 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 og óskráðri meginreglu um jafnræði, sbr. til hliðsjónar 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hafi sjávarútvegsráðuneytinu borið að leggja betri grundvöll að ákvörðun sinni um að færa útgáfu leyfa til veiða úr stofni innfjarðarækju í norðurfjörðum Breiðafjarðar undir 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 fyrir upphaf fiskveiðiársins 1999/2000. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að ráðuneytinu hefði borið að auglýsa að til stæði að veita slíkt leyfi á grundvelli fyrirfram ákveðinna skilyrða sem fram kæmu í reglugerð þannig að áhugasömum gæfist kostur á því að sækja um það. Það var einnig niðurstaða umboðsmanns að ekki væri tilefni til athugasemda við úrskurð sjávarútvegsráðuneytisins þar sem staðfest hefði verið synjun Fiskistofu á umsókn A um úthlutun aflahlutdeildar á bát sinn fyrir fiskveiðiárið 2002/2003. Tók hann fram að það félli utan við starfssvið sitt að fjalla að öðru leyti um hvort og þá hvaða áhrif þeir annmarkar sem hefðu verið á framkvæmd fyrri úthlutana veiðileyfa úr umræddum rækjustofni af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins ættu að hafa á réttarstöðu A.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að framvegis yrði þess gætt að haga meðferð sambærilegra mála í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitni mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 10. mars 2004. Er þar gerð grein fyrir veiðum á fisktegundum sem háðar eru sérveiðileyfum og segir svo um veiðar á rækju og skel:

„Allar veiðar á rækju og skel á fjörðum inni og flóum eru háðar sérstökum leyfum, sbr. reglugerð nr. 345/1992. Þetta er ekki gert til að takmarka veiðar úr þessum stofnum heldur er leyfisbindingar talin þörf vegna eftirlits með veiðunum. Þessum veiðum er nú öllum stjórnað með aflakvótum og fá þeir bátar leyfi sem aflaheimildir hafa hverju sinni.“

Þá segir í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins:

„Vegna bréfs yðar og með vísan til ofangreinds vill ráðuneytið upplýsa að það hefur ekki gripið til neinna sérstakra ráðstafana vegna álits yðar frá 30. desember 2003. Komi hins vegar til þess að veiðar úr tilteknum stofni verði stjórnað með takmarkaðri leyfisútgáfu á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 mun ráðuneytið líta til þeirra sjónarmiða sem fram komu þar.“

**16.4. Úthlutun byggðakvóta. Rökstuðningur.  
Svör stjórnvalda til umboðsmanns.  
(Mál nr. 3756/2003)**

A ehf. kvartaði yfir synjun sjávarútvegsráðherra á umsókn félagsins um úthlutun byggðakvóta í desember 2002 á grundvelli 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða. Í kvörtun A ehf. var óskað eftir því að umboðsmaður Alþingis gæfi álit sitt á forsendum fyrir umræddri úthlutun sjávarútvegsráðherra, framkvæmd hennar og hvort farið hefði verið eftir stjórnáráðlögum nr. 37/1993.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 3. júlí 2003. Þar vakti hann athygli á því að hann hefði í tilefni af nokkrum kvörtunum og erindum vegna umræddrar úthlutunar ákveðið að óska á almennum grundvelli eftir því við sjávarútvegsráðuneytið að það veitti sér skýringar og gögn um tiltekin atriði er vörðuðu reglur um byggðakvóta í lögum nr. 38/1990 og reglugerð nr. 909/2002 og framkvæmd umræddrar úthlutunar. Tók hann fram að hann hefði með bréfi, dags. 3. júlí 2003, tilkynnt ráðherra um viðbrögð sín við svörum og skýringum ráðuneytisins af því tilefni, sbr. mál nr. 3848/2003. Við athugun sína á kvörtun A ehf. ákvað umboðsmaður í ljósi þessa að beina sjónum sínum sérstaklega að því hvort sjávarútvegsráðuneytið hefði fullnægt kröfum 22. gr. stjórnáráðlaga um efni rökstuðnings við afgreiðslu á beiðni félagsins um rökstuðning.

Umboðsmaður tók fram að í rökstuðningi sjávarútvegsráðuneytisins til A ehf. væri hvergi vikið að atvikum eða ástæðum sem lýst væri í umsókn félagsins eða þeim skýringum sem settar hefðu verið fram af hálfu forsvarsmanns A ehf. í beiðni félagsins um rökstuðning. Rökstuðningurinn væri því settur fram með almennum hætti án þess að leitast væri við að lýsa þeim atvikum eða ástæðum sem réðu því að umsókn félagsins var ekki talin falla að þeim viðmiðunarsjónarmiðum og öðrum skilyrðum sem sjávarútvegsráðuneytið lagði til grundvallar við úthlutun byggðakvótans. Umboðsmaður taldi að þegar rökstuðningur sjávarútvegsráðuneytisins til A ehf. væri lesinn yrði ekki með nokkru móti séð hvernig forsvarsmannur félagsins gæti af lestri hans gert sér grein fyrir þeim ástæðum sem réðu því að umsókn þess var synjað.

Það var niðurstaða umboðsmanns að rökstuðningur sjávarútvegsráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við kröfur 1. mgr. 22. gr. stjórnáráðlaga. Þá lýsti umboðsmaður þeirri skoðun sinni að þess hefði ekki verið nægjanlega gætt af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins að haga svörum þess í tilefni af fyrirspurnarbréfi hans vegna máls A ehf. þannig að samrýmst hefði sjónarmiðum sem leiða af lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki beiðni A ehf. um rökstuðning til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og hagaði þá meðferð þess máls í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 30. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A ehf. hefði leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf sjávarútvegsráðuneytisins er dagsett 3. febrúar 2004 og fylgdi því afrit af bréfi ráðuneytisins til A ehf., dags. 17. september 2003, þar sem rökstudd er nánar sú ákvörðun ráðuneytisins að hafna umsókn félagsins um byggðakvóta.

**16.5. Úthlutun byggðakvóta. Lagaheimild. Stjórnarskrá.  
Birting og efni almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Mat á umsóknum.  
Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda. Rökstuðningur.  
Aðgangur að gögnum. Frumkvæðisathugun.  
(Mál nr. 3848/2003)**

Umboðsmaður ritaði sjávarútvegsráðherra bréf þar sem ráðherra var kynnt að umboðsmanni hefðu borist nokkrar kvartanir og erindi í tilefni af úthlutun á svonefndum byggðakvóta, sbr. 2. másl. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, í desember 2002. Lýsti umboðsmaður því að kvartanirnar hefðu orðið honum tilefni til að kanna nánar tiltekin atriði varðandi þessa úthlutun með það í huga hvort ástæða væri til þess að hann tæki þau til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfinu óskaði umboðsmaður eftir skýringum og upplýsingum um tiltekin atriði er vörðuðu reglur um úthlutun byggðakvóta samkvæmt lögum nr. 38/1990 og reglugerð nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, og framkvæmd úthlutunar á umræddum byggðakvóta. Að fengnum skýringum og gögnum sjávarútvegsráðuneytisins vegna bréfsins ákvað umboðsmaður að ljúka athugun sinni að svo stöddu með bréfi til ráðherra. Í því bréfi lýsti umboðsmaður einstökum þáttum í fyrirsagnarbréfi sínu til ráðherra og skýringum ráðuneytisins af því tilefni. Þá tók hann fram að í lok hvers kafla væri gerð grein fyrir viðbrögðum hans við svörum ráðuneytisins og þeim upplýsingum og gögnum sem honum hefðu borist vegna athugunar sinnar.

Umboðsmaður lagði á það áherslu í bréfi sínu til ráðherra að athugun hans á kvörtunum og öðrum erindum sem honum hefðu borist í framhaldi af úthlutun ráðuneytisins á umræddum byggðakvóta í desember 2002 hefðu gefið til kynna að við úrlausn þessa verkefnis hefði skort verulega á að sjávarútvegsráðuneytið hagaði málum í samræmi við þær kröfur sem leiða af stjórnsýslureglum og þá einkum stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Nú lægi það fyrir að ráðuneytið hefði í kjölfar fyrirsagnarbréfs umboðsmanns fallist á að ástæða væri til að standa öðruvísi að málum komi til úthlutunar byggðakvóta hjá því síðar. Þannig hefði komið fram vilji af hálfu ráðuneytisins til að endurskoða af slíku tilefni með heildstæðum hætti þann laga-grundvöll sem þessar ákvarðanir byggja á, þær reglur sem ráðherra setur af því tilefni og málsmeðferð við mat á einstökum umsóknum. Umboðsmaður tók í ljósi þessa fram að í störfum sínum hefði hann lagt á það áherslu að sýni stjórnvöld vilja til þess að bæta úr því sem aflaga kann að hafa farið í stjórnsýsluframkvæmd þeirra væri rétt að þau fengju tækifæri til þess og þá innan hæfilegs tíma. Gengu þau áform stjórnvalda hins vegar ekki eftir þyrfti umboðsmaður Alþingis að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til þess að taka málið upp að nýju. Hér þyrfti vitanlega að gera greinarmun á þeim málum þar sem borin hefði verið fram kvörtun við umboðsmann og þeim málum sem hann tæki til athugunar að eigin frumkvæði. Umboðsmaður tók í lok bréfs síns til sjávarútvegsráðherra fram að hann myndi í störfum sínum fylgjast með því að framangreindar fyrirætlanir sjávarútvegsráðuneytisins kæmu til framkvæmda ef til

## **kæmi að byggðakvóta yrði úthlutað að nýju til þeirra byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.**

Í bréfi mínu til sjávarútvegráðherra, dags. 3. júlí 2003, segir meðal annars eftirfarandi:

### **I.**

Hinn 3. apríl sl. kynnti ég yður með bréfi að mér hefðu að undanfögnu borist nokkrar kvartanir og erindi í tilefni af úthlutun á svonefndum byggðakvóta, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og breytingar sem gerðar voru á þeim með lögum nr. 85/2002 og 130/2002. Lýsti ég því að kvartanirnar hefðu orðið mér tilefni til að kanna nánar tiltekin atriði varðandi þessa úthlutun með það í huga hvort ástæða væri til þess að ég tæki þau til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í ákvæði 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfinu óskaði ég eftir skýringum og upplýsingum um tiltekin atriði er vörðuðu reglur um úthlutun byggðakvóta samkvæmt lögum nr. 38/1990, í reglugerð nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, og framkvæmd úthlutunar á þeim byggðakvóta í desember 2002. Samfara þessu almenna fyrirspurnarbréfi sendi ég yður 3. apríl 2003 sérstök bréf vegna einstakra kvartana sem ég hafði þá til athugunar.

Í niðurlagi hins almenna fyrirspurnarbréfs míns ítrekaði ég að þær fyrirspurnir sem fram kæmu í bréfinu væru settar fram til þess að ég gæti tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri til þess að ég tæki mál þetta til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997. Ég vakti því athygli ráðuneytisins á því að ég myndi að fengnu svari og umbeðnum gögnum skýra ráðuneytinu frá því hvert yrði framhald málsins af minni hálfu og þá gefa ráðuneytinu eftir atvikum kost á að koma að frekari skýringum. Þá tók ég fram að teldi ráðuneytið að einhver atriði í bréfinu þörfuðust frekari skýringa af minni hálfu eða væri það ósk ráðuneytisins að ræða við mig um efni þess og framkvæmd málsins áður en svar yrði látið uppi væri ég að sjálfsögðu reiðubúinn til þess.

Eftir að ráðuneyti yðar höfðu borist framangreind bréf mín átti ég tvo fundi, 30. apríl sl. og 19. maí sl., með fulltrúum þess þar sem ég gerði nánar grein fyrir efni hins almenna fyrirspurnarbréfs míns til ráðuneytisins auk þess sem rætt var almennt um efni þeirra einstöku kvartana vegna úthlutunar ráðherra á umræddum byggðakvóta sem ég hafði til athugunar. Á síðari fundinum var mér afhent svarbréf ráðuneytisins vegna bréfa minna. Á þessum fundum lagði ég áherslu á það að eins og ráða mætti af bréfi mínu frá 3. apríl sl. teldi ég, með vísan til þeirra verkefna sem umboðsmanni Alþingis eru falin að lögum, að tilefni væri til þess að ég hugaði nánar að ýmsum atriðum sem varða úthlutun á umræddum byggðakvóta. Ég tók sérstaklega fram að eins og mál þetta lægi fyrir mér á grundvelli þeirra gagna sem ég hefði fengið til athugunar teldi ég fulla ástæðu til að hafa af því áhyggjur hvornig ráðuneytið hagaði stjórnýsly sinni við undirbúning og töku ákvarðana um úthlutun byggðakvótans. Raunar væri það svo að þau atriði sem fyrirspurnir mínar beindust að tækju til ferils þessara mála í heild. Hafa yrði í huga að um væri að ræða ákvarðanir sem þegar hefðu verið teknar og að sá afli sem þar var heimilaður hefði að stórum hluta til verið veiddur. Ég teldi því miklu skipta um framhald þessa máls af minni hálfu hver yrðu viðbrögð sjávarútvegráðuneytisins við þeirri skoðun minni að bæta þyrfti stjórnýsluframkvæmd þessara mála þannig að hún samrýmdist framvegis lögum og stjórnýslureglum. Það væri hins vegar ljóst að ég þyrfti að leysa úr kvörtunum þeirra einstaklinga og lögaðila sem hefðu leitað til mín og það yrði gert í sérstökum málum.

Ég tel rétt að taka það fram hér að af hálfu fulltrúa sjávarútvegráðuneytisins kom m.a. fram á þessum fundum fullur vilji til að huga að breytingum á framkvæmd þessara mála og þá í samræmi við þau atriði sem fyrirspurnir mínar beindust að. Var svarbréf sjávarútvegráðuneytisins sem mér var afhent 19. maí sl. í samræmi við það.

Ég legg á það áherslu að á grundvelli 2. málsliðar 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 85/2002 og 130/2002, var sjávarútvegsráðherra veitt heimild til að úthluta tilteknum fiskveiðiheimildum án þess að það væri afmarkað í lögnum með öðrum hætti en að úthlutunin ætti að vera „til stuðnings byggðarlögum sem hafa lent í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi“. Ákvæðið felur þannig í sér að sjávarútvegsráðherra er heimilað að taka ákvörðun um skiptingu takmarkaðra gæða milli borgaranna á grundvelli lítt afmarkaðrar lagareglu. Sjávarútvegsráðuneytinu bárust 536 umsóknir um þessar veiðiheimildir samkvæmt skýringum þess til mín og er fjöldinn til marks um þá þýðingu sem umsækjendur töldu heimildirnar hafa fyrir sig og byggðarlög sín með tilliti til atvinnu og fjárhags þeirra. Af gögnum málsins virðist mega ráða að sjávarútvegsráðuneytið hafi fallist á 56 umsóknir auk þess að á þeim tíma var einhverjum hluta byggðakvótans óráðstafað.

Á síðustu árum og þá einkum á síðasta áratug hafa mótast og verið leiddar í lög ýmsar reglur sem stjórnarsýslunni ber að fylgja við undirbúning og töku ákvarðana. Stærsta skrefið í því efni var stigið með lögfestingu stjórnarsýslulaganna árið 1993. Þessar reglur hafa það ekki síst að markmiði að tryggja réttaröryggi borgaranna og treysta grundvöll þeirra ákvarðana sem stjórnvöldum er fengið vald til að taka. Umboðsmanni Alþingis er falið það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með því að þessum reglum sé fylgt af hálfu stjórnvalda.

Athugun mín á kvörtunum og öðrum erindum sem mér bárust í framhaldi af úthlutun sjávarútvegsráðuneytisins á umræddum byggðakvóta í desember sl. gaf til kynna að við úrlausn þessa verkefnis hefði skort verulega á að ráðuneytið hagaði málum í samræmi við þær kröfur sem leiða af áðurnefndum stjórnarsýslureglum. Nú liggur það fyrir að ráðuneytið hefur í kjölfar fyrirspurnarbréfs míns fallist á að ástæða sé til að standa öðruvísi að málum komi til úthlutunar byggðakvóta hjá því síðar. Ég hef í störfum mínum sem umboðsmaður Alþingis lagt á það áherslu að sýni stjórnvöld vilja til þess að bæta úr því sem aflaga kann að hafa farið í stjórnarsýsluframkvæmd þeirra sé rétt að þau fái tækifæri til þess og þá innan hæfilegs tíma. Gangi þau áform stjórnvalda hins vegar ekki eftir þarf umboðsmaður Alþingis að taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til þess að taka málið upp að nýju. Hér þarf vitanlega að gera greinarmun á þeim málum þar sem borin hefur verið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis og þeim málum sem hann tekur til athugunar að eigin frumkvæði. Komi í ljós að annmarkar hafi verið á þeim stjórnarsýslugerningi sem kvörtunin beinist að lætur umboðsmaður Alþingis uppi álit sitt nema stjórnvöld hafi áður bætt úr annmarkanum gagnvart þeim sem bar fram kvörtunina.

Í bréfi þessu mun ég lýsa einstökum þáttum í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2003, og svörum ráðuneytisins af því tilefni. Í lok hvers kafla mun ég gera grein fyrir viðbrögðum mínum í ljósi svara ráðuneytisins og þeirra upplýsinga og gagna sem mér bárust vegna athugunar minnar.

## II.

### 1. Ákvæði 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.

Í kafla I í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2003, rakti ég 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sem úthlutun á byggðakvóta í desember 2002 byggði á, og óskaði eftir viðhorfi ráðuneytisins til þess hvort það teldi að það lagaákvæði fæli í sér nægjanlega lagaheimild fyrir ráðherra til að ákveða hvernig umræddum byggðakvóta skyldi skipt milli einstakra aðila og hvaða sjónarmið skyldu liggja þeirri skiptingu til grundvallar. Rakti ég að þessi fyrirspurn mín væri sett fram með tilliti til þess hvort hugsanlega kynni að vera tilefni til ábendingar af minni hálfu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, um meinbugi á gildandi lögum.

[...]

Eins og rakið er í tilvitnuðu fyrirspurnarbréfi mínu til sjávarútvegsráðherra, dags. 3. apríl 2003, lít ég svo á að með 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, hafi löggjafinn falið sjávarútvegsráðherra vald til að meta og taka afstöðu til þess á hvaða grundvelli og til hvaða byggða eigi að ráðstafa þeim aflaheimildum sem tilgreindar eru í ákvæðinu ef heimildin er á annað borð nýtt. Lagaheimildin gerir ráð fyrir a.m.k. tvíþættu ferli. Annars vegar ákvörðun ráðherra um það til hvaða byggðarlaga umræddar aflaheimildir eiga að renna og hins vegar úthlutun ráðherra á þeim kvóta sem kemur í hlut byggðarlags til einstakra útgerðaraðila innan þess. Eins og ég tek fram í fyrirspurnarbréfi mínu er ekki tilefni til þess af minni hálfu að fjalla nánar um fyrrnefnda þáttinn í ferlinu. Í bréfi mínu rek ég hins vegar þau sjónarmið og úrlausnir úr réttarframkvæmd sem ég tel að leiði til þess að til staðar sé a.m.k. álitamál um hvort vald ráðherra til að ráðstafa nefndum byggðakvóta innan hvers byggðarlags samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 sé of rúmt og þá hvort afmörkun lagareglunnar á þeim viðmiðunum sem honum ber að fylgja við slíka úthlutun aflaheimildanna sé nægileg m.a. að virtri lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og meginreglunni um lögbundna stjórnarsýslu.

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 19. maí 2003, er því lýst að ráðuneytið fallist á það að „markmið laganna [sé] almennt orðað og [gefi] ráðherra viðtækt svigrúm til mats“. Því telji ráðuneytið ástæðu til að athuga hvort leggja beri til við Alþingi að umrætt ákvæði 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, verði endurskoðað til að koma til móts við þau sjónarmið og athugasemdir sem settar hafa verið fram af minni hálfu í fyrirspurnarbréfi mínu og á fundum mínum með fulltrúum ráðuneytisins. Í ljósi þessarar afstöðu ráðuneytis yðar tel ég að svo stöddu ekki tilefni til þess að ég aðhafist frekar vegna framangreinds atriðis. Mun ég hins vegar fylgjast með framvindu þessa máls hjá ráðuneytinu og taka eftir atvikum ákvarðanir um viðbrögð af minni hálfu ef tilefni verður til.

Ég tel í þessu sambandi rétt að minna loks á það sem fram kemur í niðurlagi kafla I í fyrirspurnarbréfi mínu um að sjónarmið áþekkt þeim sem lýst hefur verið hér að framan í tengslum við ákvæði 9. gr. laga nr. 38/1990 kunni jafnframt að eiga við um fleiri ákvæði þeirra laga sem fela í sér fyrirsmæli um skiptingu veiðiheimilda milli útgerðaraðila fiskiskipa án þess að grundvöllur þeirrar skiptingar sé skýrt markaður í lögunum svo sem úthlutun á grundvelli veiðireynslu.

## **2. Efni reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða.**

Í kafla II í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2003, er rakið efni reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, sem ráðherra setti á grundvelli 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Þá er í bréfinu einkum óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort og þá hvernig reglugerð nr. 909/2002 hafi fullnægt því skilyrði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 að þar væri kveðið „á um ráðstöfun“ umræddra aflaheimilda.

[...]

Samkvæmt ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, skal ráðherra í reglugerð kveða á um ráðstöfun aflaheimilda samkvæmt 1. mgr. 9. gr. og kveða þar á um hvaða botnfisktegundir komi til úthlutunar. Í reglugerð nr. 909/2002 eru ekki tilgreind bein skilyrði sem umsækjendur þurfa að uppfylla til að koma til greina við úthlutun. Það er afstaða ráðuneytisins að „hin efnislegu viðmið reglugerðarinnar hefðu mátt vera skýrari og gefa gleggri mynd af útfærslu ráðherra þannig að þeir sem í hlut áttu hefðu betur getað af efni reglugerðarinnar ráðið með hvaða hætti ráðherra hafði ákveðið að beita heimild sinni“. Þá er því lýst í svarbréfi ráðuneytisins að það muni skoða með hvaða hætti gerðar verði breytingar á efni reglna um úthlutun byggðakvóta á grundvelli 2. mgr. 9. gr. laga

nr. 38/1990. Í ljósi þessa tel ég ekki ástæðu til að fjalla hér nánar um það hvort og þá með hvaða hætti á skorti að reglugerð nr. 909/2002 samrýmdist þeim kröfum sem leiddi af nefndri 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 eða eftir atvikum almennum kröfum um skýrleika almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Ég tek fram að ég mun hins vegar fylgjast með framvindu þessa máls hjá sjávarútvegsráðuneytinu og taka, ef tilefni verður til, ákvarðanir um frekari viðbrögð af minni hálfu.

### 3. Skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta.

Í kafla III í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2002, óskaði ég [...] eftir nánari upplýsingum frá ráðuneytinu um þau skilyrði sem lögð voru til grundvallar við mat á einstaka umsóknum, m.a. í ljósi þeirra viðmiðunarsjónarmiða sem fram komu í 2. gr. reglugerðar nr. 909/2002.

[...]

Eins og rakið er í fyrirspurnarbréfi mínu, dags. 3. apríl 2003, hafði ég orðið þess var í störfum mínum að það var látið hafa áhrif við umrædda úthlutun hvort þeir sem sóttu um hefðu leigt frá sér kvóta. Þær útgerðir sem það höfðu gert voru almennt útilokaðar frá úthlutun.

Í svari sjávarútvegsráðuneytisins til mín er staðfest að við úthlutun byggðakvótans hafi afstaða ráðuneytisins verið sú sem að framan er lýst. Af hálfu ráðuneytisins er því haldið fram að þetta sjónarmið hafi verið í samræmi við 2. máls. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 og hafi einnig að vissu marki falist í 3. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 909/2002. Þá er því jafnframt lýst að meginmarkmið úthlutunarinnar hafi verið að styrkja byggð og efla atvinnustarfsemi í sjávarbyggðum. Í umræddri auglýsingu hafi komið fram að litið yrði til þess hvort telja mætti líklegt miðað við þær áætlanir sem fram kæmu í umsóknum að úthlutunin styrkti byggðina eða landsvæðið til lengri tíma. Sambærilegt viðmið hafi verið í 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 909/2002. Af þessu ákvæði telur ráðuneytið að það hefði mátt vera ljóst að þeir útgerðarmenn sem leigt höfðu aflaheimildir frá sér gætu átt það á hættu að ekki yrði talið öruggt að úthlutun aflaheimilda til þeirra myndi styrkja stöðu viðkomandi byggðarlags.

Í áliti mínu, dags. í dag, í máli nr. 3708/2003, sem ritað er í tilefni af kvörtun útgerðaraðila sem synjað var um úthlutun á byggðakvóta, er lýst þeirri afstöðu minni að ekki verði fullyrt að ráðherra hafi ekki mátt draga inn í mat sitt á einstaka umsóknum um úthlutun slíks byggðakvóta upplýsingar um framsal viðkomandi umsækjanda á aflaheimildum sínum og þá sem þátt í heildarmati á því hvort úthlutun byggðakvóta til hans væri til þess fallin að fullnægja þeim markmiðum sem fram koma í 2. máls. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990. Ég tek fram að í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín er á það fallist að „gleggra“ hefði verið að ofangreint skilyrði hefði verið útlitað og skilgreint í reglugerðinni. Ég lít svo á að það sé einnig afstaða ráðuneytisins að við endurskoðun á reglum um úthlutun byggðakvóta sem lýst er hér að framan verði hugað að því að orða í þeim umrætt skilyrði ef fyrir liggur ákvörðun um að leggja það á ný til grundvallar við úthlutun á byggðakvóta. Með vísan til þessa tel ég að svo stöddu ekki tilefni til að fjalla frekar um þetta atriði.

### 4. Umsóknarfrestur, birting reglugerðar nr. 909/2002 og mat á umsóknum, m.a. með tilliti til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Í kafla IV í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2002, óskaði ég eftir upplýsingum og afstöðu ráðuneytisins til tiltekinna atriða er lutu einkum að birtingu reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, og því hvernig verklagi var háttáð hjá ráðuneytinu við mat á þeim rúmlega 550 umsóknum um byggðakvóta sem bárust í tilefni af auglýsingu ráðuneytisins um þá úthlutun.

[...]

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín er fallist á að birta hefði átt reglugerð



nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, „vel fyrir þann tíma sem umsóknarfrestur rann út þannig að þeir sem hugðust sækja [um úthlutun á byggðakvóta] gætu kynnt sér nægilega þær kröfur sem gera átti til umsókna og þeirra sem úthlutað yrði til“. Að þessu virtu tel ég ekki ástæðu til að fjalla frekar um þetta atriði umfram það að ítreka að samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, var ráðherra skylt að beita þeirri heimild sem honum var fengin með 1. mgr. 9. gr. með því að setja reglugerð um ráðstöfun aflaheimildanna.

Ég get fallist á það með sjávarútvegsráðuneytinu að ef talið er rétt að úthluta byggðakvóta á hverju fiskveiðiári þá kunni undirbúningur og málsmeðferð ráðuneytisins við framkvæmd slíkrar úthlutunar að vera háð ákveðnum tímatakmörkunum. Á hinn bóginn verður sjávarútvegsráðuneytið að gera fullnægjandi ráðstafanir til að tryggja eftir mætti að málsmeðferð þess sé í samræmi við þær almennu réttaröryggiskröfur, meðal annars um birtingu reglugerðar á borð við þá sem hér um ræðir um úthlutun takmarkaðra gæða á vegum hins opinbera, sem leiða af lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, einkum meginreglu 7. gr. laganna. Á þetta ekki síst við þegar úthlutun takmarkaðra gæða á borð við aflaheimildir fer fram með því að þeir, sem áhuga hafa á úthlutun, leggja fram umsókn innan tiltekins frests. Ég tek fram að ég fæ ekki séð að sjónarmið um ívilnandi ákvörðun eigi hér við með þeim hætti sem lýst er í bréfi ráðuneytisins þótt ekki væri vegna annars en að aðeins hluti umsækjenda fékk úthlutað kvóta.

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins er því einnig lýst að „komi að nýju til úthlutunar byggðakvóta á þeim grunni sem hér um ræðir [sé] ljóst að ráðuneytið [muni] kappkosta að búa svo um hnútana að nægur tími [verði] til stefnu þannig að ítrustu kröfum rannsóknarreglu stjórnsýslulaganna verði fylgt“ án þess að það hafi í för með sér að markmiðum úthlutunarinnar verði stefnt í hættu. Í ljósi þessarar afstöðu ráðuneytisins tel ég ekki nauðsynlegt að fjalla með heildstæðum hætti um það verklag sem viðhaft var í ráðuneytinu þegar innsendar umsóknir voru athugaðar. Ég tel þó rétt að leggja á það áherslu að eins og lagagrundvelli úthlutunarinnar var háttað, og þá einnig með tilliti til þess að útfærslan í reglugerð nr. 909/2002 var aðeins fólgin í lýsingu á matskenndum viðmiðunar-sjónarmiðum, er ljóst að nauðsynlegt var að leggja mat á hverja umsókn fyrir sig. Var þetta ekki síður nauðsynlegt að virtum þeim skilyrðum, t.d. um framsal kvóta, sem ráðuneytið lagði til grundvallar við úthlutunina.

Því er lýst í skýringum ráðuneytisins að eftir að búið var að flokka umsóknirnar eftir ákveðinni svæðaskiptingu og skipa þeim niður á sérfræðinga ráðuneytisins hafi allir bátar sem tilgreindir voru í umsóknunum verið listaðir upp og Fiskistofu falið að taka saman fyrirbyggjandi upplýsingar um hvern og einn þeirra. Meðal annars hafi verið óskað eftir upplýsingum um úthlutun aflamarks fiskveiðiárið 2002/2003 og upplýsingum um millifærslur aflamarks fiskveiðiárið 2001/2002. Þá segir að umsóknirnar hafi verið flokkaðar með tilliti til ákveðinna viðmiða sem lýst er í bréfinu. Eftir að úrvinnslu og flokkun var lokið og búið að safna saman þeim umsóknum sem „þóttu koma best út í samanburðinum“ hafi þær verið skoðaðar með tilliti til þeirra upplýsinga sem þá lágu fyrir hjá Fiskistofu. Þá er því lýst, eins og áður greinir, að sérstaklega hafi verið litið til þess hvort umræddir aðilar hefðu framselt stóran hluta af veiðiheimildum sínum á síðasta fiskveiðiári frá sér til aðila utan viðkomandi byggðarlags. Þá segir að þegar framangreindu ferli var lokið hafi ráðherra tekið endanlega ákvörðun um úthlutun byggðakvóta til einstaka aðila.

Ég ítreka að í ljósi þeirrar afstöðu ráðuneytisins, sem rakin er hér að framan, um að leitast verði við að endurskoða framangreint verklag þannig að betur verði gætt að kröfum 10. gr. stjórnsýslulaga tel ég aðeins þörf á að minna á það að nán tengsl eru á milli rannsóknarreglunnar og meginreglu 13. gr. stjórnsýslulaga um andmælarétt aðila máls, sjá hér athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3295.) Af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins var sérstaklega

litið til þess við mat á umsóknum hvort viðkomandi útgerðaraðili hafði „framselt stóran hluta af veiðheimildum sínum á síðasta fiskveiðíári frá sér til aðila utan viðkomandi byggðarlags“. Í þeim hluta bréfs ráðuneytisins, sem tekinn er orðrétt upp í kafla II.3 hér að framan, segir einnig að þetta „viðmið [hafi ekki verið] fortakslaust skilyrði fyrir úthlutun og af þeim sökum [hafi verið hægt] að taka tillit til þess ef þannig háttaði til að útgerðaraðili [var] að bregðast við tímabundnum aðstæðum eða samsetningu afla og aflaheimilda“. Ég fæ ekki séð af ofangreindri lýsingu á verklagi sjávarútvegsráðuneytisins við mat á umsóknum að einstökum umsækjendum hafi verið gefinn kostur á því að setja fram skýringar sínar í þeim tilvikum þegar upplýsingar frá Fiskistofu gáfu til kynna að viðkomandi útgerðaraðili hafði framselt að stórum hluta aflaheimildir sínar til aðila utan byggðarlagsins. Með tilliti til þess að litið var til tilefnis slíkra ráðstafana við mat á því hvort synja ætti viðkomandi útgerðaraðila um úthlutun tel ég ljóst að ráðuneytið hafi átt að gera ráð fyrir því í verklagi sínu að sú skylda kynni að hvíla á því að gefa slíkum aðilum kost á að leggja fram upplýsingar og gögn um tilefni þess að ákveðið var að framselja aflaheimildir á síðasta fiskveiðíári, sbr. 10. og eftir atvikum 13. gr. stjórnarsýslulaga. Í þessu sambandi minni ég á það sem að framan er rakið að ég get ekki fallist á það með sjávarútvegsráðuneytinu að þeir útgerðaraðilar sem áhuga höfðu á því að sækja um úthlutun á byggðakvótanum hafi af auglýsingu eða ákvæðum í reglugerð nr. 909/2002 mátt vita að sjónarmið um framsal aflaheimilda á síðasta fiskveiðíári yrði lagt til grundvallar við mat á umsóknum. Gat því ráðuneytið ekki búist við því að mínu álitu að færðar yrðu fram skýringar af hálfu umsækjenda í umsóknum þeirra á hugsanlegu framsali þeirra á aflaheimildum. Ég tek þetta fram í ljósi þeirra skýringa sem fram koma í upphafi c-liðar í skýringum ráðuneytisins til mín en þar segir að í „auglýsingu eftir umsóknum um byggðakvóta hafi komið fram hvaða upplýsinga væri óskað að fram kæmu í umsóknum“ og hafi rannsókn ráðuneytisins á atvikum að baki einstökum umsóknum tekið mið af því.

Ég minni á að sjávarútvegsráðuneytið hefur í svarbréfi sínu lýst því yfir að „komi að nýju til úthlutunar byggðakvóta á þeim grunni sem hér um ræðir [sé] ljóst að ráðuneytið [muni] kappkosta að búa svo um hnútana að nægur tími [verði] til stefnu þannig að ítrustu kröfum rannsóknarreglu stjórnarsýslulaganna verði fylgt“ án þess að það hafi í för með sér að markmiðum úthlutunarinnar verði stefnt í hættu. Af þessum sökum hef ég ákveðið að fjalla ekki frekar að svo stöddu um þessi atriði umfram það sem er gert hér að framan. Mun ég fylgjast með því hvort viðbrögð ráðuneytisins séu í samræmi við framangreindar yfirlýsingar komi til nýrrar úthlutunar byggðakvóta og taka eftir atvikum ákvörðun um frekari athugun á þessum atriðum ef ástæða er til.

##### **5. Leiðbeiningarskylda í tilefni synjunar á umsókn um úthlutun byggðakvóta, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.**

Í kafla V í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2002, rakti ég að bréf ráðuneytisins til þeirra umsækjenda sem hefðu fengið synjun á úthlutun byggðakvóta virtust hafa verið samhljóða. Óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvernig þessar tilkynningar samrýmdust kröfum 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga um leiðbeiningar.

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 19. maí sl., segir meðal annars eftirfarandi um framangreind atriði í fyrirspurnarbréfi mínu:

„[...]“

Ekki verður annað séð en að í tilkynningum til þeirra umsækjenda sem fengu synjun hafi þess ekki verið gætt að leiðbeina um þau atriði sem fram koma í 1.-3. ml. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaganna.“

Að virtri afstöðu ráðuneytisins til þessa atriðis tel ég ekki ástæðu til að fjalla hér frekar um þetta en vænti þess að ráðuneytið hagi framvegis tilkynningum um synjun á úthlutun byggðakvóta þannig að samrýmist fyrir mælum 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga.

#### **6. Rökstuðningur í tilefni synjunar á umsókn um úthlutun byggðakvóta, sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.**

Í kafla VI í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2002, óskaði ég eftir upplýsingum um hversu margir þeirra umsækjenda sem hefðu fengið synjun hefðu óskað eftir rökstuðningi og gögnum í því sambandi. Þá óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvernig efni rökstuðnings í tilteknu svarbréfi ráðuneytisins til umsækjenda, sem ég hafði undir höndum, samrýmdist 22. gr. stjórnsýslulaga.

[...]

Synjun sjávarútvegsráðuneytisins á tiltekinni umsókn um úthlutun á byggðakvóta er stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þegar ráðuneytið ákvað að synja umsókn sem henni hafði borist var því skylt að rökstyðja þá synjun í samræmi við kröfur 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga ef þess var óskað af hálfu viðkomandi umsækjanda, sbr. 1. mgr. 21. gr. sömu laga. Þegar ákvörðun stjórnvalds byggir á mati, eins og í þessu tilviki, er úrlausn um það hvort stjórnvald hafi fullnægt kröfum 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga einkum byggð á athugun á því hvort fram settur rökstuðningur sé það „greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð á. Það fer því ávallt eftir atvikum hverju sinni hversu ítarlegur rökstuðningur þarf að vera svo að hann uppfylli framangreint skilyrði“, sjá hér athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3303.) Enda þótt það kunni að hafa einhverja þýðingu við heildarmat á því hvort stjórnvald hefur í rökstuðningi til aðila máls fullnægt kröfum 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga að um ívilnandi ákvörðun sé að ræða er ljóst að stjórnvöld verða án tillits til eðlis ákvörðunar ávallt við veitingu rökstuðnings að fullnægja þeim lágmarkskröfum sem fram koma í lagareglunni. Vegna skýringa ráðuneytisins að þessu leyti ítreka ég það sem ég rakti hér að framan um að synjun ráðuneytisins á úthlutun byggðakvóta getur ekki talist ívilnandi ákvörðun í þeirri merkingu sem hér skiptir máli enda þótt slík ákvörðun byggist á heimild ráðherra til að úthluta takmörkuðum gæðum sem umsækjandi á ekki lögvarða kröfu til.

Ég get því almennt séð ekki fallist á það sjónarmið sem fram kemur í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins til mín að eðli ákvörðunar ráðherra um úthlutun byggðakvóta hafi leitt til þess að vart var í þessum tilvikum hægt að krefjast „eins ítarlegs rökstuðnings og ella yrði gert“ a.m.k. ef þar er átt við að ráðuneytinu hafi ekki borið við þessar aðstæður að fullnægja kröfum 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga. Í skýringum ráðuneytisins er tekið fram að þrátt fyrir framangreinda afstöðu verði að líta svo á að sú aðstaða að „ekki [var] sérstaklega vikið að atriðum sem leiddu til synjunar einstakra umsókna [verði] ekki [talin] til fyrirmyndar við afgreiðslu mála sem þessara“. Með hliðsjón af ofangreindum sjónarmiðum tek ég undir þetta með ráðuneytinu og tel í ljósi þessarar afstöðu, og þar sem athugun mín að þessu leyti hefur ekki beinst að atvikum að baki hverri synjun fyrir sig, ekki tilefni til þess að ég fjalli um það hvort og þá með hvaða hætti rökstuðningur ráðuneytisins í þeim bréfum sem mér voru send hafi uppfyllt kröfur 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga. Ég vek hins vegar athygli á því að ég hef með álit, dags. í dag, í máli nr. 3756/2003, fjallað um þetta atriði að virtum atvikum í því máli.

#### **7. Beiðni umsækjenda að afgang að gögnum og svör ráðuneytisins af því tilefni.**

Í kafla VII í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til yðar, dags. 3. apríl 2002, óskaði ég eftir upplýsingum það hve margir umsækjendur um byggðakvóta hefðu óskað eftir afgangi

að gögnum í tilefni af umfjöllun ráðuneytisins um umsóknir og hvernig þeim beiðnum hafi verið svarað. Óskaði ég eftir afritum af bréfum um slíkar afgreiðslur.

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 19. maí sl., segir meðal annars eftirfarandi um framangreind atriði í fyrirspurnarbréfi mínu:

„[...]“

Það voru 4 umsækjendur sem óskuðu eftir aðgangi að gögnum í tilefni af umfjöllun ráðuneytisins um umsóknir. Í fyrstu var umræddum beiðnum hafnað á grundvelli 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 en þar segir:

„Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.“

Ráðuneytið breytti hins vegar fyrri ákvörðun sinni í þessu efni og sendi umræddum aðilum umbeðin gögn að lokinni nánari athugun á málinu.“

Ég tek fram af ofangreindu tilefni að mér barst 10. mars 2003 kvörtun frá umsækjanda um byggðakvóta sem synjað hafði verið um aðgang að gögnum um umsækjendur á sama svæði og hann hafði sótt um á. Var sú synjun byggð á 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Af því tilefni ræddi ég við ráðuneytisstjóra sjávarútvegsráðuneytisins og minnti á að þarna væri um að ræða ósk umsækjanda um aðgang að gögnum og því þyrfti að taka afstöðu til þess hvort hann ætti sem aðili máls rétt á aðgangi að umbeðnum gögnum á grundvelli ákvæða stjórnisýslulaga. Upplýsingalögin ættu hins vegar við um aðgang almennings að gögnum hjá stjórnisýslunni. Í kjölfar þessa samtals barst mér bréf frá sjávarútvegsráðuneytinu þar sem tilkynnt var að umbeðin gögn hefðu verið afhent þeim sem bar fram kvörtunina við mig. Ég taldi því ekki tilefni til frekari afskipta minna af því máli. Af ofangreindri lýsingu ráðuneytisins á því hvernig brugðist var við í öðrum tilvikum þegar umsækjendur óskuðu eftir aðgangi að gögnum tel ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um þetta atriði.

### III.

Ég hef hér að framan leitast við að lýsa helstu þáttum athugunar minnar á ákvörðunum sjávarútvegsráðherra frá því í desember 2002 um úthlutun byggðakvóta á grundvelli ákvæða 1. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og reglugerðar nr. 909/2002, um úthlutun á 2.000 lestum af þorski til sjávarbyggða, auk þess að víkja að tilteknum atriðum er beinast að undirbúningi og málsmeðferð ráðuneytisins af því tilefni. Ég tek fram að ég hef ákveðið að ljúka athugun minni á þessum atriðum að svo stöddu með bréfi þessu þar sem ég tel að í skýringarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 16. maí 2003, og á fundum mínum með fulltrúum þess hafi komið fram vilji til að endurskoða með heildstæðum hætti þann lagagrundvöll sem þessar ákvarðanir byggja á, þær reglur sem ráðherra setur af því tilefni og málsmeðferð við mat á einstökum umsóknum, komi til þess að byggðakvóta verði úthlutað að nýju á sama grundvelli. Ég mun í störfum mínum fylgjast með því að fyrirætlanir ráðuneytisins að þessu leyti komi til framkvæmda ef til kemur að byggðakvóta verði úthlutað að nýju til þeirra byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.

### IV.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 30. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um það hvort og þá hvaða ráðstafanir ráðuneytið hefði gert til að hrinda framangreindum fyrirætlunum í framkvæmd. Þá tók ég fram að fyrirspurn mín lyti einnig að tilmælum sem ég beindi til ráðuneytisins í álitni mínu, dags. 3. júlí 2003, vegna máls

nr. 3708/2003. Svarbréf sjávarútvegsráðuneytisins er dagsett 25. febrúar 2004 og segir þar svo:

„Með vísan til bréfs yðar frá 30. janúar 2004 vill ráðuneytið gera grein fyrir því hvernig staðið er að úthlutun byggðakvóta fyrir fiskveiðiárið 2003/2004.

Við úthlutun byggðakvóta er farið að ákvæðum reglugerðar nr. 596, 8. ágúst 2003, um úthlutun á 1.500 þorskígildislestum til stuðnings sjávarbyggðum, með þeim breytingum, sem gerðar voru í reglugerðum nr. 711/2003, 831/2003 og 890/2003. Í 2. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um hvernig heildarmagninu, 1.500 þorskígildislestum, skuli skipt milli einstakra sveitarfélaga og samkvæmt útreikningi ráðuneytisins skiptist það milli 41 sveitarfélags. Um miðjan október 2003 var öllum sveitarfélögum, sem byggðakvóta fengu í sinn hlut, sent bréf þar sem gerð var grein fyrir því, hversu mikið magn kæmi í hlut þeirra og ennfremur þeim kostum sem fyrir lægju um skiptingu aflaheimildanna milli einstakra báta, samkvæmt 3. og 4. gr. reglugerðarinnar, sbr. meðfylgjandi bréf.

Niðurstaðan var sú að í 15 sveitarfélögum var byggðakvótanum skipt milli einstakra báta á grundvelli 3. gr. reglugerðarinnar. Var skipt á grundvelli 3. gr. ýmist vegna þess að þau gerðu engar tillögur um aðra úthlutun aflaheimildanna eða vegna þess að þess var óskað að hún færi fram samkvæmt 3. gr. Í einu tilviki gerði sveitarstjórn tillögur um úthlutunarreglur, sem ráðuneytið gat ekki fallist á, þar sem tillögurnar tóku ekki til úthlutunar til báta og varð niðurstaðan þar að úthlutað var á grundvelli 3. gr.

Sveitarstjórnir 26 sveitarstjórna fóru þá leið að setja sérstakar reglur um úthlutun byggðakvótans til einstakra fiskiskipa og gerðu tillögur um þær reglur til ráðuneytisins. Ráðuneytið staðfesti reglur sveitarfélaganna í auglýsingum nr. 855, 17. nóvember 2003, nr. 891, 1. desember 2003 og 951, 15. desember 2003, sem birtust í B-deild Stjórnartíðinda. Eftir að ráðuneytið hafði staðfest reglur sveitarfélaga um úthlutun byggðakvótans auglýstu sveitarfélögin eftir umsóknum, sem þau tóku afstöðu til og sendu ráðuneytinu til staðfestingar. Þegar þetta er ritað þá hefur komið til úthlutunar byggðakvóta í 23 sveitarfélögum samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 596/2003 en frestur sveitarfélaga til þess að skila tillögum er til 1. mars n.k.

Ráðuneytið hefur hér í stórum dráttum rakið hvernig staðið hefur verið að úthlutun byggðakvótans á yfirstandandi fiskveiðiári. Í þessu sambandi vill ráðuneytið láta fram koma, að ráðuneytið lagði höfuðáherslu á, að fram kæmi í reglum sveitarfélaga að aflaheimildunum yrði að úthluta á fiskiskip og ennfremur, að fram kæmi í reglunum með hvaða hætti aflaheimildirnar skiptust milli umsækjenda og hvaða skilyrðum úthlutun væri bundin. Í allmörgum tilvikum gerði ráðuneytið athugasemdir við fyrstu tillögur sveitarstjórna vegna þess að það taldi að reglunum væri ábótavant að þessu leyti. Ráðuneytið leggur áherslu á að samvinna við sveitarfélög var mjög góð og sveitarfélög sýndu mikinn vilja til að standa vel að málum.“

## 17.0. Skaðabætur.

### 17.1. Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995. Bótanefnd. Réttaróvissa. (Mál nr. 3791/2003)

A kvartaði til umboðsmanns yfir synjun bótanefndar, samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, á umsókn hans um bætur vegna áverka sem hann kvaðst hafa orðið fyrir vegna líkamsárásar.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um mál A með bréfi til hans, dags. 26. nóvember 2003. Þar segir m.a. að athugun umboðsmanns hafi beinst að því hvort fallast beri á það með bótanefndinni að skilyrði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1995 hafi ekki verið uppfyllt í máli A. Í ákvæðinu segir að ríkissjóður greiði bætur vegna „tjóns sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum“ í samræmi við ákvæði laganna. Í bréfi umboðsmanns til A kemur fram að ekki verði annað séð af samanburði á tilteknum forsendum í dómi Hæstaréttar 19. júní 2002 í máli nr. 72/2002 og athugasemdum úr lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995 en að þar fari ekki að öllu leyti saman lýsing á skilyrðum bótaskyldu samkvæmt lögnum. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður að enda þótt færa mætti rök fyrir því að aðstæður í máli A væru með þeim hætti að skilyrði bótaskyldu kynnu að vera fyrir hendi í ljósi umræddra forsendna úr áður nefndum dómi Hæstaréttar frá 19. júní 2002 gæti hann ekki fullyrt að niðurstaða bótanefndar í máli A hefði verið í ósamræmi við reglur laga nr. 69/1995. Var það niðurstaða umboðsmanns að það yrði að vera hlutverk dómstóla að skera endanlega úr um þetta atriði og hefði hann því ákveðið að ljúka máli A með ábendingu um það, sbr. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður ákvað í ljósi þeirrar réttaróvissu sem hann taldi vera til staðar um skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995 að vekja athygli dómismálaráðherra á niðurstöðu sinni í máli A, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort framangreint bréf mitt hefði orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær felist. Bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er dagsett 16. apríl 2004 og segir þar meðal annars eftirfarandi:

„Ráðuneytið hefur farið ítarlega yfir mál þetta í kjölfar ábendingar yðar. Ráðuneytið tekur undir þær athugasemdir yðar er fram koma í bréfi yðar til [A], dags. 26. nóvember 2003, þar sem þér vísið til þess að ekki er af hálfu Hæstaréttar tekin afstaða til þess í hinum umrædda dómi hvort og þá hvaða þýðingu athugasemdir úr lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995, hafa við mat á skilyrðum bótaskyldu samkvæmt lögnum. Hljóti það að vera hlutverk dómstóla að meta þetta atriði eins og atvikum sé háttáð. Ráðuneytið hefur í kjölfar bréfs yðar, haft samband við lögmann [A] og greint honum frá afstöðu ráðuneytisins og bent honum á möguleika [A] á því að fá gjafsókn vegna málsins. Þá má benda á að nú eru mál til meðferðar í dómskerfinu er varða lög nr. 69/1995. Ráðuneytið hyggst að þeim niðurstöðum fengnum fara yfir málið í heild sinni og skoða hugsanlegar lagabreytingar, þar á meðal hvort eðlilegra sé að leiða í lög þær athugasemdir er fram koma í lögskýringargögnum og vitnað hefur verið til í máli þessu.“

## 18.0. Skattar og gjöld.

### 18.1. Orkuveita Reykjavíkur. Innheimta seðilgjalds. Útgáfa reiknings. (Mál nr. 3471/2002, 3608/2002 og 3635/2002)

Umboðsmanni Alþingis bárust nokkur erindi vegna innheimtu Orkuveitu Reykjavíkur á seðilgjaldi að fjárhæð 450 krónur 15 dögum eftir gjalddaga í tilefni af vanskilum á greiðslu raforkureikninga hjá fyrirtækinu. Auk þessa voru gerðar athugasemdir við það að fyrirtækið sendi ekki þeim viðskiptavinum, sem kjósa að greiða fyrir áætlaða raforkunotkun með bein- eða boðgreiðslum, reikning vegna viðskiptanna nema einu sinni á ári. Umboðsmaður lauk framangreindum málum með bréfum til þeirra sem leitað höfðu til hans auk þess að senda Orkuveitu Reykjavíkur bréf, dags. 31. janúar 2003, um málin.

Umboðsmaður tók fram rakti ákvæði laga nr. 139/2001, um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur, og benti á að á grundvelli laganna hefði verið sett gjaldskrá nr. 156/2001 sem staðfest hefði verið af iðnaðarráðherra. Framangreint seðilgjald kemur fram í lið 4.5. í gjaldskránni og er þannig sérgreint sem einn þáttur í kostnaði við kaup á orku og þjónustu frá Orkuveitu Reykjavíkur. Umboðsmaður tók fram af gefnu tilefni að lagagrundvöllurinn að baki seðilgjaldinu væri ólíkur þeim sem stæði að baki svonefndu girógjaldi sem innheimt hefði verið af Ríkisútvarpinu og hann hefði fjallað um í álitinu sínu frá 15. mars 2002 í máli nr. 3350/2001.

Umboðsmaður tók fram að þegar horft væri til eðlis innheimtugjaldsins og þeirrar staðreyndar að það hefði verið afmarkað með skýrum og glöggum hætti í gjaldskrá sem staðfest hefði verið af iðnaðarráðherra samkvæmt lögum nr. 139/2001 yrði af hálfu umboðsmanns ekki gerðar athugasemdir við þá afstöðu ráðuneytisins að sú fjárhæð sem þar væri byggt á væri hófleg og innan skynsamlegra marka. Umboðsmaður taldi þannig ekki fært að fullyrða að það hefði verið í ósamræmi við staðfestingarhlutverk ráðuneytisins að það skyldi byggja staðfestingu sína á mati enda þótt ekki lægi fyrir nákvæmur útreikningur eða kostnaðargreining á umræddu seðilgjaldi.

Í tilefni af þeim erindum sem lutu að því að Orkuveita Reykjavíkur gæfi ekki út reikninga nema einu sinni á ári til orkukaupenda, sem kosið hafa að greiða fyrir raforkunotkun sína með bein- eða boðgreiðslum, ritaði umboðsmaður fyrirtækinu bréf og óskaði upplýsinga um þetta atriði. Af svari Orkuveitu Reykjavíkur til umboðsmanns taldi hann mega ráða að ákveðið hefði verið að breyta þessu fyrirkomulagi og að framvegis gætu þeir sem þess óska fengið sent í pósti afrit áætlunarreikninga sinna auk venjulegrar útsendingar uppgjörreikninga. Umboðsmaður tilkynnti þeim sem til hans höfðu leitað vegna þessa atriðis um þessi viðbrögð fyrirtækisins.

Í bréfi til Orkuveitu Reykjavíkur kynnti umboðsmaður fyrirtækinu að hann hefði í ljósi svara fyrirtækisins ákveðið að ljúka umfjöllun sinni um erindin. Í bréfinu tók umboðsmaður fram að hann gengi út frá því að þau afrit áætlunarreikninga sem orkukaupendur gætu fengið send yrðu af hálfu fyrirtækisins útbúin þannig að þau teldust fullnægjandi skjöl í bókhaldi orkukaupenda, meðal annars vegna reglugerðar nr. 50/1993, um bókhald og tekjuskráningu virðisaukaskattskyldra aðila. Þá taldi umboðsmaður rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri við Orkuveitu Reykjavíkur, í ljósi þeirra skyldna sem hvíla á fyrirtækinu um útgáfu reikninga vegna seldrar vöru og þjónustu, að þess yrði gætt að kynna orkukaupendum möguleika þeirra til að fá útgefna reikninga vegna þeirra greiðslna sem þeir inna af hendi fyrir keypta orku. Tók umboðsmaður fram að hann teldi það vera í betra samræmi við stöðu Orkuveitu

Reykjavíkur sem eina söluaðila á rafmagni og heitu vatni á orkuveitusvæði sínu og fyrirtækis í opinberri eigu að Orkuveita Reykjavíkur hefði frumkvæði að því að kynna orkukaupendum umrædda möguleika til að fá útgefna reikninga heldur en að láta vitneskju viðskiptavina um þá ráðast af því hvort þeir kunni að beina fyrirspurn um þetta til þjónustuvers fyrirtækisins. Óskaði umboðsmaður eftir því að Orkuveita Reykjavíkur gerði honum skriflega grein fyrir hvernig brugðist yrði við framangreindri ábendingu.

Með bréfi til Orkuveitu Reykjavíkur, dags. 5. mars 2004, ítrekaði ég ósk mína um að fyrirtækið gerði mér skriflega grein fyrir því hvernig brugðist yrði við framangreindri ábendingu minni. Í svarbréfi Orkuveitunnar, dags. 29. sama mánaðar, kemur meðal annars fram að fyrirhugað sé að senda öllum viðskiptavinum fyrirtækisins kynningarbréf og að stefnt sé að útsendingu þess fyrir 15. apríl 2004.

Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði hjá Orkuveitu Reykjavíkur við lokafrágang skýrslunnar hafði útsending kynningarbréfsins tafist en talsmaður Orkuveitunnar kvað stefnt að því að senda það út á haustdögum.

**18.2. Svör við erindum. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda.  
Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Vandaðir stjórnsýsluhættir.  
(Mál nr. 3540/2002)**

B kvartaði fyrir hönd A ehf. yfir svörum tollstjórans í Reykjavík við erindi hans þar sem óskað var eftir skýringum tollstjórans á því hvernig embættið hefði ráðstafað tilteknum greiðslum ofgreidds virðisaukaskatts A ehf. á tímabilinu 1995-2000.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 31. janúar 2003. Þar rakti hann þá meginreglu stjórnsýsluréttar að sá sem bæri fram skriflegt erindi við stjórnvald ætti rétt á því að stjórnvaldið svaraði honum skriflega ef hann vænti svars. Þá leiddi af 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að stjórnvöldum væri skylt að veita þeim sem til þeirra leituðu nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál er snertu starfssvið þeirra. Í samræmi við framangreint taldi umboðsmaður að almennt yrði að gera þá kröfu til stjórnvalda sem ráðstöfuðu fjármunum í eigu borgaranna, sem til komnir væru vegna ofgreiðslu á lögbundnum sköttum eða gjöldum, að þau skýrðu með nægilega skýrum hætti hvert hefði verið tilefni slíkra ráðstafana og í hverju þær hefðu verið fólgnar, ef ósk kæmi fram um það. Benti umboðsmaður á að borgurunum gæfist aðeins með því móti raunhæfur og virkur kostur á að fylgjast með því hvort og þá hvernig stjórnvöld ákveða að ráðstafa fjármunum í eigu þeirra og þá eftir atvikum hvort stjórnvöld hafi farið að lögum í því sambandi. Var það afstaða umboðsmanns að slíkar skýringar stjórnvalda væru betur í samræmi við þau almennu réttaröryggissjónarmið sem stjórnvöldum bæri að hafa í huga í störfum sínum og sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður benti á að þær skýringar sem B voru láttnar í té í tilefni af fyrirspurn hans hefðu falist í útprentunum á öllum færslum A ehf. á tímabilinu 1995 til 2000 úr innheimtukerfum sem tollstjórinn notaði. Þar hefði jafnframt verið merkt við ákveðnar fjárhæðir sem þó voru yfirleitt ekki sömu fjárhæðir og B hafði spurt um, þótt ætla yrði að þær hafi verið hluti þeirra. Í gögnum þeim sem B voru send hefði þannig ekki verið að finna neinar samandregnar upplýsingar þar sem því væri lýst hvernig einstökum fjárhæðum sem fyrirspurnir B lutu að hafði verið ráðstafað. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður að svar tollstjórans í Reykjavík til B hefði ekki fullnægt þeim kröfum sem gera yrði til stjórnvalda í slíkum tilvikum.



Umboðsmaður tók einnig til athugunar á hvaða lagagrundvelli tollstjóra bæri að haga svörum við fyrirspurnum eins og þeirri sem B bar fram vegna A ehf. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við þá afstöðu embættis tollstjóra að fara yrði með fyrirspurnir vegna ráðstöfunar embættisins á fjármunum sem myndast hefðu vegna ofgreiðslu virðisaukaskatts eftir upplýsingalögum nr. 50/1996, að því marki sem fyrirspurnir vörðuðu almennan aðgang að gögnum í vörslum innheimtumanns ríkissjóðs. Umboðsmaður benti hins vegar á að slík fyrirspurn gæti í einhverjum tilvikum falið í sér beiðni um upplýsingar eða gögn í tilefni af ráðstöfun sem teldist ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Taldi umboðsmaður að sú afstaða tollstjóra sem komið hefði fram í skýringum embættisins til umboðsmanns í tilefni af kvörtun B fæli í sér of fortakslausan skilning á gildi upplýsingalaganna í málum sem varða beiðni um upplýsingar á borð við þá sem B beindi til skattstjóra.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til tollstjóra að hann tæki mál A ehf. fyrir að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum er rakin væru í álitinu.

Með bréfi til tollstjórans í Reykjavík, dags. 23. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort leitað hefði verið á ný til embættis hans af hálfu A ehf. og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefði verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi tollstjórans í Reykjavík, sem dagsett er 19. febrúar 2004, kemur fram að beiðni hafi borist frá B 12. febrúar 2003 um skýringar á ráðstöfun tiltekinnna ofgreiðslna virðisaukaskatts í framhaldi af áliti mínu. Orðið hafi verið við þeirri beiðni og allar hreyfingar vegna virðisaukaskatts A ehf. handunnar yfir í Excel skjal með skýringum á því hvernig inneignum hefði verið ráðstafað. Einnig hafi verið send ljósrít kvittana sem sýndu undirskriftir þeirra aðila sem tóku við endurgreiðslum f.h. A ehf.

### 18.3. Þjónustugjöld. Innheimta gjalds vegna inntökuprófa í læknadeild Háskóla Íslands. Lögætisregla. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3805/2003)

Hinn 25. maí 2003 birtist í Morgunblaðinu auglýsing um inntökupróf í læknadeild Háskóla Íslands. Í henni kom meðal annars fram að við skráningu í prófið þyrfti að leggja fram kvittun fyrir greiðslu próftökugjalds kr. 8.500 inn á bankareikning Háskóla Íslands. Þessi auglýsing og það skilyrði sem þar kom fram um að þeir, sem hygðust þreyta slíkt próf, greiddu fyrst sérstakt próftökugjald, varð umboðsmanni tilefni til þess að taka það til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort fyrir hendi væri fullnægjandi lagaheimild fyrir háskólaráð til að ákveða töku slíks gjalds í reglum nr. 885/2001, um inntöku nýnema í læknisfræðiskor og sjúkráþjálfunarskor í læknadeild Háskóla Íslands. Umboðsmaður ritaði háskólaráði bréf af þessu tilefni og að fengnu svarbréfi hélt hann fund með fulltrúum Háskóla Íslands vegna athugunarinnar.

Umboðsmaður rakti 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, þar sem mælt er fyrir um að háskólanum skuli heimilt að taka gjald fyrir þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Tók hann fram að athugun sín hefði alfarið beinst að því hvort „gerð, fyrirlögn og yfirferð“ umrædds inntökuprófs í læknadeild Háskóla Íslands yrði talin þjónusta sem háskólanum væri skylt að veita í merkingu þessa ákvæðis.

Umboðsmaður tók m.a. fram að lög nr. 41/1999 og lög nr. 136/1997, um háskóla, gera beinlínis ráð fyrir því að Háskóli Íslands geti ákveðið að láta nemendur gangast

undir inntökupróf til viðbótar við hin almennu skilyrði um stúdentspróf eða sambærilegt nám, m.a. ef ákveðið er að setja fjöldatakmarkanir á inngöngu í tiltekið nám við háskólann. Gæti hann ekki fallist á þá afstöðu háskólaráðs að „gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófs“ í læknadeild eins og það hefði verið framkvæmt sumarið 2003 teldist falla utan þeirrar þjónustu sem háskólanum væri skylt að veita, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Háskólinn hefði aðeins verið að nýta heimildir laga nr. 41/1999 og laga nr. 136/1997 til að takmarka fjölda nemenda í námi við læknadeild. Það að gera greiðslu á sérstöku prófgjaldi skilyrði fyrir því að geta notið þeirrar lögbundnu þjónustu sem Háskóla Íslands væri skylt að veita gæti því ekki rúmast innan gjaldtökuheimildar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Tæki Háskóli Íslands þá ákvörðun að nýta með þessum hætti lögmæltar heimildir til að setja fjöldatakmarkanir og gera inntökupróf að skilyrði fyrir inngöngu í nám, sem skólanum væri að lögum skylt að bjóða upp á, gæti háskólinn ekki nema það samrýmdist 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 látið þá nemendur sem ákveða að þreyta sérstakt inntökupróf á vegum skólans bera þann kostnað sem leiddi af framkvæmd slíkrar ákvörðunar.

Það var niðurstaða umboðsmanns að Háskóla Íslands hefði skort heimild í lögum til að innheimta sérstakt gjald að upphæð kr. 8.500 af þeim sem þreyttu inntökupróf til náms í læknisfræði við Háskóla Íslands fyrir skólaárið 2003-2004. Beindi hann þeim tilmælum til Háskóla Íslands að hann gerði viðhlítandi ráðstafanir í tilefni af álitinu og þá eftir atvikum í samræmi við lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

## I.

Hinn 25. maí 2003 birtist í Morgunblaðinu auglýsing um inntökupróf í læknadeild Háskóla Íslands. Í henni kom meðal annars fram að við skráningu í prófið þyrfti að leggja fram kvittun fyrir greiðslu próftökugjalds kr. 8.500 inn á bankareikning Háskóla Íslands.

Framangreind auglýsing um inntökupróf í læknadeild HÍ og það skilyrði sem þar kemur fram um að þeir, sem hyggist þreyta slík próf, greiði fyrst sérstakt próftökugjald varð mér tilefni til þess að taka það til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort fyrir hendi væri fullnægjandi lagaheimild fyrir háskólaráð til að ákveða töku slíks gjalds í reglum nr. 885/2001, um inntöku nýnema í læknisfræðiskor og sjúkrahjálfunarskor í læknadeild Háskóla Íslands.

Ég lauk máli þessu með álitu, dags. 31. desember 2003.

## II.

Ég ritaði háskólaráði bréf, dags. 26. maí 2003, vegna ákvörðunar minnar um að taka framangreind atriði til athugunar að eigin frumkvæði. Þar sagði meðal annars svo:

„Um inntöku nýnema í læknisfræðiskor og sjúkrahjálfunarskor í læknadeild Háskóla Íslands gilda reglur nr. 885/2001, með áorðnum breytingum. Þær hefur háskólaráð sett með stoð í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, sbr. 3. mgr. 89. gr. reglna fyrir Háskóla Íslands nr. 458/2000, sbr. 7. gr. reglna nr. 885/2001. Í 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 885/2001 segir að heimilt sé á grundvelli 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, að innheimta próftökugjald til að kosta gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófa. Sé próftökugjald innheimt fari um fjárhæð þess og innheimtu eftir sameiginlegum reglum fyrir Háskóla Íslands. Ákvæði 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 er svohljóðandi:

„Háskóla Íslands skal heimilt að taka gjald fyrir þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Honum er enn fremur heimilt að taka gjöld

fyrir endurmenntun og fræðslu fyrir almenning. Háskólaráð setur nánari reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda samkvæmt ákvæði þessu.“

Í athugasemdum við 1. mgr. 18. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 41/1999 segir meðal annars svo:

„Í 1. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að taka gjald fyrir þjónustu sem háskólinn lætur í té. Hér er einkum átt við þjónustu sem háskólinn veitir og er fyrir utan hina lögböðnu þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. [...] Háskólinn hefur ekki haft skýra heimild í lögum til að taka gjald fyrir margvíslega þjónustu, utan þeirrar þjónustu sem honum er skylt að veita lögum samkvæmt. Hann hefur möguleika á að veita og vill veita ýmsa þjónustu en getur það ekki vegna skorts á fé. Dæmi um slíkt gæti verið aukin þjónusta vegna tölvuaðgangs og innhringisambanda fyrir þá stúdenta sem þess óska. Einnig gæti hér fallið undir gjaldtaka fyrir veitingu vottorða um námsástundun og próf sem eru utan reglulegrar upplýsingagjafar um þetta efni. Með þessu ákvæði er lagt til að þessi möguleiki verði rýmkaður, en um leið er lögð áhersla á að ákvarðanir um slík þjónustugjöld verða að byggjast á þeim kostnaði sem felst í því að veita þjónustuna. [...]“ (Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 3314.)

Framangreind auglýsing um inntökupróf í læknadeild HÍ og það skilyrði sem þar kemur fram um að þeir sem hyggist þreyta slík próf greiði fyrst sérstakt próftökugjald hefur orðið mér tilefni til þess að taka það til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort og þá með hvaða hætti tilvitnuð 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 feli í sér fullnægjandi lagaheimild fyrir háskólaráð til að ákveða töku slíks gjalds í reglum nr. 885/2001. Í ljósi þess að háskólaráð er samkvæmt umræddu lagaákvæði falið að setja nánari reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda sem þar koma fram og að virtri 1. mgr. 3. gr. laga nr. 41/1999 um hlutverk og stöðu háskólaráðs samkvæmt þeim lögum hef ég ákveðið að beina fyrirspurn minni af þessu tilefni til ráðsins. Ég óska því eftir að háskólaráð skýri viðhorf sitt til framangreinds álitaefnis og þá einkum með tilliti til þess orðalags fyrsta málsl. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 að heimild sú sem þar er veitt taki til gjalda fyrir þjónustu sem telst „utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita“. Óska ég eftir skýringum háskólaráðs á því hvernig framkvæmd inntökuprófs í læknadeild, og þá gjaldtaka vegna próftöku af því tilefni, falli utan þeirrar þjónustu sem læknadeild, sem háskóladeild innan Háskóla Íslands, er skylt að veita, sbr. t.d. III. kafla laga nr. 41/1999. Telji háskólaráð að það hafi haft fullnægjandi heimild í 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 til að mæla fyrir um umrætt próftökugjald í reglum nr. 885/2001 óska ég eftir upplýsingum um það hvernig upphæð próftökugjaldsins var ákveðin og hvaða kostnaður búi að baki gjaldinu. Minni ég í því sambandi á athugasemdir þær sem fram koma í niðurlagi tilvitnaðra ummæla úr lögskýringargögnum.“

Svarbréf háskólaráðs barst mér 14. október 2003 en þar segir meðal annars:

„Á fundi háskólaráðs þann 8. nóvember 2001 voru reglur um inntökupróf samþykktar af háskólaráði á grundvelli draga sem undirbúin höfðu verið í sameiningu af læknadeild og sameiginlegri stjórnslu Háskólans. Sjö háskólaráðsmanna greiddu atkvæði með samþykktinni en einn var á móti [...]. Reglurnar voru sendar til birtingar í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga um Háskóla Íslands og birtust þann 30. nóvember 2001 (nr. 885/2001).

Í 2. mgr. 3. gr. reglnanna segir:

„Heimilt er á grundvelli 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 um Háskóla Íslands að innheimta próftökugjald til að kosta gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófa. Ef próftökugjald er innheimt fer um fjárhæð þess og innheimtu eftir sameiginlegum reglum fyrir Háskóla Íslands.“

Fram að því að inntökuprófið fór fram í júní 2003, var tvisvar gerð breyting á reglunum (reglur nr. 134/2002 og nr. 503/2002). Þessar breytingar snertu hins vegar ekki þetta ákvæði um próftökugjald.

Þegar vísað er til sameiginlegra reglna Háskóla Íslands í 2. mgr. 3. gr. reglna um inntökuprófið er átt við 70. gr. reglna nr. 458/2000, en þar segir m.a. í 3. mgr.:

„Gjöld sem innheimt eru á grundvelli 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, sbr. nánari ákvæði í reglum þessum, skulu ekki vera hærri en sá kostnaður sem til verður við að veita þjónustuna og skal þeim eingöngu varið til að standa straum af henni.“

Við skiptingu fjárveitinga innan Háskólans fyrir árið 2003 var ekki gert ráð fyrir fjárveitingu til læknadeildar vegna væntanlegs inntökuprófs. Svo sem sjá má af forsendum sem háskólaráð lagði til grundvallar við gerð fjárhagsáætlunar [...] er framlagi ríkisins til Háskólans ráðstafað til þeirra tveggja meginverkefna sem skólinn hefur með höndum lögum samkvæmt, þ.e. hefðbundins háskólanáms skráðra stúdenta annars vegar og rannsókna hins vegar.

Fyrir fund háskólaráðs þann 20. mars 2003, var lagt erindi læknadeildar um að heimild til álagningar próftökugjalds yrði nýtt vegna væntanlegs inntökuprófs í júní [...]. Læknadeild rökstuddi beiðnina með því að fyrirsjáanlega mundi töluverður kostnaður verða við framkvæmd inntökuprófsins, og voru fimm kostnaðarliðir þar tilgreindir. Tekið var þó fram að erfitt væri að meta á hvaða fjárhæðum kostnaðurinn myndi hlaupa fyrr en eftir að skráningu til prófsins lyki. Að teknu tilliti til útlagðs kostnaðar taldi læknadeild próftökugjaldið ekki mega vera lægra en kr. 7.500,-.

Jafnframt var á þessum háskólaráðsfundi lagt fram minnisblað frá Nemendaskrá Háskóla Íslands [...], þar sem óskað var eftir því að háskólaráð tæki tillit til þess, við ákvörðun um próftökugjald, að kostnaður félli óhjákvæmilega á Nemendaskrá. Talið var að móttaka og frágangur gagna væri ígildi rúmlega mánaðarvinnu fyrir starfsmann í fullu starfi sem ráða þyrfti sérstaklega til þess að sinna verkefninu. Reiknaðist Nemendaskrá til að kostnaðurinn gæti orðið rúmlega 500 þús. kr.

Háskólaráð tók ekki afstöðu til málsins á fundi sínum þann 20. mars 2003 [...], en tók málið fyrir að nýju á fundi sínum þann 10. apríl 2003 [...]. Þar var samþykkt með sjö atkvæðum að próftökugjald skyldi innheimt að fjárhæð kr. 8.500,-. Tveir fulltrúar stúdenta voru á móti.

Próftökugjaldið var í kjölfar þessa auglýst á vef Háskólans og kynnt væntanlegum próftökum. Ekki komu fram formlegar athugasemdir við gjaldið úr þeirra hópi, en með bréfi dags. 29. apríl 2003 [...] gerði Stúdentaráð Háskóla Íslands (SHÍ) grein fyrir ályktun sinni gegn próftökugjaldinu. Jafnframt var óskað eftir rökstuðningi fyrir þessari gjaldtöku meðal annars varðandi þá lagastoð sem gjaldið er talið byggja á og eins varðandi sundurliðun upphæðarinnar. Þessu bréfi var svarað af hálfu Háskólans þann 26. maí 2003 [...].

## II.

Umrætt ákvæði 1. mgr. 18. gr. laga um Háskóla Íslands hefur að geyma einfalda lagaheimild til þess að almenningur standi undir kostnaði vegna þátta sem teljast vera utan almenns rekstrar Háskóla Íslands.

Að mati háskólaráðs ber að skýra umrædda lagaheimild skv. orðanna hljóðan og í samræmi við önnur ákvæði laga um Háskóla Íslands. Er þar sérstaklega vitnað til 1. gr. laganna þar sem skyldur Háskólans eru skilgreindar en þessar skyldur styðjast bæði við aldalanga alþjóðlega hefð og skilgreiningar í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að (sjá m.a. ákvæði Lissabon samningsins um viðurkenningu á menntun og hæfi að því er varðar ædra skólastig á Evrópusvæðinu - Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, [...]). Að teknu tilliti til þessa verður að telja að lögmælt þjónusta sem Háskóla Íslands er skylt að veita felist í eftirfarandi þáttum:

1. Að bjóða upp á hefðbundið háskólanám.
2. Að stunda rannsóknir.
3. Að sinna endurmenntun.
4. Að miðla fræðslu til almennings.
5. Að veita þjóðfélaginu þjónustu í krafti þekkingar sinnar.

Allir þessir þættir hafa í för með sér tiltekna starfsemi sem fram fer á vegum Háskólans. Megineinkenni þeirrar starfsemi sem fram fer innan hvers þátta ætti að öllu jöfnu ekki að orka tvímælis. Sérstaklega er vísað til þess að hugtakið „hefðbundið háskólanám“ á sér fastmótað inntak, sem umboðsmaður hefur m.a. fjallað um í álitum sínum (mál nr. 2408/1998). Skyldur Háskólans að þessu leyti eru bundnar við þá sem eru skrásettir stúdentar í skólanum, sbr. 4. mgr. 13. gr. laga um Háskóla Íslands. Það sama gildir um endurmenntunarhugtakið, sbr. m.a. umfjöllun í svokölluðu MBA-máli (dómur Hæstaréttar 26. september 2002).

Því verður að telja að starfsemi sem fellur undir einhvern af þessum fimm þáttum, sé þjónusta sem háskólanum er skylt að veita í skilningi 1. mgr. 18. gr. laga um H.Í. og að gagnálykta verði frá því þannig að Háskólanum sé að lögum ekki skylt að standa fyrir annarri starfsemi.

Hvað varðar önnur skýringarsjónarmið sem koma til skoðunar varðandi umrædda gjaldtökuheimild, vill háskólaráð benda á megintilgang ákvæðisins sem er að fá Háskólanum skýra lagastoð fyrir gjaldtöku í margvíslegum tilvikum og rýmka möguleika hans til gjaldtöku. Ýmis ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga um Háskóla Íslands styðja þetta, m.a. skýringar við 9. gr. frumvarpsins, sem sérstaklega á við um gjaldtökuheimildir deildar. Rétt er hins vegar að benda á (m.a. vegna tilvísunar í bréfi umboðsmanns til III. kafla laga nr. 41/1999) að skv. 1. mgr. 2. gr. reglna nr. 885/2001 er inntökuprófið haldið á vegum Háskóla Íslands, en ekki læknadeildar.

Þá er athyglisverð sú staðreynd að í þágildandi reglugerð um Háskóla Íslands (sbr. augl. Stjtið. A. nr. 98/1993) var í 44. gr. að finna heimild fyrir töku prófgjalds af skráðum stúdentum. Ákvæðið hafði að vísu ekki verið notað um árabíl en telja verður augljóst að heimildir af þessu tagi hafi verið meðal þeirra atriða sem tilgangurinn var að afla skýrrar lagastoðar fyrir. Það er síðan sjálfstætt mál að háskólaráð ákvað með setningu þeirra reglna sem tóku við af reglum nr. 98/1993, að slík gjöld yrðu ekki innheimt (sbr. 1. mgr. 70. gr. reglna nr. 458/2000).

Háskólaráð telur einnig að líta verði til markmiðs þess að taka upp inntökupróf sem aðferð til þess að velja þá sem stunda munu nám í kennslugrein við Háskólann þar sem fjöldatakmörkun er við lýði. Röksemdum fyrir þessu fyrirkomulagi var ítarlega lýst í

greinargerð með reglum nr. 885/2001 [...]. Eins og skýrt kemur þar fram er markmið breytinganna m.a. að bæta hag þeirra sem vilja stunda nám í læknadeild, en komast ekki að vegna fjöldatakmörkunar. Sömuleiðis er ljóst að markmið breytingarinnar var ekki fjárhagslegt, enda leiðir hún til þess að deildin fær minna fé í sinn hlut skv. þeim forsendum fyrir skiptingu fjárveitinga sem áður er getið, auk þess kostnaðar sem inntökuprófið veldur.

Líta verður einnig til þess að gjaldtökuheimild af þessu tagi er ekki bundin við lög um Háskóla Íslands, heldur byggist hún á rammalögum um háskóla (19. gr. laga nr. 136/1997). Ákvæði, nær samhljóða 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, er í lögum um aðra ríkisháskóla (Kennaraháskóla Íslands, Háskólann á Akureyri og Tækniháskóla Íslands). Af þessu má ljóst vera að löggjafinn hefur ætlað gjaldtökuheimildinni vítt gildissvið. Skýra verður þessi ákvæði með hliðsjón af margvíslegri starfsemi háskólanna og því að löggjafinn hefur ætlað þeim mikið sjálfstæði og svigrúm til þess að þróast, sbr. t.d. ummæli í dómi Hæstaréttar í MBA-málinu sem áður er getið.

Háskólaráð fellst á að vegna áhrifa lögmætisreglunnar sé ekki tilefni til rúmrar skýringar á 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Ráðið telur hins vegar að þau skýringarsjónarmið sem hér hafa verið rakin mæli öll gegn þrengjandi skýringu á ákvæðinu. Er það jafnframt haft í huga að umrætt próftökugjald getur ekki talist hátt m.a. með hliðsjón af lögbundnu skrásetningargjaldi í H.Í. (sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999) og gjöldum sem tíðkast í framhaldsskólum, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla. Sérstök athygli er vakin á því að enginn þeirra sem gekk til prófsins gerði rökstuddar athugasemdir við fjárhæð próftökugjaldsins eða þann grundvöll sem það væri reist á.

### III.

Þegar háskólaráð tók ákvörðun sína um gjaldtökuna lá fyrir ráðinu álit frá lögfræðingi háskólarektors um það, hvort sú starfsemi að halda inntökupróf fyrir nemendur sem vilja skrá sig til náms í háskóladeild, sé hluti af lögbundinni skyldu Háskólans eða ekki [...]. Álitsgerðin var upphaflega lögð fyrir ráðið í október 2001 er drög að reglum um inntökupróf komu fyrst til umræðu, en síðan að nýju á fundi ráðsins þann 20. mars 2003.

Meginniðurstaða álitsins byggist á tvennu. Annars vegar því að þeir sem þreyta inntökuprófið séu ekki skráðir stúdentar við Háskóla Íslands og hins vegar því að gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófs er sjálfstætt verkefni, óháð hefðbundnu háskólanámi og eðlisólíkt öðrum verkefnum sem stjórnarsýsla Háskólans hefur með höndum. Þetta verkefni er þar með ekki hluti af því sem nefna megi lögákveðna kjarnastarfsemi sem Háskólanum er skylt að standa fyrir og kosta af fjárveitingum úr sameiginlegum sjóðum.

Háskólaráð féllst á niðurstöðu álitsins og taldi á grundvelli þess að heimilt væri í samræmi við 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands eins og hún verður skýrð skv. ofangreindu, að innheimta gjald vegna inntökuprófsins að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þessi afstaða ráðsins er óbreytt enda hafa ekki komið fram ný gögn eða sjónarmið sem raska grundvelli ákvörðunarinnar.

### IV.

Vísað er til þess sem áður greinir varðandi tildrög þess að háskólaráð ákvað fjárhæð próftökugjaldsins. Eins og fram kemur var fjárhæðin ákveðin að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga um kostnaðarliði og á grundvelli varfærnislegs mats á því hversu margir myndu þreyta inntökuprófið, en læknadeild hafði áætlað út frá aðsókn að deildinni á undanförunum árum að fjöldinn myndi sennilega verða á bilinu 200 til 600.

Staðfest er af hálfu læknadeildar að 203 þreyttu inntökuprófið og greiddu próftökugjald. Einn hætti við að þreyta prófið og fékk helming gjaldsins endurgreiddan. Tekjur vegna gjaldsins voru því kr. 1.729.750,-.

## V.

Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum frá læknadeild [...] er útlagður kostnaður deildarinnar vegna inntökuprófsins í júní sl. tæplega 2.500 þús. kr. Þetta er sérgreindur kostnaður vegna prófsins og að langmestu leyti greiðslur til aðila utan læknadeildar og Háskólans. Reyndar hafa enn ekki allir reikningar skilað sér og því hugsanlegt að fjárhæðin muni hækka lítillega þegar endanlegt uppgjör á sér stað.

Útlagður kostnaður annarra eininga, þ.e. Nemendaskrár og kennsluviðs (vegna prófvarða), er a.m.k. 800 þús. kr. [...]. Er þá miðað við að starfsmaður hjúkrunarfræðideildar sem fenginn var til Nemendaskrár í maí hafi verið í 80% starfi við inntökuprófið mánuðina júní og júlí.“

Hinn 19. desember 2003 átti ég fund með fulltrúum Háskóla Íslands vegna athugunar minnar á máli þessu.

## III.

### 1.

Á fundi sínum 10. apríl 2003 ákvað háskólaráð Háskóla Íslands að láta innheimta sérstakt próftökugjald til að kosta gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófs í læknadeild skólans í samræmi við heimild sem tekin hafði verið upp í 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 885/2001, um inntöku nýnema í læknisfræðiskor og sjúkráþjálfunarskor í læknadeild Háskóla Íslands. Í umræddri málsgrein segir að heimildin byggist á 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, en það ákvæði er svohljóðandi:

„Háskóla Íslands skal heimilt að taka gjald fyrir þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Honum er enn fremur heimilt að taka gjöld fyrir endurmenntun og fræðslu fyrir almenning. Háskólaráð setur nánari reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda samkvæmt ákvæði þessu.“

Athugun mín hefur alfarið beinst að því hvort 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 hafi veitt Háskóla Íslands heimild til að ákveða að innheimt yrði sérstakt gjald, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 885/2001, vegna inntökuprófs í læknadeild. Ég tel að úrlausn um það atriði ráðist af því hvort „gerð, fyrirlögn og yfirferð“ inntökuprófsins verði talin þjónusta „sem háskólanum er skylt að veita“ í merkingu 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 eða ekki.

Ég legg á það áherslu að af hálfu Háskóla Íslands er því ekki haldið fram að háskólanum hefði verið heimilt að innheimta umrætt próftökugjald ef sú þjónusta sem fólst í gerð, fyrirlögn og yfirferð prófsins hefði fallið utan við þá gjaldtökuheimild sem 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 tekur til eða ef þeirrar heimildar nyti ekki við. Ég minni í þessu sambandi á að í 3. másl. 1. mgr. 18. gr. segir að háskólaráð setji nánari reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda samkvæmt ákvæðinu. Á þeim grundvelli hefur háskólaráð í 1. mgr. 70. gr. reglna nr. 458/2000, fyrir Háskóla Íslands, sem fjallar um „gjöld fyrir þjónustu“, tekið orðrétt upp fyrstu tvo máslíði 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Í 3. másl. 1. mgr. 70. gr. reglnanna segir síðan eftirfarandi:

„Að öðru leyti er óheimilt að innheimta gjöld fyrir þá kennslu sem fram fer í Háskóla Íslands, umfram skrásetningargjöld í samræmi við ákvæði laga um Háskóla Íslands.“

Í ljósi framangreinds tel ég óþarft að rekja hér almenn sjónarmið stjórnsýsluréttar og tekjuöflun hins opinbera með heildstæðum hætti. Ég minni aðeins á að í stjórnsýslurétti er gengið út frá þeirri meginreglu að stjórnsýslan sé lögbundin og að almenningur þurfi að jafnaði ekki að greiða sérstakt gjald fyrir lögmaelta þjónustu eða úrlausn stjórnvalda nema lög heimili það sérstaklega. Verði talið að stjórnvald geti ekki krafist sérstaks gjalds fyrir veitta þjónustu vegna skorts á lagaheimild verður almennt að ganga út frá að það verði að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af því að veita slíka þjónustu með almennu rekstrarfé þess. Í ljósi þessa og með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 getur Háskóli Íslands ekki innheimt sérstök gjöld fyrir þjónustu sem honum er skylt að veita heldur verður að líta svo á að kostnaður sem hlýst af því að veita slíka þjónustu skuli greiddur af almennu rekstrarfé háskólans.

## 2.

Í skýringum háskólaráðs til mín, dags. 10. október 2003, kemur fram að það verði ekki talið hluti af lögbundnum skyldum háskólans að standa fyrir inntökuprófi í læknadeild heldur sé það „sjálfstætt verkefni, óháð hefðbundnu háskólanámi og eðlisólíkt öðrum verkefnum sem stjórnsýsla háskólans hefur með höndum“. Þá vísar ráðið til þess að þeir sem þreyta inntökuprófið séu ekki skráðir stúdentar í Háskóla Íslands. Er í þessu sambandi m.a. vísað til álitsgerðar lögfræðings rektors um þetta efni sem háskólaráð hafi fallist á þegar það tók ákvörðun um umrædda gjaldtöku vegna inntökuprófa. Einnig kemur fram það viðhorf háskólaráðs að með 18. gr. laga nr. 41/1999 hafi verið stefnt að því að rýmka möguleika Háskóla Íslands til gjaldtöku og er í því sambandi vísað til athugasemda með 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 41/1999 sem sérstaklega eigi við um gjaldtökuheimildir deilda. Þá lýsir ráðið þeirri afstöðu sinni að þar sem gjaldtökuheimild 18. gr. laga nr. 41/1999 sé byggð á rammalögum um háskóla, sbr. 19. gr. laga nr. 136/1997, um háskóla, og þar sem samhljóða ákvæði sé í lögum um aðra ríkisháskóla, sé ljóst að löggjafinn hafi ætlað gjaldtökuheimildinni vítt gildissvið. Þá segir að ákvæði um gjaldtökuheimildir háskóla verði að skýra með „hliðsjón af margvíslegri starfsemi háskólanna og því að löggjafinn hafi ætlað þeim mikið sjálfstæði til þess að þróast“.

Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 er sú heimild sem þar er veitt Háskóla Íslands til að taka gjöld fyrir veitta þjónustu bundin við þá þjónustu sem „telst utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita“. Í athugasemdum þeim er fylgdu ákvæðinu í frumvarpi því er varð að lögum nr. 41/1999 kemur fram að ákvæðinu sé einkum ætlað að taka af skarið um heimild háskólans til að innheimta gjöld fyrir ýmiss konar ólögmaelta þjónustu. Eru í athugasemdum frumvarpsins sérstaklega nefnd í þessu sambandi aukin þjónusta vegna tölvuaðgangs og innhringisambands fyrir þá „stúdenta sem þess óska“ og gjaldtaka fyrir veitingu vottorða um námsástundun og próf sem eru „utan reglulegrar upplýsingagjafar um þetta efni“. (Alpt. 1998-1999, A-deild, bls. 3314.) Athugasemdirnar eru teknar upp í bréf mitt til háskólaráðs, dags. 26. maí 2003, sjá kafla II hér að framan, en í þeim er hvergi vikið að framkvæmd inntökuprófa eða sambærilegum verkefnum.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, skal háskólinn vera vísindaleg rannsókn- og fræðslustofnun er veiti nemendum sínum menntun til að sinna sjálfstætt vísindalegum verkefnum og gegna ýmsum störfum í þjóðfélaginu. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögunum kemur fram að kjarninn í starfsemi háskólans séu kennsla og rannsóknir. (Alpt. 1998-1999, A-deild, bls. 3299.) Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 41/1999 fer kennsla, rannsóknir og stjórnun fram innan háskóladeilda sem eru grunneiningar háskólans og eru þær sjálfstæðar um eigin málefni innan þeirra marka er sameiginlegar reglur háskólans setja. Í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 41/1999 segir að hver deild semji kennsluskra fyrir sig þar sem m.a. skuli gerð grein fyrir skipan náms í deildinni, námsframvindu, hámarksnámsstíma, prófgráðum, prófgreinum, námskeiðum sem í boði eru og vægi



þeirra, kennsluháttum, starfsþjálfun o.fl. Af ákvæðum V. kafla laga nr. 41/1999 verður ráðið að hver deild Háskóla Íslands hafi það lögbundna hlutverk að standa fyrir fyrirlestrum, æfingum og námskeiðum, sbr. 2. mgr. 14. gr. laganna, og gangast fyrir prófum, sbr. 2. mgr. 15. gr.

Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 segir að nemendur sem hefja nám í Háskóla Íslands skuli hafa lokið stúdentsprófi eða öðru sambærilegu prófi frá erlendum skóla. Samkvæmt ákvæðinu má þó veita öðrum en þeim sem uppfylla framangreind skilyrði rétt til þess að hefja nám við háskólann ef þeir að mati viðkomandi deildar búa yfir hliðstæðum þroska og þekkingu og stúdentsprófið veitir. Skal háskólaráð setja sérstakar reglur um rétt þeirra til að stunda nám við háskólann. Í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 er mælt fyrir um að háskólaráð setji, að fenginni tillögu deildar, nánari reglur um inntöku stúdenta í einstakar námsgreinar í grunn- og framhaldsnámi. Þá kemur fram að í slíkum reglum sé m.a. heimilt að binda aðgang að námsgreinum frekari skilyrðum um undirbúning en fram koma í 1. mgr. 13. gr. og takmarka fjölda stúdenta í grunn- og framhaldsnámi. Í athugasemdum greinargerðar að baki 2. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 segir svo:

„Í 2. mgr. er kveðið á um að háskólaráð setji nánari reglur um inntöku stúdenta í einstakar námsgreinar, bæði í grunnám og framhaldsnám. Í reglunum verður heimilt að binda aðgang að námsgreinum frekari skilyrðum um undirbúning en fram koma í hinu almenna skilyrði í 1. mgr. Þetta er í samræmi við ákvæði 6. gr. laga um háskóla, nr. 136/1997, sem fyrr er greint. Deildir skilgreina þá nánar þann undirbúning sem þær telja nauðsynlegan í upphafi náms og gera þá kröfu við inngöngu að stúdent hafi auk almenns kjarna náð tilteknum árangri í einstökum greinum eða greinaflokkum á stúdentsprófi sem teljast óhjálkæmulegur undirbúningur að námi í viðkomandi deild. Jafnframt er í 2. mgr. heimild til að takmarka fjölda stúdenta sem teknir verða í grunn- og framhaldsnám. Samkvæmt heimildarákvæði 5. mgr. 21. gr. gildandi laga er fjöldatakmörkun ákveðin af háskólaráði, að fengnum tillögum hlutaðeigandi deilda sem hafa til þess heimild í reglugerð. Undanþága byggð á 5. mgr. gildandi lagagreinar hefur verið notuð til að setja í reglugerð ákvæði um heimild til takmörkunar á fjölda stúdenta á 1. námsári vegna skorts á aðstöðu til kennslu. Auk þessa er ljóst að háskólinn getur vegna skorts á aðstöðu þurft að takmarka fjölda þeirra sem hann tekur til framhaldsnáms að loknu grunnnámi til fyrstu háskólagráðu, en heimildir til þess eru alls ekki nægilega skýrar samkvæmt gildandi lögum. Með þessum breytingum eru heimildir skýrðar. Aftur á móti er ekki við það miðað að fjöldatakmörkunum verði beitt í ríkari mæli en verið hefur, enda er tilgangur fjöldatakmörkunar ekki að fækka þeim sem ljúka námi, heldur að skapa aðstæður til að sinna nemendum betur og gera nám þeirra árangursríkara.“ (Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 3311.)

Í tilvitnuðum athugasemdum segir að 2. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 sé í samræmi við ákvæði 6. gr. laga nr. 136/1997, um háskóla. Í lögum nr. 136/1997 er að finna „einfaldar meginreglur um starfsemi háskóla“, sjá Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 1053. Undir lögum falla allar menntastofnanir sem veita æðri menntun, sbr. 1. mgr. 1. gr., þ.á m. Háskóli Íslands enda þótt nánar sé mælt fyrir um starfsemi hans í lögum nr. 41/1999, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 136/1997. Ákvæði 6. gr. laga nr. 136/1997, sem vísað er til í tilvitnuðum athugasemdum að baki 2. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999, er svohljóðandi:

„Nemendur, sem hefja nám í háskóla, skulu hafa lokið stúdentsprófi, öðru sambærilegu námi eða búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati stjórnar viðkomandi háskóla.

Tryggja skal að inntökuskilyrði í háskóla og námskröfur svari jafnan til þess sem krafist er í viðurkenndum háskólum á sambærilegu sviði erlendis.

Háskólar geta ákveðið sérstök viðbótarinntökuskilyrði ef þörf gerist, þar á meðal að láta nemendur sem uppfylla framangreind skilyrði gangast undir inntökupróf eða stöðupróf.“

Í 3. mgr. greinarinnar er þannig sérstaklega gert ráð fyrir því að háskólar geti ákveðið sérstök viðbótarinntökuskilyrði umfram þau sem greinir í 1. mgr. „ef þörf gerist“ og látið nemendur sem uppfylla hin almennu skilyrði gangast m.a. undir „inntökupróf“. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 136/1997 segir meðal annars svo:

„Í greininni er skilgreint hverjir hafa rétt til þess að hefja háskólanám. Jafnframt er lagt til að háskólar geti ákveðið sérstök inntökuskilyrði til viðbótar þeim almennu kröfum sem gerðar eru til þeirra sem ætla að hefja nám í háskóla. Samkvæmt núgildandi löggjöf geta allir skólar á háskólastigi nema Háskóli Íslands gert viðbótarkröfur til umsækjenda um nám. Nokkrir þeirra skóla, sem munu tilheyra háskólastigi eftir setningu þessara laga en kallast í dag sérskólar, hafa nú sérstök inntökuskilyrði. Hér er lagt til að sama regla gildi um alla skóla á háskólastigi hvað þetta varðar og að það heyri undir ákvörðun hvers skóla hvort slík sérstök inntökuskilyrði skuli sett og þá hvers eðlis þau eru.“ (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 1058-1059.)

Samkvæmt framangreindu gera lög nr. 41/1999 og lög nr. 136/1997 beinlínis ráð fyrir því að Háskóli Íslands geti ákveðið að láta nemendur gangast undir inntökupróf til viðbótar við hin almennu skilyrði um stúdentspróf eða sambærilegt nám, m.a. ef ákveðið er að setja fjöldatakmörkanir á inngöngu í tiltekið nám við háskólann. Ég tek fram að ákvörðun um að gera þeim, sem áhuga hafa á því að stunda tiltekið nám við Háskóla Íslands, að taka inntökupróf til þess að mega stunda nám við viðkomandi háskóladeild byggist á mati á því hvort þörf sé á slíku. Háskólaráð ákvað á fundi sínum 8. nóvember 2001 að nýta sér þessa heimild með því að setja sérstök skilyrði fyrir inngöngu í læknaeild Háskóla Íslands í reglur nr. 885/2001, um inntöku nýnema í læknisfræðiskor og sjúkraþjálfunarskor í læknaeild Háskóla Íslands. Í 2. gr. reglnanna, sbr. reglur nr. 134/2002, segir meðal annars svo:

„Inntökupróf er haldið í júní ár hvert, í fyrsta sinn árið 2003, samkvæmt nánari ákvörðun læknaeildar að höfðu samráði við framkvæmdastjóra kennsluviðs Háskóla Íslands. Prófið er haldið á vegum Háskóla Íslands og í húsnæði hans.

Læknaeild auglýsir prófið og liggur sérstök lýsing á framkvæmd þess frammi á skrifstofu deildarinnar.

Nemendur skulu vera skráðir sérstaklega til inntökuprófsins hjá nemendaskrá Háskóla Íslands áður en þeir ganga til prófsins. Tiltekinn fjöldi, ákveðinn skv. 1. gr., þeirra nemenda sem bestum árangri ná í prófinu fá rétt til náms í læknaeild Háskóla Íslands – læknisfræði eða sjúkraþjálfun, sbr. 4. gr. Nemandi sem öðlast rétt til náms í læknaeild að loknu inntökuprófi, skal hefja námið á næsta haustmisseri eftir prófið. Að öðrum kosti hefur hann fyrirgert rétti sínum til náms í læknaeild á grundvelli þessa inntökuprófs, en þann rétt öðlast þá sá nemandi sem næstur var því að öðlast rétt til náms á grundvelli sama inntökuprófs. Séu tveir eða fleiri nemendur jafnir öðlast báðir eða allir rétt til náms á næsta haustmisseri.“

Í reglunum er einnig fjallað um skrásetningu þeirra sem þreyta inntökupróf samkvæmt reglunum og öðlast rétt til náms á grundvelli frammistöðu sinnar þar. Samkvæmt 4. gr. reglnanna skal skrásetningu þeirra lokið fyrir 20. ágúst ár hvert en þeir sem ekki öðlast rétt til náms í læknaeild eiga þess kost að skrásetja sig innan sömu tímamarka í aðrar deildir

gegn greiðslu skrásetningargjalds samkvæmt reglum háskólans. Verður þannig ráðið af ákvæðinu að þeir sem ekki ná tilskildum árangri á prófinu geti ekki skráð sig til náms í læknisfræði- eða sjúkrahjálfunarskor læknadeildar. Í því sambandi bendi ég á að samkvæmt 4. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 teljast þeir einir stúdentar við Háskóla Íslands sem skrásettir hafa verið til náms þar. Í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. sömu laga er enn fremur mælt fyrir um að fyrirlestrar, æfingar og námskeið í háskóladeildum séu fyrir skrásetta stúdenta en kennara sé heimilt að veita öðrum kost á að sækja slíka kennslu nema háskóladeild mæli öðruvísi fyrir. Í 3. mgr. 47. gr. reglna nr. 458/2000, um Háskóla Íslands, er hins vegar kveðið á um það að stúdentar eigi ekki rétt til að sækja fyrirlestra og þreyta próf nema þeir séu skráðir í hinni árlegu skráningu í Háskóla Íslands. Þá er í 1. mgr. 47. gr. reglnanna áréttað ákvæði 4. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 og jafnframt mælt fyrir um að öllum stúdentum sé skylt að láta skrá sig í námskeið fyrir hvert kennslumisseri.

Með 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 885/2001 var ákveðið að heimilt væri að taka sérstakt gjald til að kosta gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófa við læknadeild Háskóla Íslands. Með þessu var lagt til grundvallar að framkvæmd inntökuprófsins félli utan við þá þjónustu sem háskólanum er skylt að veita, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Í ljósi þessa verður afstaða Háskóla Íslands ekki skilin á annan veg en að þjónusta sem einungis felst í framkvæmd ákvörðunar um að nýta heimildir laga nr. 41/1999 og laga nr. 136/1997 til að gera sérstakt próf að skilyrði fyrir inngöngu í nám við læknadeild teljist samt sem áður þjónusta sem ekki sé liður í lögbundnum verkefnum skólans.

Það leiðir af reglum nr. 885/2001 að nemandi fær ekki inngöngu í læknisfræði- eða sjúkrahjálfunarskor læknadeildar Háskóla Íslands nema hann hafi þreytt inntökupróf samkvæmt reglunum og náð þar tilteknum árangri. Það að stúdent gangist undir umrædd inntökupróf er því óhjákvæmilegt skilyrði, sem sett er á grundvelli laga, fyrir hvern þann sem óskar eftir að vera skrásettur nemandi í umræddum skorum. Með hliðsjón af því að skráning í námskeið er almennt forsenda þess að stúdent fái að sækja fyrirlestra og taka úr þeim próf, sbr. þau ákvæði reglna nr. 458/2000 sem að framan eru rakin, er því ljóst að þeir sem hafa hug á því að stunda nám við læknisfræði- eða sjúkrahjálfunarskor háskólans verða að þreyta inntökupróf á vegum háskólans ætli þeir sér að fá aðgang að þeirri lögmæltu þjónustu sem veitt er í umræddum skorum læknadeildar í formi kennslu, fyrirlestra og prófa.

Ég legg áherslu á að ákvörðun um að setja ákveðnar fjöldatakmarkanir á inngöngu í háskóladeild, sbr. t.d. reglur nr. 322/2003, um takmörkun á fjölda nemenda í tilteknum námsgreinum við Háskóla Íslands, háskólaárið 2003-2004, er ein af þeim leiðum sem Háskóli Íslands hefur til að hafa áhrif á fjölda nemenda sem hefja nám. Þá er ákvörðun um að gera það að skilyrði fyrir inngöngu, að þeir sem hafa hug á því að stunda tiltekið nám gangist undir inntökupróf, þáttur í því að velja þá nemendur sem heimilað verður að hefja námið, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999 og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 136/1997. Þá tek ég fram að Háskóla Íslands er skylt að veita kennslu í læknisfræði, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 41/1999, meðan ekki hafa verið teknar ákvarðanir um annað. Háskóli Íslands hefur með þessari ákvörðun sinni valið að standa sjálfur fyrir sérstöku prófi til að afmarka þann hóp sem getur notið ákveðinnar lögbundinnar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Að virtu framangreindu get ég ekki fallist á þá afstöðu háskólaráðs að „gerð, fyrirlögn og yfirferð inntökuprófs“ í læknadeild eins og það var framkvæmt sumarið 2003 teljist falla utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita, sbr. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Þarna var Háskóli Íslands aðeins að nýta heimildir laga nr. 41/1999 og laga nr. 136/1997 til að takmarka fjölda nemenda í námi við læknadeild. Það að gera greiðslu á sérstöku prófgjaldi að skilyrði fyrir því að geta notið þeirrar lögbundnu þjónustu sem Háskóla Íslands er skylt að veita rúmast því ekki innan gjaldtökuheimildar 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999. Sjónarmið um aukið sjálfstæði Háskóla Íslands hafa að mínu áliti ekki þýðingu í þessu sambandi.

Ég tek fram að ég fæ ekki séð að það breyti framangreindri niðurstöðu að þeir, sem fóru í umrætt inntökupróf, hafi ekki þá þegar verið „skráðir nemendur“ við Háskóla Íslands. Ástæða þess að þeir voru ekki skráðir nemendur var aðeins sú að ákveðið var að gera það að sérstöku skilyrði fyrir inngöngu í nám við læknadeild í ljósi fjöldatakmarkana að þeir sem hefðu hug á að stunda þar nám gengjust fyrst undir inntökupróf og að aðeins þeir sem næðu bestum árangri á prófinu, upp að vissum fjölda, gætu skráð sig formlega til náms ef hin almennu skilyrði voru uppfyllt. Taki Háskóli Íslands þá ákvörðun að nýta með þessum hætti lögmæltar heimildir til að setja fjöldatakmarkanir og gera inntökupróf að skilyrði fyrir inngöngu í nám, sem skólanum er að lögum skylt að bjóða upp á, getur háskólinn ekki nema það samrýmist 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 látið þá nemendur sem ákveða að þreyta sérstakt inntökupróf, sem framkvæmt er af háskólanum og er þannig liður í starfsemi hans, bera þann kostnað sem leiðir af framkvæmd slíkrar ákvörðunar. Ég bendi á að ekki verður annað ráðið af tilvitnaðri 2. gr. reglna nr. 885/2001 en að þeir aðilar innan háskólans, sem að jafnaði koma að framkvæmd prófa og annarra lögbundinna verkefna í tengslum við skráningu nemenda, hafi komið að gerð umrædds inntökuprófs. Tímasetning prófsins var ákvörðuð af læknadeild „að höfðu samráði við framkvæmdastjóra kennslusviðs Háskóla Íslands“ og er því lýst í greininni að það sé haldið á vegum Háskóla Íslands og í húsnæði hans. Þá er rakið að nemendur skuli „vera skráðir sérstaklega til inntökuprófsins hjá nemendaskrá Háskóla Íslands áður en þeir ganga til prófsins“.

Ég tek fram að samkvæmt 1. málsl. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 41/1999, sbr. 5. gr. laga nr. 148/2001, greiðir stúdent skrásetningargjald sem nú er tilgreint 32.500 kr. Af lögum nr. 41/1999 eða lögskýringargögnum verður ekki ráðið að gjaldið lúti beinlínis sömu lögmálum og þjónustugjald. Þannig kemur fram í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 41/1999 að það komi til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert. Þá segir þar að gjaldið sé bókfært hjá yfirstjórn háskólans í samræmi við fjárlög og standi „undir hluta kostnaðar við háskólastarfið“. Þar megi sem dæmi nefna „margvíslega þjónustu sem stúdentum er veitt á námstímanum utan formlegra kennslustunda, svo sem skráningu þeirra í námskeið og próf, varðveislu upplýsinga um námsferil stúdenta, upplýsingar um námsferil sem sendar eru stúdentum þrisvar á hverju háskólaári, auglýsingu og miðlun upplýsinga vegna skráningar, skipulag kennslu og prófa, kennsluskrá, stúdentaskírteini og aðgang að þjónustu nemendaskrár, skrifstofu kennslusviðs, deildaskrifstofum, alþjóðaskrifstofu, upplýsingastofu um nám erlendis, námsráðgjöf, bókasafni og tölvum og prenturum háskólans“. (Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 3311-3312.) Að þessu virtu tek ég fram að löggjafinn hefur ákveðið að nemendur greiði við skrásetningu til náms sérstakt gjald sem sætir breytingum við afgreiðslu fjárlaga ár hvert. Sá kostnaður sem þessu gjaldi er ætlað að mæta er ekki beinlínis sérgreindur og ekki verður séð að þar eigi t.d. að vera undanskilinn kostnaður sem kann að hljóta af því að beitt er heimildum í lögum nr. 41/1999 og lögum nr. 136/1997 til að setja viðbótarskilyrði fyrir inngöngu í ákveðnar háskóladeildir.

Eins og rakið er hér að framan er það viðhorf háskólaráðs að með 18. gr. laga nr. 41/1999 hafi verið stefnt að því að rýmka möguleika háskólans til gjaldtöku og vísar ráðið í því sambandi til skýringa við 9. gr. frumvarps til laga nr. 41/1999, sem sérstaklega eigi við um gjaldtökuheimildir deilda. Af þessu tilefni tel ég rétt að benda á að í umræddum athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 41/1999 er vísað sérstaklega til 2. mgr. 9. gr. laganna en samkvæmt því ákvæði er háskóladeildum og stofnunum veitt heimild til að stunda þjónusturannsóknir og að standa fyrir endurmenntun og fræðslu fyrir almenning. Þá segir í athugasemdunum að í 18. gr. frumvarpsins sé síðan að finna heimild til þess að taka gjald fyrir slíka þjónustu og kennslu og að með þessum ákvæðum sé fengin skýr lagastoð fyrir starfsemi af þessu tagi sem skapi deildum nokkurt svigrúm til að afla sértekna og nýta þær eins og best samrýmist hagsmunum og þörfum deildarinnar eða

stofnunarinnar hverju sinni. (Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 3313-3314.) Í samræmi við framangreint verður ekki séð annað en að löggjafinn hafi í umræddum athugasemdum að baki 9. gr. laga nr. 41/1999 einungis tekið afstöðu til gjaldtöku háskólans vegna endurmenntunar og þjónusturannsókna sem deildum og rannsóknarstofnunum hans er heimilt að sinna. Ég vek athygli á því að í 2. málsl. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 er kveðið sérstaklega á um heimild háskólans til að taka gjöld fyrir endurmenntun og fræðslu fyrir almenning. Í ljósi þessa fæ ég ekki séð að ofangreindar athugasemdir við 9. gr. laga nr. 41/1999 hafi þá þýðingu við túlkun á 1. málsl. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999 sem vísað er til í skýringum háskólaráðs til mín.

#### IV.

##### Niðurstaða.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða mín að Háskóla Íslands hafi skort heimild í lögum til að innheimta sérstakt gjald að upphæð kr. 8.500 af þeim sem þreyttu inntökupróf til náms í læknisfræði við Háskóla Íslands fyrir skólaárið 2003-2004.

Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, skulu stjórnvöld endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist samkvæmt lögum ásamt vöxtum, sbr. 2. gr. Þá segir í 2. mgr. 1. gr. laganna að stjórnvöld skuli hafa frumkvæði að slíkum endurgreiðslum þegar þeim verður ljóst að ofgreitt hefur verið. Að þessu virtu og í ljósi niðurstöðu minnar hér að framan beini ég þeim tilmælum til Háskóla Íslands að hann geri viðhlítandi ráðstafanir í tilefni af álitinu þessu og þá eftir atvikum í samræmi við lög nr. 29/1995.

#### V.

Með bréfi til Háskóla Íslands, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu háskólans hefðu verið gerðar einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svarbréf Háskóla Íslands er dagsett 12. mars 2004 og segir þar meðal annars eftirfarandi:

„Álit yðar var kynnt menntamálaráðuneyti með bréfi dags. 5. janúar s.l. (sjá afrit), þar sem Háskólinn taldi eðlilegt að hafa samráð við ráðuneytið um viðbrögð. Svar ráðuneytis barst með bréfi dags. 3. mars s.l. (sjá afrit).

Þá skipaði rektor sérstakan starfshóp til að fara yfir hvernig Háskóla Íslands væri rétt að bregðast við álitinu. Starfshópurinn skilaði tillögu til rektors, dags. 8. mars s.l., sem lögð var fyrir háskólaráð 11. mars s.l. (sjá afrit). Háskólaráð samþykkti tillöguna sem felur það í sér að þeim sem þreyttu inntökupróf í læknadeild sumarið 2003 verði endurgreitt 8.500.- kr. próftökugjald sem innheimt var af þeim ásamt vöxtum í samræmi við lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Verður þegar hafist handa við endurgreiðsluna.

Starfshópurinn lagði einnig fram tillögu um að leitað verði eftir lagabreytingu til þess að eyða óvissu sem Háskólinn telur að sé uppi um inntak gjaldtökuheimildarinnar eftir framkomid álit yðar. Slík breyting myndi lögfesta það sem Háskólinn taldi að fælist í gjaldtökuheimildinni sem stuðst var við er ákvörðun um gjaldtökuna vegna inntökuprófanna var tekin. Tillaga þessi er til meðferðar í háskólaráði.“

18.4. Tollverð notaðra bifreiða. Endurupptaka. Aðili máls.  
(Mál nr. 3852/2003)

A kvartaði yfir ákvörðun ríkistollanefndar um að synja beiðni hans um endurupptöku. Byggðist synjun nefndarinnar á því að ekkert nýtt kæmi fram í gögnum þeim er A lét fylgja beiðni sinni sem réttlætti endurupptöku. Þá vísaði nefndin til þess að tollstjórinn í Reykjavík væri mótfallinn beiðninni en þar sem meira en þrír mánuðir væru liðnir frá upphaflegum úrskurði nefndarinnar þyrfti samþykki annarra aðila málsins til að unnt væri að taka málið upp að nýju, sbr. 2. mgr. 24. gr. stjórnáskilslutlaga.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 17. desember 2003. Þar benti hann á að í 1. mgr. 24. gr. stjórnáskilslutlaga væri mælt fyrir um rétt aðila máls til þess að stjórnvald sem tekið hefði ákvörðun í máli hans tæki málið til meðferðar á ný ef ákvörðun hefði byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik. Sá réttur kynni þó að sæta takmörkunum, t.d. ef meira en þrír mánuðir væru liðnir frá upphaflegri ákvörðun og aðrir aðilar málsins lýstu sig andvíga slíkri endurupptöku.

Umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við það mat ríkistollanefndar að gögn þau er A færði fram gæfu ekki tilefni til endurupptöku samkvæmt 1. tölul. 24. gr. stjórnáskilslutlaga. Umboðsmaður tók hins vegar til sjálfstæðrar athugunar hvort tollstjórinn í Reykjavík gæti talist til annarra aðila máls í skilningi 2. mgr. 24. gr. stjórnáskilslutlaga. Taldi umboðsmaður að við skýringu ákvæðisins yrði að hafa hliðsjón af meginsjónarmiðum stjórnáskilslutlaga um hver gæti átt aðild að máli en í fræðikenningsum væri jafnan á því byggt að ef viðkomandi ætti einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn máls þá yrði hann yfirleitt talinn eiga aðild að því. Benti umboðsmaður á að almennt hefði verið talið að aðili máls á lægra stjórnáskilslutlaga ætti jafnframt kærueðild að sama máli. Þegar um stjórnáskilslutlaga væri að ræða teldist hins vegar lægra sett stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun yfirleitt ekki aðili að kærumálinu.

Umboðsmaður vék í framhaldinu að því að í lögum kynni stundum að koma fram sérstök afmörkun á því hver teldist aðili að kærumáli. Rakti umboðsmaður í þessu sambandi kærueimildir tollalaga nr. 55/1987 en samkvæmt 2. mgr. 101. gr. laganna væri tollstjóranum í Reykjavík heimilt að kæra einstaka úrskurði tollstjóra um endurákvörðun til ríkistollanefndar. Benti umboðsmaður á að þótt stjórnvaldi væri með þessum hætti fenginn réttur til þess að kæra einstakar ákvarðanir lægra stjórnvalds til sjálfstæðrar kæruneftndar hefði slíkt ekki í för með sér að stöðu þess yrði jafnað til aðila máls í skilningi meginreglna stjórnáskilslutlaga.

Umboðsmaður benti á að með hliðsjón af lögskýringargögnum með tollalögum yrði ekki annað séð en að heimild tollstjórans í Reykjavík samkvæmt 2. mgr. 101. gr. væri liður í hlutverki embættisins við samræmingu tollframkvæmdar á landsvísu. Fæli heimildin þannig í sér úrræði fyrir tollstjóranum í Reykjavík að leita úrlausnar ríkistollanefndar sem æðsta úrskurðaraðila á sviði tollamála til að tryggja að ekki yrði misræmi í tollframkvæmd eftir því í hvaða tollumdæmi hún færi fram. Umboðsmaður taldi að sömu sjónarmið gætu ekki átt við um úrskurði sem tollstjórinn í Reykjavík hefði sjálfur kveðið upp. Kom því ekki til greina að álit umboðsmanns að ákvæði 2. mgr. 101. gr. tollalaga veitti tollstjóranum stöðu aðila máls þegar svo háttaði til. Þá yrði slíkt ekki heldur leitt af ákvæði 4. mgr. 101. gr. tollalaga.

Var það niðurstaða umboðsmanns að synjun ríkistollanefndar á beiðni A um endurupptöku máls hefði verið reist á rangri túlkun 2. mgr. 24. gr. tollalaga. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkistollanefndar að hún hagaði málsmeðferð sinni framvegis í samræmi við þau sjónarmið um túlkun á hugtakinu „aðili“ er rakin væru í álit umboðsmanns.

Með bréfi til ríkistollanefndar, dags. 5. mars 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt hefði orðið nefndinni tilefni til að grípa til einhverra tiltekinna ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Í bréfi ríkistollanefndar, dags. 23. mars 2004, var tekið fram að álit mitt hefði ekki orðið nefndinni tilefni til að grípa til sérstakra ráðstafana. Nefndin muni hins vegar taka fullt tillit til þess í framtíðinni varðandi túlkun á hugtakinu „aðili“ í 2. mgr. 24. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 þegar tilefni gæfist til. Þá var upplýst í bréfinu að á fundi ríkistollanefndar 4. febrúar 2004 hafi verið ákveðið að verða við ítrekaðri beiðni A og heimila endurupptöku málsins.

Í úrskurði ríkistollanefndar, dags. 15. júní 2004, var fallist á þá kröfu A að framlagður reikningur skyldi lagður til grundvallar við útreikning tollverðs. Voru A í kjölfarið endurgreidd oftekin gjöld.

## 19.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

### 19.1. Stimpilgjald. Alþingi. Kvörtun verður að beinast að tiltekinni athöfn eða ákvörðun stjórnvalds. (Mál nr. 3689/2003)

B kvartaði fyrir hönd A yfir úrskurði fjármálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun sýslumannsins á X um töku stimpilgjalds vegna sölu skipsins H. Í kvörtuninni var því haldið fram að umrædd álagning stimpilgjalda bryti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þá beindist kvörtunin að þeirri skipan mála að krafist væri stimpilgjalds bæði „þegar skip [væri] keypt til landsins (nýskráð) og einnig þegar það [væri] selt úr landi (afskráð)“.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til B, dags. 7. febrúar 2003. Varðandi fyrra kvörtunarefnið benti hann á að starfssvið umboðsmanns, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, taki ekki til starfa Alþingis. Það væri því almennt ekki á verkswiði umboðsmanns Alþingis að taka afstöðu til þess hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefði sett. Þá taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að hann fjallaði um þetta kvörtunatriði á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997. Hvað varðaði seinni lið kvörtunarinnar tók umboðsmaður fram að ekki væri fjallað um það atriði í kærnu B til fjármálaráðuneytisins eða í úrskurði ráðuneytisins í málinu og væri því ekki fullnægt því skilyrði laga nr. 85/1997 fyrir umfjöllun umboðsmanns um kvörtunatriði að það beinist að tiltekinni athöfn eða ákvörðun stjórnvalds.

Í bréfi mínu til B sagði svo:

#### I.

Ég vísa til erindis yðar fyrir hönd A, dags. 7. janúar sl. Beinist kvörtun yðar í fyrsta lagi að úrskurði fjármálaráðuneytisins, dags. 30. október 2001, þar sem staðfest var ákvörðun sýslumannsins á X um töku stimpilgjalds vegna sölu skipsins H, skipaskrárnúmer .... Teljið þér að umrædd álagning stimpilgjalda brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Til samanburðar bendið þér til dæmis á að samkvæmt 8. tölulið 35. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, séu afsalsbréf og skjöl sem gefin eru út vegna afhendingar á kaupskipi til landsins eða úr landi undanþegin slíku gjaldi. Í öðru lagi beinist kvörtun yðar að þeirri skipan mála að krafist sé stimpilgjalds „þegar skip er keypt til landsins (nýskráð) og einnig þegar það er selt úr landi (afskráð)“. Bendið þér á að þetta geti haft það í för með sér að „sami aðili, eigandi skips eða útgerð, gæti orðið að greiða stimpilgjald í tvígang“.

#### II.

Fyrri hluti kvörtunar yðar lýtur að því að ákvæði laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, sem ákvörðun stjórnvalda um töku stimpilgjalds vegna sölu skipsins B byggir á brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Starfssvið umboðsmanns, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur ekki til starfa Alþingis. Það er því almennt ekki á verkswiði umboðsmanns Alþingis að taka afstöðu til þess hvernig til hefur tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett. Með 11. gr. laga nr. 85/1997 er umboðsmanni Alþingis hins vegar veitt heimild til að gera Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnnum viðvart ef hann verður var við meinbugi



á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum í störfum sínum. Gera lögin ekki ráð fyrir að kvörtun verði borin fram við umboðsmann á þessum grundvelli. Ég hef þó talið rétt þegar ábendingar hafa borist um hugsanlega „meinbugi á lögum“ að kynna mér efni þeirra. Hefur það verið gert í því skyni að meta hvort það efni sem framkomin ábending hljóðar um gefi tilefni til þess að ég taki mál til umfjöllunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997.

Ég hef hins vegar litið svo á að í þeim tilvikum þegar álitaeftnið beinist að ósamræmi á milli almennra laga, afgreiddum af Alþingi með stjórnskipulega réttum hætti, og stjórnarskrár og/eða þjóðréttarlegra skuldbindinga sem íslenska ríkið hefur undirgengist, geti helst komið til þess að umboðsmaður nýti þá heimild sem fram kemur í 11. gr. laga nr. 85/1997 þegar leiða má slíka niðurstöðu af dómum Hæstaréttar eða eftir atvikum alþjóðlegra úrskurðaraðila.

Í því tilviki sem hér um ræðir hefur Alþingi ákveðið, sbr. 8. tölul. 35. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, sbr. breytingu þá sem gerð var á lögnum með 1. gr. laga nr. 157/1998, að tiltekin skjöl sem gefin eru út vegna afhendingar á tilteknum skipum (kaupskipum) til landsins eða frá því skuli undanþegin álagningu stimpilgjalds. Sams konar undanþága gildir hins vegar ekki almennt þegar fiskiskip eru keypt til landsins eða seld frá því. Í framsöguræðu fjármálaráðherra er hann mælti fyrir frumvarpi til laga nr. 157/1998, sagði hann m.a. svo um ástæður þess að kaupskip skyldu með þessum hætti undanþegin stimpilgjaldsskyldu:

„Þannig háttar til um þessi mál að kaupskip sem skráð eru hérlendis eru orðin sárafá, m.a. vegna þess að stimpilkostnaðurinn er mikill. Hann hefur virkað þannig að hann hefur fælt frá þá aðila sem hérna er um að tefla og þess vegna er ekki um það að ræða að hér sé tekjutap á ferðinni fyrir ríkissjóð heldur þvert á móti muni þetta hugsanlega geta orðið til þess að draga inn í landið skráningu skipa og hugsanlega einhverjar tekjur í því sambandi.“ (Alpt. 1998-1999, B-deild, bls. 780-781.)

Eftir athugun mína á ábendingu yðar tel ég, með vísan til framangreinds, ekki tilefni til þess að ég fjalli um málið á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

### III.

Eins og fyrr greinir beinist síðari hluti kvörtunar yðar að þeirri skipan mála að krafist sé stimpilgjalds „þegar skip er keypt til landsins (nýskráð) og einnig þegar það er selt úr landi (afskráð)“. Í kæru yðar til fjármálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 2002, og í úrskurði ráðuneytisins í málinu er ekki fjallað um þetta atriði eða þann möguleika að „sami aðili, eigandi skips eða útgerð, gæti orðið að greiða stimpilgjald í tvígang“ af þeim sökum. Er því ekki fullnægt því skilyrði laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, fyrir umfjöllun minni um kvörtunatriði að það beinist að tiltekinni athöfn eða ákvörðun stjórnvalds. Þá verður ekki ráðið af gögnum málsins að sú aðstaða sem þér vísið hér til, þ.e. að sami aðili greiði stimpilgjald í tvígang, eigi við um viðskipti A með skipið H. Í ljósi framangreinds mun ég því ekki fjalla frekar um þennan þátt kvörtunar yðar.

### IV.

Samkvæmt framansögðu tel ég erindi yðar ekki gefa tilefni til frekari athugunar af minni hálfu. Er afskiptum mínum af erindinu hér með lokið, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

**19.2. Lífeyrissjóðir. Kvörtun verður að beinast að tiltekinni athöfn eða ákvörðun stjórnvalds. (Mál nr. 3715/2003)**

A óskaði eftir álitum umboðsmanns á því hvort hann ætti rétt á greiðslu úr ónafngreindum lífeyrissjóði sínum þar sem hann hafði verið metinn 75% öryrki. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 14. febrúar 2003. Í bréfinu rakti hann ákvæði 2. og 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Tók hann fram að til þess að kvörtun yrði borin fram við umboðsmann Alþingis þyrfti að liggja fyrir ákveðin ákvörðun eða athöfn stjórnvalds í máli þess sem kvörtun bæri fram. Þá benti hann á að almennt félli starfsemi lífeyrissjóða ekki undir starfssvið umboðsmanns. Það var niðurstaða umboðsmanns að þau atriði sem um væri fjallað í bréfi A væru með þeim hætti að ekki væru uppfyllt skilyrði laga til þess að hann gæti fjallað um þau.

Í bréfi mínu til A sagði svo:

Ég vísa til erindis yðar, dags. 3. febrúar sl., þar sem þér óskið eftir álitum mínu á því hvort þér eigið rétt á greiðslu úr ónafngreindum lífeyrissjóði yðar þar sem þér hafið verið metinn 75% öryrki. Í erindinu kemur fram að leitað hafi verið fyrir yðar hönd til umrædds lífeyrissjóðs en sjóðurinn hafi synjað um greiðslur til yðar auk þess sem að í bréfi til yðar hafi verið „minnst á einhvern gerðardóm, og síðan vissi enginn hvað þessi gerðardómur var eða hverjir voru í honum“.

Í tilefni af erindi yðar tel ég rétt að gera yður grein fyrir að samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögnum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Samkvæmt 4. gr. laganna getur hver sá sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum borið fram kvörtun við umboðsmann en starfssvið umboðsmanns tekur aðeins til einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Af framansögðu leiðir að til þess að kvörtun verði borin fram við umboðsmann Alþingis þarf að liggja fyrir ákveðin ákvörðun eða athöfn stjórnvalds í máli þess sem kvörtun ber fram. Í erindi yðar kemur ekki fram að stjórnvöld hafi tekið tiltekna ákvörðun í máli yðar og að erindi yðar beinist að því að bera fram kvörtun vegna hennar, heldur óskið þér, eins og að framan greinir, eftir álitum umboðsmanns á afgreiðslu ónafngreinds lífeyrissjóðs á máli yðar.

Það er almennt svo að starfsemi lífeyrissjóða telst ekki hluti af stjórnslu ríkis eða sveitarfélaga né heldur er þeim falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna með þeim hætti að starfsemi þeirra falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Þau atriði sem um er fjallað í bréfi yðar eru með þeim hætti að það eru ekki uppfyllt skilyrði laga til þess að ég geti haft afskipti af þeim á grundvelli kvörtunar yðar, enda er þar hvorki tilgreindur sá lífeyrissjóður sem þér kvartið yfir né heldur fylgja kvörtuninni gögn henni til stuðnings.

Í samræmi við framangreint brestur skilyrði til að ég fjalli frekar um erindi yðar og lýk ég því hér með umfjöllun minni um það, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég bendi yður hins vegar á að snúa yður til hlutaðeigandi lífeyrissjóðs og leita þar eftir úrlausn um þau réttindi sem þér teljið yður eiga þar, og þá eftir þeim leiðum sem reglur sjóðsins kveða á um, þ.m.t. gerðardóm. Ég tek fram að yður er

velkomið að hafa samband við skrifstofu mína sem er opin á milli kl. 9 og 15 virka daga og mun þá verða leitast við að veita yður leiðbeiningar um þá möguleika sem fyrir hendi eru um úrlausn máls yðar. Eins og erindi yðar er fram sett eru hins vegar ekki skilyrði fyrir mig að fjalla um það hér sérstaklega.

**19.3. Störf dómstóla. Málskot til æðra stjórnvalds.  
(Mál nr. 3796/2003)**

Öryrkjabandalag Íslands kvartaði fyrir hönd A yfir ákvörðun Héraðsdóms Reykjavíkur um að synja A um ráðningu í auglýst starf í afgreiðslu dómsins. Taldi öryrkjabandalagið að synjunin bryti í bága við ákvæði 32. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til Öryrkjabandalags Íslands, dags. 9. október 2003. Í bréfinu rakti umboðsmaður ákvæði 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis og lögskýringargögn. Þá benti umboðsmaður á að í svari dómstólaráðs við fyrirspurn hans vegna kvörtunarinnar kæmi fram sú afstaða dómstólaráðs að borgararnir geti beint kvörtunum yfir stjórnslu héraðsdómstólanna til ráðsins. Þá vakti umboðsmaður athygli öryrkjabandalagsins á því að samkvæmt 32. gr. laga nr. 59/1992 væri svæðisráði í málefnum fatlaðra ætlað hlutverk við mat á því hvort gengið væri á rétt fatlaðs manns við veitingu starfs. Með hliðsjón af þeirri meginreglu sem fram kemur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 var það niðurstaða umboðsmanns að ekki væri að svo komnu máli tilefni til þess að hann tæki kvörtun A til frekari athugunar.

Í bréfi mínu til Öryrkjabandalags Íslands sagði svo:

Ég vísa til kvörtunar yðar fyrir hönd A. Beinist hún að ákvörðun Héraðsdóms Reykjavíkur um að „synja skjólstæðingi [yðar] um ráðningu í auglýst starf í afgreiðslu dómsins þar sem sú synjun brjóti í bága við ákvæði 32. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992“.

Samkvæmt b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa dómstóla. Ég hef til þessa haft til athugunar hvort þetta ákvæði leiði til þess að mér sé ekki fært að fjalla um þá ákvörðun sem þér kvartið yfir fyrir hönd A. Í þessu sambandi bendi ég yður á að sambærilegt ákvæði var ekki að finna í áðurgildandi lögum um umboðsmann Alþingis nr. 13/1987. Í athugasemdum þess frumvarps sem varð að núgildandi lögum nr. 85/1997 sagði í upphafi athugasemda við 3. gr. að starfssvið umboðsmanns tæki að meginstefnu eingöngu til starfa handhafa framkvæmdarvalds en hvorki til starfa handhafa löggjafarvalds né dómsvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Þá segir að til skýringarauka sé í 3. mgr. 3. gr. tekið fram til hvaða aðila starfssvið umboðsmanns taki ekki. Orðalag b-liðar 3. mgr. 3. gr. um „starfa“ dómstóla er að breyttu breytanda það sama að því er varðar „starfa“ Alþingis og stofnana þess, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Um þetta síðarnefnda ákvæði segir í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögunum að utan starfssviðs umboðsmanns falli störf Alþingis „og stjórnslu í þágu Alþingis sem háð er eftirliti þingforseta samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis“. Ég tek fram að í umfjöllun lögskýringargagna um þann „starfa“ dómstóla sem starfssvið umboðsmanns tekur ekki til er ekki vikið sérstaklega að „stjórnslu í þágu“ dómstólanna.

Í bréfi til yðar, dags. 5. júní sl., upplýsti ég yður um að ég hefði ákveðið að rita dómstólaráði bréf og var það gert í ljósi framangreinds álitaefnis og hlutverks ráðsins samkvæmt lögum nr. 15/1998, um dómstóla. Ég hafði þá einnig í huga að fá fram afstöðu

dómstólaráðs til þess hvort einstaklingur sem borið hefur fram kvörtun við mig geti í tilefni af ákvörðun dómstjóra sem fellur undir almenna stjórnslu viðkomandi dómstóls skotið málinu til dómstólaráðs, sjá til hliðsjónar þá meginreglu sem fram kemur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfi dómstólaráðs, sem barst mér 25. ágúst sl., lýsti ráðið þeirri afstöðu sinni að það væri eðlilegur skilningur á orðalaginu „starfa dómstóla“ í b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 að átt væri við alla starfsemi dómstóla hvort sem um eiginleg dómstörf væri að ræða eða verkefni sem tilheyra stjórnslu dómstólanna. Síðan segir m.a. svo í bréfi dómstólaráðs til mín:

„Dómstólalög [nr. 15/1998] hafa að geyma ákvæði sem eiga að tryggja rétt þeirra sem telja að réttur hafi verið á sér brotinn í stjórnslu héraðsdómstólanna. Má þar sérstaklega nefna að samkvæmt 4. mgr. 16. gr. hefur Dómstólaráð agavald gagnvart dómstjórum en af því ákvæði leiðir að borgararnir geta beint kvörtunum um stjórnslu héraðsdómstólanna til ráðsins. Þá má einnig nefna að borgararnir geta skotið kvörtunum vegna starfa dómara til nefndar um dómarastörf, sbr. IV. kafla dómstólalaga, sérstaklega 27. gr. Loks stendur borgurunum sú leið opin að höfða dómsmál ef þeir telja að réttur hafi verið á þeim brotinn.“

Af framangreindu verður ráðið að það sé afstaða dómstólaráðs að borgararnir geti beint kvörtunum um stjórnslu héraðsdómstólanna til ráðsins. Ég vek líka athygli yðar á því að samkvæmt 32. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, er svæðisráði í málefnum fatlaðra ætlað hlutverk við mat á því hvort gengið sé á rétt fatlaðs manns við veitingu starfs. Með hliðsjón af þeirri meginreglu sem fram kemur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er það niðurstaða mín að á þessu stigi sé ekki tilefni til þess að ég taki kvörtun yðar fyrir hönd A til frekari athugunar. Ég tel því á þessu stigi ekki rétt að taka afstöðu til þess hvort það mál sem kvörtun A til mín fjallar um geti fallið undir starfssvið umboðsmanns Alþingis og þá eftir atvikum með tilliti til þess hvort málið kemur til umfjöllunar hjá dómstólaráði.

Umfjöllun minni um kvörtun yðar fyrir hönd A er lokið, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

#### 19.4. Framkvæmd Alþingiskosninga. (Mál nr. 3814/2003)

**A kvartaði yfir tilteknum atriðum varðandi framkvæmd Alþingiskosninga sem fram fóru 10. maí 2003. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 13. júní 2003, þar sem hann rakti ákvæði 46. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og tiltekin ákvæði laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Benti hann á að samkvæmt a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa Alþingis. Það sé því almennt ekki á verkssviði umboðsmanns að taka afstöðu til þeirra málefna sem Alþingi er falið að fjalla um samkvæmt ákvæðum í stjórnarskrá eða í almennum lögum.**

Í bréfi mínu til A sagði svo:

Ég vísa til erindis yðar, dags. 28. maí 2003, þar sem þér kvartuð yfir tilteknum atriðum varðandi framkvæmd Alþingiskosninganna sem fram fóru 10. maí sl. Óskið þér í fyrsta lagi eftir því að umboðsmaður hlutist til um að kjörgögnum verði ekki eytt og að hann beiti sér fyrir endurtalningu allra atkvæða auk þess að endurmeta vafa- og utankjörfundaratkvæði.

Loks óskið þér eftir því að umboðsmaður Alþingis úrskurði um lögmati framkvæmdar Alþingiskosninganna 10. maí sl.

Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 sker Alþingi sjálfst úr hvort þingmenn þess séu löglega kosnir svo og úr því hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Hefur þetta stjórnarskrárákvæði ætíð verið skilið svo að Alþingi eigi úrskurðarvald um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og lögmati Alþingiskosninga, sjá t.d. Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur. Reykjavík 1999, bls. 228. Frekari stoðum er rennt undir þennan skilning í 36. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, þar sem segir að ekki sé nauðsynlegt að kjörgengi frambjóðenda sé sannað fyrir yfirkjörstjórn eða landskjörstjórn en Alþingi úrskurði um kjörgengi þeirra sem kosnir eru jafnframt því sem það úrskurði um hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti „löglega“ framboðnir og „kosnir“. Um úrskurð Alþingis um gildi kosninga er síðan fjallað sérstaklega í XXII. kafla laga nr. 24/2000.

Í ljósi þessa og í tilefni af kvörtun yðar tek ég fram að samkvæmt a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa Alþingis. Það er því almennt ekki á verksviði umboðsmanns að taka afstöðu til þeirra málefna sem Alþingi er falið að fjalla um samkvæmt ákvæðum í stjórnarskrá eða í almennum lögum.

Að því er varðar beiðni yðar um að umboðsmaður hlutist til um að kjörgögnum verði ekki eytt tek ég fram að um varðveislu kjörseðla og kjörskráa er fjallað í 2. og 3. mgr. 104. gr. laga nr. 24/2000. Um kjörseðla gildir sú meginregla að þá skal geyma þar til Alþingi hefur úrskurðað um gildi kosninganna en að því búnu skal kjörseðlunum eytt. Um kjörskrár gildir sú regla að yfirkjörstjórn skal búa um þær í innsigliðum umbúðum og senda þær dóms- og kirkjumálaráðuneytinu sem geymir kjörskrárnar í eitt ár en að því búnu skal þeim eytt. Samkvæmt þessu fer um varðveislu og eyðingu kjörseðla og kjörskráa eftir fyrirmælum laga nr. 24/2000 en það leiðir af a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, sem að framan er rakinn, að það er almennt heldur ekki hlutverk umboðsmanns að fjalla um það hvernig Alþingi hefur tekist með lagasetningu.

Umfjöllun minni um kvörtun yðar er lokið, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

## 20.0. Sveitarfélög.

### 20.1. Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Setning reglna. Birting reglna. Eftirlit félagsmálaráðuneytisins. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 2625/1998)

Umboðsmaður ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort sveitarstjórnir hefðu almennt sett sér reglur um fjárhagsaðstoð í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og með hvaða hætti þær væru aðgengilegar íbúum viðkomandi sveitarfélags.

Umboðsmaður fjallaði um skyldur sveitarstjórna samkvæmt ákvæðum laga nr. 40/1991, og eftirlit félagsmálaráðuneytisins með rækt þessara skyldna. Hann tók fram að samkvæmt þeim upplýsingum sem fram kæmu í bréfum ráðuneytisins til sín, frá árinu 1999 annars vegar og 2003 hins vegar, væri ljóst að þeim sveitarfélögum hefði fækkað verulega sem ekki hefðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð. Jafnframt lægi fyrir að þau sveitarfélög sem enn hefðu ekki sett sér slíkar reglur væru fámenn. Umboðsmaður réð af skýringum ráðuneytisins til hans að þessar breytingar leiddu m.a. af því að sveitarfélög hefðu á undanförunum árum sameinast eða ákveðið að vinna saman að félagsþjónustu í samræmi við 7. gr. laga nr. 40/1991 en einnig mætti ætla að eftirfylgni ráðuneytisins réði þar talsverðu um.

Umboðsmaður tók fram að sú lagaskylda sem hvíldi á sveitarfélögum að setja reglur um fjárhagsaðstoð samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991 væri fortakslaus. Gætu sveitarfélög því ekki vikist undan því að setja slíkar reglur vegna sérstakra aðstæðna svo sem vegna smæðar eða fámennis en hefðu tiltekin úrræði teldu þau sig ekki geta ein og sér sinnt lögboðinni þjónustu, sbr. 7. gr. laga nr. 40/1991, sbr. einnig 81. gr. sveitarstjórnarlaga. Það var niðurstaða umboðsmanns að athafnaleysi þeirra sveitarfélaga sem ekki hefðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, væri ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður vék að því að ekki lægi fyrir að félagsmálaráðuneytið hefði í þessu sambandi beitt þeim úrræðum sem því beri að grípa til samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 ef sveitarstjórnir vanrækja lögboðnar skyldur sínar, umfram það að veita sveitarfélögum sem ekki höfðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð áminningu í bréfi 8. febrúar 2002. Umboðsmaður tók fram að hann teldi út af fyrir sig eðlilegt af hálfu ráðuneytisins að veita sveitarfélögunum svigrúm til að fullnægja skyldum sínum samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Nú væru hins vegar um tólf ár síðan lögin voru sett og þrátt fyrir það væru enn til staðar sveitarfélög sem ekki hefðu sett sér reglur um fjárhagsaðstoð eða gengið til samstarfs við önnur sveitarfélög um slíka aðstoð. Það var niðurstaða umboðsmanns að félagsmálaráðuneytið hefði ekki fylgt því nægilega eftir að beina stjórnarsýslu umræddra sveitarfélaga í löglegt horf.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til umboðsmanns var því lýst hvernig sveitarfélög hefðu staðið að kynningu á reglum sem þau hefðu sett um fjárhagsaðstoð. Benti umboðsmaður á að samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. lög nr. 95/1994, skuli birta í B-deild Stjórnartíðinda reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út. Það var niðurstaða umboðsmanns að sú kynning sem sveitarfélögin hefðu staðið fyrir á reglum um fjárhagsaðstoð væri ekki samræmi við þessi fyrirmæli.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mið

**af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu þannig að framkvæmd þessara mála yrði framvegis í samræmi við lög.**

## I.

Við athuganir mínar á kvörtunum sem mér höfðu borist vegna framkvæmdar á lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, hafði ég orðið þess áskynja að tiltekin sveitarfélög höfðu ekki sett sér reglur um fjárhagsaðstoð í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laganna. Af því tilefni ákvað ég á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort sveitarstjórnir hefðu almennt sett sér slíkar reglur og með hvaða hætti þær væru aðgengilegar íbúum viðkomandi sveitarfélaga.

Ég lauk máli þessu með áliti, dags. 3. júlí 2003.

## II.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf, dags. 17. desember 1998, þar sem ég vísaði m.a. til þess að í 3. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, er mælt fyrir um að félagsmálaráðuneytið skuli hafa eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu. Með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, óskaði ég eftir að félagsmálaráðuneytið léti mér í té upplýsingar um og lýsti viðhorfi sínu til eftirfarandi atriða:

- a. Hvort og með hvaða hætti ráðuneytið hefði aflað upplýsinga um hvaða sveitarstjórnir hefðu sett reglur í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991.
- b. Til hvaða úrræða ráðuneytið hefði gripið ef það hafði vitneskju um að sveitarstjórn hefði ekki sett reglur í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Vakti ég í þessu sambandi athygli á máli tiltekings einstaklings sem hafði ritað félagsmálaráðuneytinu bréf 15. janúar 1997, en þar kom fram að Reykdælahreppur hefði ekki sett sér neinar reglur um fjárhagsaðstoð. Tók ég fram að ég hefði einnig undir höndum bréf oddvita Reykdælahrepps, dags. 3. október 1997, þar sem staðfest var að sveitarstjórnin hefði þá ekki sett reglur um fjárhagsaðstoð.
- c. Óskað var eftir yfirliti yfir hvenær sveitarstjórnir í landinu hefðu sett reglur samkvæmt 21. gr. laga nr. 40/1991 og með hvaða hætti þær hefðu verið birtar íbúum viðkomandi sveitarfélaga. Þá óskaði ég eftir að ráðuneytið léti mér í té eintak af reglum þeirra sveitarfélaga sem það kynni að hafa í skjalasafni sínu en ella hefði ráðuneytið forgöngu um að afla þessara reglna og afhenti mér eintak af þeim.
- d. Kæmi í ljós við undirbúning svara ráðuneytisins vegna framangreindra atriða að einhverjar sveitarstjórnir hefðu ekki enn sett reglur í samræmi við 21. gr. laga nr. 40/1991 óskaði ég eftir upplýsingum um hvort og þá hvað ráðuneytið hefði í hyggju að aðhafast af því tilefni.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 9. apríl 1999. Segir þar m.a. eftirfarandi:

„Árið 1996 gerði félagsmálaráðuneytið könnun hjá öllum sveitarfélögum landsins um það hvernig fjárhagsaðstoð á grundvelli laga nr. 40/1991 væri háttað. Fylgir sú könnun bréfi þessu (fylgiskjal 1).

[...]

Við úrvinnslu fyrrgreindrar könnunar kom í ljós að ekki hafa öll sveitarfélög sinnt

þessari skyldu sinni. Voru send ítrekunarbréf til þeirra sveitarfélaga sem ekki höfðu framfylgt þessu, sbr. meðfylgjandi afrit af þeim bréfum til sveitarfélaganna (*fylgiskjal 2*).

Áður en könnun þessi var gerð árið 1996 sendi ráðuneytið á hverju ári frá því að lögin tóku gildi 1991 (undanskilið 1994) dreifibréf til sveitarfélaga með tilmælum um að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð og senda þær síðan til ráðuneytisins. Jafnframt útbjó ráðuneytið leiðbeiningar vegna fjárhagsaðstoðar sem sendar voru öllum sveitarfélögum (*fylgiskjal 3*).

[...]

Þrátt fyrir ítrekun hafa nokkur sveitarfélög ekki orðið við þeirri lagaskyldu sinni að setja reglur og hefur nú verið tekið saman meðfylgjandi yfirlit yfir stöðu þessara mála í hverju sveitarfélagi í samræmi við þau gögn sem fyrir liggja í ráðuneytinu. Í þessari samantekt kemur fram hvort og hvenær sveitarfélög hafi sent ráðuneytinu umbeðnar upplýsingar og jafnframt hvort sveitarfélög hafi sett reglur og þá frá hvaða tíma. Jafnframt kemur fram hvort sveitarfélög hafi tekið þátt í könnuninni (*fylgiskjal 4*).

Jafnframt fylgir bréfi þessu samantekt á þeim sveitarfélögum sem ekki hafa sett reglur um fjárhagsaðstoð og hversu margir íbúar búa í þeim sveitarfélögum (*fylgiskjal 5*).

Rétt er að taka fram að frá því að könnunin var gerð (1996) til dagsins í dag hafa sveitarfélög sameinast, þannig að þeim sveitarfélögum hefur fækkað sem ekki hafa sett reglur um fjárhagsaðstoð. Hafa margir minni hreppar gengið inni stærri heildir, þar sem fyrir voru reglur um fjárhagsaðstoð. Einnig eru til dæmi um að fámenn sveitarfélög hafi samstarf um félagsþjónustu við önnur stærri, án þess þó að sameinast þeim.

Þegar reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga hafa borist ráðuneytinu, hefur verið farið yfir þær hér og gerðar athugasemdir til viðkomandi sveitarfélaga, hafi ráðuneytið talið slíkt nauðsynlegt. Hjálagt eru ýmis bréf þar að lútandi (*fylgiskjal 6*).

Í apríl 1996 kom fram fyrirspurn á Alþingi Íslendinga frá Jóhönnu Sigurðardóttur, þar sem hún spurði m.a. um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og hversu mörg sveitarfélög hefðu sett sér reglur þar að lútandi. Hjálagt er svar við fyrirspurninni (*fylgiskjal 7*), en þar kemur fram að sum þeirra sveitarfélaga sem ekki höfðu sett sér reglur þá, hafa gert það nú. (*sjá fylgiskjal 4*)

Hvað varðar kynningu á reglum um fjárhagsaðstoð til íbúa sveitarfélagsins, kemur fram í könnuninni að sveitarfélög hafa gert það með ýmsum hætti. Þó er ljóst að stærstu sveitarfélögin hafa verið öflugust í slíkri útgáfustarfsemi, en í könnuninni var sérstaklega spurt um þennan þátt. (*sjá fylgiskjal 1*)

En í samantektinni segir m.a. eftirfarandi:

88 félagsmálanefndir kynna félagsþjónustuna á einhvern hátt. Flestar, eða 65 tiltaka að aðeins ein aðferð sé notuð til kynningar, 16 nota tvenns konar aðferðir og 7 svara því til að [þær] noti þrens konar aðferðir við kynningar.

18 sveitarfélög segja að þau gefi út bæklinga, 21 með auglýsingum, 19 segja að reglur séu sérstaklega kynntar, en ótilgreint á hvern hátt og 63 sveitarfélög kynna fjárhagsaðstoð með öðrum hætti, en hann er ekki nánar tiltekinn. 2 sveitarfélög hafa enga kynningu.

[...]

Þegar þessi mál hafa nú verið skoðuð í tilefni af fyrirspurn yðar, hefur komið í ljós að nauðsynlegt er að finna úrræði gagnvart þeim sveitarfélögum sem komið hafa sér undan því að setja reglur um fjárhagsaðstoð. Félagsmálaráðuneytið mun jafnframt ítreka á nýjan leik að sveitarfélögin sendi samþykktar reglur sínar til ráðuneytisins, jafnframt því að fá sendar þær reglur sem koma fram í könnuninni en ekki hafa verið sendar ráðuneytinu.



Ráðuneytið hefur sent jafnóðum til sveitarfélaga alla þá úrskurði sem úrskurðarnefnd um félagsþjónustu hefur fjallað um, í þeim tilgangi að samræma ákvarðanir félagsmálanefnda við veitingu fjárhagsaðstoðar (*sjá afrit af ýmsum bréfum þar að lútandi. Fylgiskjal 8*)

Til að upplýsa sveitarstjórnarmenn um skyldur sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu hefur félagsmálaráðuneytið einnig haldið námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn, skömmu eftir hverjar kosningar til sveitarstjórna, þar sem fjallað er um lögin um félagsþjónustu sveitarfélaga, og hefur það námskeið farið um allt land og verið unnið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ekki var þó haldið námskeið árið 1998 og er ástæðan sú að nú stendur yfir endurskoðun á lögum nr. 40/1991, þar sem verið er að samræma lög um málefni fatlaðra og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Stendur til að þeirri endurskoðun ljúki nú í vor og mun nýtt lagafrumvarp þar að lútandi væntanlega verða lagt fyrir Alþingi á haustþingi 1999. Í frumvarpsdrögunum er m.a. að finna ákvæði um að félagsmálaráðherra verði heimilt að fyrirskipa þeim sveitarfélögum, sem ekki hafa bolmagn til að veita félagsþjónustu í samræmi við ákvæði laganna, að sameinast félagsþjónustu nágrannasveitarfélaga. Fleiri ákvæði er einnig að finna í drögunum sem ætlað er að tryggja réttarstöðu þeirra sem félagsþjónustunnar eiga að njóta.

Í frumvarpsvinnunni hefur jafnframt komið fram að þörf er á að kannað verði á nýjan leik hver staðan er hjá sveitarfélögum, hvað varðar reglur um fjárhagsaðstoð og aðra félagslega þjónustu sveitarfélagsins og er það ekki hvað síst mikilvægt vegna yfirtöku sveitarfélaga á málefnum fatlaðra. Hjálögð er bókun úr fundargerð nefndarinnar (*fylgiskjal 9*).“

Með bréfi, dags. 13. júlí 1999, bárust mér frá ráðuneytinu reglur sem sveitarfélög höfðu sett sér á grundvelli laga nr. 40/1991. Fram kom í bréfinu að vera kynni að einhver sveitarfélög hefðu ekki sent ráðuneytinu nýjar eða breyttar reglur. Einnig kom fram að um þær mundir væri verið að ítreka við öll sveitarfélögin að þau sendu ráðuneytinu reglur sínar um félagsþjónustu sveitarfélaga enda hefðu mörg sveitarfélög sameinast á undanförunum misserum og líklegt að nýjar reglur hafi verið samþykktar.

Ég ritaði félagsmálaráðherra bréf á ný, dags. 19. nóvember 2002. Gerði ég honum þar m.a. grein fyrir því að með hliðsjón af boðuðu frumvarpi ráðuneytisins til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga hefði ég í framhaldi af bréfi þess frá 9. apríl 1999 ákveðið að aðhafast ekki frekar um sinn í máli þessu. Eins og fram kæmi í skýrslum mínum til Alþingis fyrir árið 2000 og 2001 hefði ég jafnframt ákveðið á því tímabili að láta úrvinnslu á eldri frumkvæðisathugunum mínum bíða þar til náðst hefði ásætlanlegur málshraði við afgreiðslu kvartana af minni hálfu. Teldi ég á hinn bóginn nú ástæðu til að taka mál þetta til athugunar að nýju. Með vísan til þessa og þess að talsverður tími væri liðinn frá framangreindum bréfaskriftum óskaði ég þess á ný, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að félagsmálaráðuneytið veitti mér þær upplýsingar og gögn og skýrði afstöðu sína til þeirra fyrirspurna sem fram kæmu í bréfi mínu frá 17. desember 1998 miðað við þá aðstöðu sem nú væri fyrir hendi. Ég tók fram að því leyti sem svör þau sem fram komu í bréfi ráðuneytisins frá 9. apríl 1999 og þau gögn sem fylgdu með því, sbr. einnig gögn er fylgdu bréfi þess frá 13. júlí 1999, ættu enn við væri nægilegt að vísa til þeirra í svari ráðuneytisins til mín.

Með vísan til þess að ekki hefðu verið samþykkt á Alþingi ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga eða breytingar á gildandi lögum varðandi fjárhagsaðstoð sveitarfélaga óskaði ég til viðbótar við framangreint eftir að félagsmálaráðuneytið upplýsti hvort enn væru fyrir hendi ráðagerðir um að leggja fram frumvarp þessa efnis á Alþingi.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 10. janúar 2003. Segir þar m.a. eftirfarandi:

„Allt frá því lög um félagsþjónustu sveitarfélaga voru sett árið 1991 hefur ráðuneytið reglubundið kallað eftir reglum sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð og félagslega heimaþjónustu. Setning laganna á sínum tíma markaði tímamót á þessu sviði, en fram að þeim tíma hafði fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna verið veitt á grundvelli framfærslulaga frá árinu 1947 og einungis örfá sveitarfélög höfðu reglur til að styðjast við.

Þann 13. júlí 1999 kallaði ráðuneytið á ný eftir reglum sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð. Var óskað eftir því að öll sveitarfélög sendu inn reglurnar, einnig þau sem þegar hefðu gert það. Var tilgangurinn að tryggja að traustar upplýsingar lægju fyrir í ráðuneytinu, einkum í ljósi þess að sveitarfélög höfðu á undanförunum árum sameinast eða ákveðið að vinna saman að félagsþjónustu í samræmi við 7. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 með síðari breytingum. Ítrekað var við sveitarfélögin með bréfum dags. 8. september 1999, 6. október 1999 og 5. janúar 2000 að þau sendu ráðuneytinu reglurnar. Þann 28. maí 2001 var enn á ný óskað eftir framangreindum reglum svo og öðrum reglum og/eða viðmiðum sem sveitarfélögin hefðu sett sér um framkvæmd félagsþjónustunnar. Þetta erindi var ítrekað með bréfi dags. 8. ágúst 2001 og jafnframt var þess farið á leit við sveitarfélögin að þau sendu umræddar reglur á tölvutæku formi ef kostur væri. Þann 8. febrúar 2002 var þeim sveitarfélögum sem enn höfðu ekki sent reglur um fjárhagsaðstoð send áskorun um að gera það án tafar og var jafnframt tekið fram að ef reglurnar hefðu ekki borist innan tiltekins frests myndi ráðuneytið grípa til aðgerða í samræmi við 102. gr. sveitarstjórnarlaga. Afrit af framangreindum bréfum fylgja hér með.

Ráðuneytið hefur fengið sendar reglur um fjárhagsaðstoð frá langflestum sveitarfélögum. Eftirfarandi sveitarfélög hafa þó hvorki sent ráðuneytinu reglur um fjárhagsaðstoð né tilkynnt um samninga við önnur sveitarfélög um framkvæmd þjónustunnar: Saurbæjarhreppur, Grimseyjarhreppur, Árneshreppur, Bólstaðarhlíðarhreppur, Sveinsstaðahreppur, Arnarneshreppur og Ásahreppur. Íbúafjöldi þessara hreppa samtals var 783 þann 1. desember 2001. Enn fremur hefur Kolbeinsstaðahreppur ekki sett sér reglur en styðst við reglur Borgarbyggðar, Reykhólahreppur styðst við reglur Dalvíkurbyggðar, Svalbarðsstrandarhreppur styðst við reglur Akureyrarbæjar, Leirár- og Melahreppur styðst við reglur Akraneskaupstaðar og Hvalfjarðarstrandarhreppur hefur ekki staðfest sínar reglur. Samtals eru íbúar þessara sveitarfélaga 1072. Ráðuneytið hefur ekki kallað eftir reglum frá þessum sveitarfélögum nýlega í ljósi þess að verið er að semja nýjar leiðbeiningar um reglur um fjárhagsaðstoð í ráðuneytinu og verður greint frá þeirri vinnu hér á eftir. Þegar leiðbeiningarnar eru tilbúnar verða þær sendar öllum sveitarfélögum, en framangreindum sveitarfélögum verður bent sérstaklega á að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð og nota leiðbeiningarnar við það verk.

Reglur um fjárhagsaðstoð sem fyrir liggja í félagsmálaráðuneyti fylgja hér með. Geta má þess að allar reglur sem berast á tölvutæku formi eru settar á heimasíðu ráðuneytisins.

Á síðastliðnu vori varð ljóst að frumvarp til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem félagsmálaráðherra hafði kynnt á Alþingi yrði ekki að lögum. Í félagsmálaráðuneyti eru ekki fyrir hendi ráðagerðir um að semja nýtt frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga á næstunni. Ráðuneytið hefur hins vegar lagt áherslu á góð vinnubrögð við framkvæmd fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Ráðuneytið samdi á sínum tíma leiðbeiningar til sveitarfélaganna um reglur um fjárhagsaðstoð, sem voru kynntar sveitarfélögum á námskeiðum sem haldin voru um allt land í kjölfar setningar laga um félagsþjónustu sveitarfélaga árið 1991. Þar sem ekki er von á nýjum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga á næstunni var ákveðið að útbúa nýjar

leiðbeiningar um fjárhagsaðstoð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi. Þessi vinna, sem hófst á síðastliðnu sumri, er nú á lokastigi. Þegar leiðbeiningarnar verða tilbúnar munu starfsmenn ráðuneytisins kynna þær um allt land og samhliða því verður farið yfir skyldur sveitarfélaganna samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þann 1. febrúar 2001 hélt félagsmálaráðuneytið í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, félagsráðgjöf við Háskóla Íslands og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi, málþing undir heitinu *fjárhagsaðstoð í velferðarsamfélagi*. Málþingið var vel sótt af sveitarstjórnarmönnum og fylgja hér með til fróðleiks nokkur erindanna sem þar voru flutt.“

### III.

#### 1.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, fer félagsmálaráðuneytið með mál sem varða stjórn sveitarfélaga þar með talið framfærslu. Félagsþjónusta sveitarfélaga heyrir þannig undir félagsmálaráðuneytið sem hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu, sbr. 3. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. einnig 1. mgr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Sveitarstjórnir bera aftur á móti ábyrgð á félagsþjónustu innan sinna marka, sbr. 4. gr. laga nr. 40/1991, og skulu með skipulagðri félagsþjónustu tryggja framgang markmiða samkvæmt 1. gr. laganna. Fara félagsmálanefndir eða félagsmálaráð sveitarfélaganna almennt með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í sveitarfélaginu í umboði sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr. 5. gr.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 40/1991 er markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpár. Með félagsþjónustu í lögnum er, sbr. 2. gr., átt við þjónustu í ýmsum málaflokkum og er fjárhagsaðstoð tilgreind sem einn slíkur málaflokkur, sbr. 2. tölul. 2. gr. laganna.

Í IV. kafla laga nr. 40/1991 er að finna almenn ákvæði um rétt til félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga og segir þar í 12. gr. að sveitarfélög skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Mælt er fyrir um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga í VI. kafla laganna. Þar segir í 20. gr. að um skyldur sveitarfélags til að veita fjárhagsaðstoð gildi almenn ákvæði um félagsþjónustu, skv. IV. kafla. Þá segir svo í 1.–2. mgr. 21. gr. laganna:

„Sveitarstjórn skal setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar, sbr. 2. mgr., að fengnum tillögum félagsmálanefndar.

Félagsmálanefnd metur þörf og ákveður fjárhagsaðstoð til einstaklinga í samræmi við reglur sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr.“

Tekið skal fram að ákvæðum um fjárhagsaðstoð var breytt í núverandi horf með 7. gr. laga nr. 34/1997, um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 31/1994 og 130/1995, án þess að um efnisbreytingu væri að ræða.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/1991 kemur fram að lögin séu í eðli sínu „rammalög“ og að eitt af höfuðatriðum laganna sé „að veita svigrúm til mats miðað við staðbundnar aðstæður á hverjum stað [en það] samrýmist sjónarmiðinu um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga“. (Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3170.) Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skulu sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Með auglýsingu nr. 7/1991, sem birt var í C-deild Stjórnartíðinda, var Evrópusáttmáli um sjálfsstjórn sveitarfélaga, sem gerður var í Strassborg 15. október 1985, staðfestur af hálfu

Íslands. Í 2. gr. sáttmálans kemur fram að meginreglan um sjálfstjórn sveitarfélaga skuli viðurkennd í landslögum og stjórnarskrá ef unnt er. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/1991 segir meðal annars eftirfarandi um það svigrúm sem sveitarfélög hafa um framkvæmd löggjafarinnar:

„Þótt ekki sé mögulegt, miðað við núverandi aðstæður, að skilgreina rétt fólks til félagsþjónustu með nákvæmum hætti, er ljóst að frumvarpinu er ætlað að tryggja rétt fólks til þjónustu og aðstoðar [...] enda þótt telja verði að það sé verkefni hvers sveitarfélags að útfæra nákvæmlega hver réttur hvers einstaklings er.“ (Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3177.)

Þá segir einnig svo í athugasemdum greinargerðarinnar við ákvæði það sem varð að 21. gr. laganna:

„Í því skyni að tryggja ákveðna festu við framkvæmd fjárhagsaðstoðar í sveitarfélaginu er lagt til það nýmæli að öllum sveitarfélögum verði skylt að setja ákveðnar reglur um fjárhagsaðstoð til einstaklinga. Með því móti verði tryggt að íbúar sveitarfélagsins eigi í raun rétt á ákveðinni lágmarksaðstoð enda þótt viðmiðunin um lágmark verði ekki tilgreind í lögum.“ (Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3190.)

Lögin gera þannig ráð fyrir rétti einstaklinganna til fjárhagsaðstoðar en fela sveitarfélögunum að útfæra þann rétt nánar. Þá er ljóst af lögskýringargögnum sem ég hef gert grein fyrir hér að eitt af markmiðum laganna er að tryggja rétt einstaklinga til lágmarksframfærslu.

Eins og gerð er grein fyrir hér að framan óskaði ég eftir að félagsmálaráðuneytið gerði mér grein fyrir hvort það hefði aflað upplýsinga um hvaða sveitarfélög hefðu sett sér reglur samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Í fylgiskjali með bréfi ráðuneytisins frá 9. apríl 1999 kom fram á „yfirlit[i]“ yfir þau sveitarfélög sem samkvæmt gögnum Félagsmálaráðuneytisins hafa ekki sett sérstakar reglur um fjárhagsaðstoð [...]“ að um væri að ræða 60 sveitarfélög með samtals 14.773 íbúa, miðað við 1. desember 1998. Í skýringum ráðuneytisins til mín frá 10. janúar 2003 kemur aftur á móti fram að alls hafi þá 7 sveitarfélög „hvorki sent ráðuneytinu reglur um fjárhagsaðstoð né tilkynnt um samninga við önnur sveitarfélög um framkvæmd þjónustunnar“. Íbúafjöldi þessara sveitarfélaga hafi 1. desember 2001 verið samtals 783. Þá hafi fjögur sveitarfélög ekki sett sér reglur en styðjist við reglur annarra sveitarfélaga og eitt hafi ekki staðfest sínar reglur. Alls séu 1072 íbúar í þessum sveitarfélögum miðað við 1. desember 2001. Hafi ráðuneytið ekki kallað eftir reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga nýlega í ljósi þess að verið sé að semja nýjar leiðbeiningar um slíkar reglur í ráðuneytinu. Hafi verið ákveðið að semja þessar leiðbeiningar þar sem fyrir liggja að ekki sé von á nýjum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga á næstunni. Þegar leiðbeiningarnar verði tilbúnar muni starfsmenn ráðuneytisins kynna þær um allt land og samhliða því verði farið yfir skyldur sveitarfélaganna samkvæmt lögum nr. 40/1991. Ég tek fram að þetta mun hafa gengið eftir og er nýjar leiðbeiningar ráðuneytisins að finna á heimasíðu þess, sbr. tilkynningu ráðuneytisins frá 26. maí sl. Á fundi sem ég átti með fulltrúum ráðuneytisins 18. júní 2003 var einnig áréttað að í framhaldi af hinum nýju leiðbeiningarreglum hygðist ráðuneytið standa fyrir viðamikilli kynningu á skyldum sveitarfélaga á þessu sviði.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem fram koma í bréfum ráðuneytisins til mín frá 9. apríl 1999 annars vegar og 10. janúar 2003 hins vegar er ljóst að þeim sveitarfélögum hefur fækkað verulega sem ekki hafa sett sér reglur um fjárhagsaðstoð. Jafnframt liggur fyrir að þau sveitarfélög sem enn hafa ekki sett sér reglur eru fámenn. Af skýringum ráðuneytisins

til mín frá 10. janúar 2003 verður ráðið að þessar breytingar leiði m.a. af því að sveitarfélög hafa á undanförunum árum sameinast eða ákveðið að vinna saman að félagsþjónustu í samræmi við 7. gr. laga nr. 40/1991 en einnig má ætla að eftirfylgni ráðuneytisins ráði þar talsverðu. Ég vek athygli á að í 7. gr. laga nr. 40/1991 er sérstaklega gert ráð fyrir að sveitarfélög geti átt samstarf um félagsþjónustu þegar sveitarfélög geta ekki ein og sér fullnægt lögboðnum skyldum eða samvinna sveitarfélaga er til þess fallin að styrkja eðlilega félagsþjónustu í viðkomandi sveitarfélagi. Almennit ákvæði þessa efnis er jafnframt að finna í 81. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Eins og ég hef gert grein fyrir hér að framan byggir ákvæði 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991 m.a. á því sjónarmiði að borgararnir skuli eiga tiltekinn lágmarksrétt til fjárhagsaðstoðar sem útfærður skuli í reglum sveitarstjórnar. Sú lagaskylda sem hvílir á sveitarfélögum að setja reglur um fjárhagsaðstoð samkvæmt ákvæðinu er fortakslaus. Geta sveitarfélög því ekki vikist undan því að setja slíkar reglur vegna sérstakra aðstæðna svo sem vegna smæðar eða fámennis en hafa tiltekin úrræði ef þau telja sig ekki geta ein og sér sinnt lögboðinni þjónustu, sbr. 7. gr. laga nr. 40/1991, sbr. einnig 81. gr. sveitarstjórnarlaga. Með hliðsjón af framansögðu er niðurstaða mín sú að athafnaleyssi þeirra sveitarfélaga sem ekki hafa sett sér reglur um fjárhagsaðstoð, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, sé ekki í samræmi við lög.

Ég tel rétt að taka fram að ég tel ekki tilefni til að taka hér til umfjöllunar inntak reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð umfram þau almennu sjónarmið sem fram koma hér að framan.

## 2.

Samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Fellur þannig í hlut löggjafans að mæla fyrir um hvernig eftirliti með sveitarfélögunum er hátað. Að gildandi lögum fer eftirlit með sveitarfélögum í meginatriðum fram annars vegar með beinu eftirliti og hins vegar með endurskoðun stjórnvaldsáskvarðana í tilefni af stjórnsýslukærum. Önnur úrræði við eftirlit eru einnig í lögum svo sem þegar gerður er áskilnaður um staðfestingu ráðuneyta á tilteknum stjórnvaldsákvörðunum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

Félagsmálaráðuneytið hefur almennt eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum lögum samkvæmt, sbr. 1. mgr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sbr. einnig 3. gr. laga nr. 40/1991 þar sem mælt er sérstaklega fyrir um eftirlit ráðuneytisins með félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í fyrirspurnum mínum til félagsmálaráðuneytisins óskaði ég eftir upplýsingum um viðbrögð ráðuneytisins ef það varð þess áskynja að sveitarstjórn hefði ekki sett reglur í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Eru svör ráðuneytisins rakin hér að framan en þar kemur m.a. fram, sbr. bréf ráðuneytisins frá 9. apríl 1999, að það hafi reglubundið frá gildistöku laga nr. 40/1991 beint tilmælum til sveitarfélaga um að þau settu sér reglur um fjárhagsaðstoð og sendu þær síðan til ráðuneytisins. Hafi ráðuneytið jafnframt útbúið leiðbeiningar vegna fjárhagsaðstoðar sem sendar hafi verið öllum sveitarfélögunum. Þegar reglur um fjárhagsaðstoð hafi borist ráðuneytinu hafi verið farið yfir þær og gerðar athugasemdir til viðkomandi sveitarfélaga hafi ráðuneytið talið slíkt nauðsynlegt. Árið 1996 hafi félagsmálaráðuneytið gert könnun hjá öllum sveitarfélögum landsins á því hvernig hátað væri fjárhagsaðstoð af þeirra hálfu. Við úrvinnslu könnunarinnar hafi komið í ljós að ekki hafi öll sveitarfélög sinnt þeirri skyldu sinni að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð. Því hafi ítrekunarbref verið send til þeirra sveitarfélaga sem ekki höfðu sett slíkar reglur.

Í bréfi ráðuneytisins til mín frá 9. apríl 1999 segir einnig að ráðuneytið telji í framhaldi af athugun þessara mála í tilefni af fyrirspurnum mínum að „nauðsynlegt [sé] að finna úrræði gagnvart þeim sveitarfélögum sem komið hafa sér undan því að setja reglur um

fjárhagsaðstoð“. Fram kemur að ráðuneytið hafi haldið námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn til að upplýsa þá um skyldur sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu. Þá sé í frumvarpsdrögum til nýrra laga um endurskoðun á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga m.a. að finna ákvæði um að félagsmálaráðherra verði heimilt að fyrirskipa þeim sveitarfélögum sem ekki hafi bolmagn til að veita félagsþjónustu í samræmi við ákvæði laganna að sameinast félagsþjónustu nágrannasveitarfélaga.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 10. janúar 2003, kemur fram að 13. júlí 1999 hafi ráðuneytið kallað á ný eftir reglum sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð og óskað eftir því að öll sveitarfélög sendu ráðuneytinu reglur sínar, einnig þau sem þegar hefðu gert það. Þetta hafi enn verið ítrekað við sveitarfélögin með bréfum, dags. 8. september 1999, 6. október 1999, 5. janúar 2000, 28. maí 2001 og 8. ágúst 2001. Einnig segir eftirfarandi í bréfinu:

„Á síðastliðnu vori varð ljóst að frumvarp til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem félagsmálaráðherra hafði kynnt á Alþingi yrði ekki að lögum. Í félagsmálaráðuneyti eru ekki fyrir hendi ráðagerðir um að semja nýtt frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga á næstunni. Ráðuneytið hefur hins vegar lagt áherslu á góð vinnubrögð við framkvæmd fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Ráðuneytið samdi á sínum tíma leiðbeiningar til sveitarfélaganna um reglur um fjárhagsaðstoð, sem voru kynntar sveitarfélögunum á námskeiðum sem haldin voru um allt land í kjölfar setningar laga um félagsþjónustu sveitarfélaga árið 1991. Þar sem ekki er von á nýjum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga á næstunni var ákveðið að útbúa nýjar leiðbeiningar um fjárhagsaðstoð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi. Þessi vinna, sem hófst á síðastliðnu sumri, er nú á lokastigi. Þegar leiðbeiningarnar verða tilbúnar munu starfsmenn ráðuneytisins kynna þær um allt land og samhliða því verður farið yfir skyldur sveitarfélaganna samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.“

Í bréfinu greinir ráðuneytið einnig frá því að 8. febrúar 2002 hafi þeim sveitarfélögum sem enn höfðu ekki sent ráðuneytinu reglur um fjárhagsaðstoð verið send áskorun um að gera það án tafar. Afrit af þessum bréfum til sveitarfélaganna fylgdi með bréfi ráðuneytisins til mín. Er þar tilgreint af hálfu ráðuneytisins að sveitarstjórnnum þeirra 22 sveitarfélaga sem bréfið fengu væri gefinn frestur til 25. febrúar 2002 til að senda ráðuneytinu reglur sínar um fjárhagsaðstoð. Hefðu þær ekki borist innan þess tiltekna frests myndi ráðuneytið grípa til aðgerða í samræmi við 102. gr. sveitarstjórnarlaga. Ekki kemur þó fram í skýringum ráðuneytisins til mín að komið hafi til frekari aðgerða af þess hálfu gagnvart þeim sveitarstjórnnum sem ekki sinntu þessum tilmælum. Á hinn bóginn er ljóst að allnokkur sveitarfélög hafa sett sér reglur frá þessum tíma þar sem að samkvæmt skýringum ráðuneytisins frá 10. janúar 2003 höfðu þá samtals 12 sveitarfélög ekki sett sér reglur um fjárhagsaðstoð eða staðfest slíkar reglur.

Ef sveitarstjórn vanrækir með athafnaleysi sínu þær skyldur sem henni er lögum samkvæmt falið að gegna reynir á frumkvæðiseftirlit félagsmálaráðuneytisins og úrræði sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sbr. 102. gr. laganna. Í 2. mgr. 102. gr. laganna segir að vanræki sveitarstjórn skyldur sínar skuli ráðuneytið veita henni áminningu og skora á hana að bæta úr vanrækslunni. Þá segir í 3. mgr. sömu greinar að verði sveitarstjórn ekki við áskorun ráðuneytisins innan frests sem ráðuneytið tiltekur sé því heimilt að stöðva greiðslur til sveitarsjóðs úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga þar til bætt hefur verið úr vanrækslunni. Jafnframt getur ráðuneytið með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem ábyrgð bera á vanrækslunni og mega dagsektir nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi manns. Ég tek fram að þrátt fyrir að þessi úrræði séu viðurhlutamikil og íþyngjandi fela þau í sér

þær aðgerðir sem löggjafinn hefur mælt fyrir um að beitt skuli af hálfu ráðuneytisins í þeim tilvikum þegar sveitarfélög fara ekki að lögum.

Löggjafarvaldið hefur eins og að framan greinir ákveðið að fela sveitarstjórnnum að setja reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, sbr. 21. gr. laga nr. 40/1991, og að félagsmálaráðuneytið skuli hafa eftirlit með framkvæmd þeirra laga. Þá ber ráðuneytinu að fylgja því eftir að sveitarstjórnir ræki lögboðnar skyldur sínar, sbr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga, og hefur tiltekin úrræði samkvæmt því ákvæði sem því ber að beita vanræki sveitarstjórnir skyldur sínar. Ég hef hér að framan gert grein fyrir þeirri niðurstöðu minni að athafnaleysi nokkurra sveitarfélaga um að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð sé ekki í samræmi við skýr lagafyrirmæli 21. gr. laga nr. 40/1991. Ekki liggur fyrir að félagsmálaráðuneytið hafi beitt þeim úrræðum sem því ber að grípa til samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga við slíkar aðstæður umfram það að veita sveitarfélögum sem ekki höfðu sett reglur um fjárhagsaðstoð áminningu í bréfi 8. febrúar 2002. Ég tel út af fyrir sig eðlilegt af hálfu ráðuneytisins að veita sveitarfélögunum svigrúm til að fullnægja skyldum sínum samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991. Nú eru hins vegar um tólf ár síðan lögin voru sett og þrátt fyrir það eru enn til staðar sveitarfélög sem ekki hafa sett sér reglur um fjárhagsaðstoð eða gengið til samstarfs við önnur sveitarfélög um slíka aðstoð. Með vísan til framangreinds hlýtur niðurstaða mín að vera sú að félagsmálaráðuneytið hafi ekki fylgt því nægilega eftir að beina stjórnsýslu umræddra sveitarfélaga í löglegt horf.

#### IV.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins frá 9. apríl 1999 var gerð grein fyrir því hvernig sveitarfélög hafa staðið að kynningu á reglum um fjárhagsaðstoð. Hafa reglurnar verið kynntar með bæklingum, auglýsingum, sérstaklega kynntar en ótilgreint á hvern hátt, kynntar með öðrum hætti eða engin kynning farið fram. Þá hafa allar reglur sem berast félagsmálaráðuneytinu á tölvutæku formi verið settar á heimasíðu ráðuneytisins.

Samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. lög nr. 95/1994, skal birta í B-deild Stjórnartíðinda „reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út“. Ákvæði þetta gerir það m.a. að verkum að „fyrirmæli þau sem í [reglunum] felast taka gildi og hafa bindandi verkanir á sama hátt og reglugerðir og auglýsingar sem gefnar eru út af ráðuneytum [...]“ (Alþt. 1993-1994, A-deild, bls. 4188.) Tel ég að sú kynning sem sveitarfélögin hafa staðið fyrir á reglum um fjárhagsaðstoð og gerð er grein fyrir hér að framan sé ekki í samræmi við framangreint ákvæði lokamálsliðar 2. gr. laga nr. 64/1943, sem mælir fyrir um að slíkar reglur skuli birta í B-deild Stjórnartíðinda.

#### V.

##### Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að sú aðstaða að nokkur sveitarfélög hafa ekki enn sett sér reglur um fjárhagsaðstoð, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sé ekki í samræmi við lög. Þá tel ég með vísan til 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 að félagsmálaráðuneytið hafi ekki fylgt því nægilega eftir að beina stjórnsýslu umræddra sveitarfélaga í löglegt horf. Loks tel ég að framkvæmd um birtingu reglna sveitarfélaga sé ekki í samræmi við lokamálslið 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sbr. lög nr. 95/1994, þar sem mælt er fyrir um að birta í B-deild Stjórnartíðinda reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út.

Ég beini þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það taki mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu þessu þannig að framkvæmd þessara mála verði framvegis í samræmi við lög.

## VI.

Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir felist. Svar ráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 23. febrúar 2004, ásamt fylgigögnum og segir þar m.a. eftirfarandi:

„Félagsmálaráðuneytið sendi öllum sveitarstjórnnum nýjar leiðbeiningar um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga með meðfylgjandi bréfi, dags. 15. maí 2003, ásamt greinargerð með leiðbeiningunum og skjali þar sem fram kom ráðstöfunarfé ólíkra fjölskyldna sem hafa mismunandi tekjur miðað við hinar tvær leiðir sem kynntar eru í leiðbeiningunum (sjá fylgiskjöl). Þetta var hugsað til að auðvelda sveitarfélögum að setja sér reglur og endurskoða eldri reglur. Samhliða var öllum félagsmálastjórnunum sent tölvubréf, dags. 19. maí 2003, með sömu gögnum. Skömmu áður, eða þann 12. maí 2003, hafði öllum félagsmálanefndum sveitarfélaganna verið sent meðfylgjandi bréf þar sem athygli nefndanna var vakin á skyldum þeirra varðandi félagslega ráðgjöf, sbr. V. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Í því bréfi var einnig kynnt að leiðbeiningarnar væru á leiðinni.

Undirbúningur að námskeiðum um félagsþjónustu sveitarfélaga hófst á sl. hausti með megináherslu á reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Annað styttra námskeið hefur verið haldið samhliða til að bæta vinnubrögð við eftirlit og þjónustu við dagmæður. Vegna veðurs varð að aflýsa nokkrum námskeiðum í vetur en búið er að halda þau á Vestfjörðum og Austfjörðum og eru næstu námskeið framundan á Suðurnesjum, Vesturlandi og Suðurlandi. Á námskeiðunum hefur verið lögð áhersla á að sveitarfélög kynni íbúunum reglur sínar um fjárhagsaðstoð og að þær séu aðgengilegar íbúunum, m.a. með því að láta þær liggja frammi hjá félagsþjónustunni og að þær séu settar á heimasíður þeirra. Sérstök athygli hefur verið vakin á lokamálslið 1. mgr. 2. gr. laga um birtingu stjórnvaldserinda, nr. 64/1943, sbr. lög nr. 95/1994, á námskeiðunum. Dagskrá námskeiðanna fylgir hér með.

Þrátt fyrir þessar aðgerðir hafa þrjú fámenn sveitarfélög enn ekki sett sér reglur um fjárhagsaðstoð. Tvö þeirra vinna nú að því þessa dagana að ganga frá reglum og biða drög að þeim undirskriftar frá fundi sveitarstjórnar. Sveitarfélögum hefur verið leiðbeint um það með hvaða hætti sé heppilegt að ganga frá reglum um fjárhagsaðstoð og hefur ráðuneytið boðið fram aðstoð sína við að ljúka því verki. Ráðuneytið hefur sett sér það markmið að umrædd sveitarfélög verði komin með reglur um fjárhagsaðstoð eigi síðar en 1. maí nk. Rétt er að geta þess að íbúar í þessum sveitarfélögum voru samtals 237 þann 1. desember 2003, þannig að meginþorri þjóðarinnar býr í sveitarfélagi sem hefur sett sér þessar reglur.

Ráðuneytið hefur í samræmi við ábendingu yðar sent sveitarstjórnnum meðfylgjandi bréf, dags. 20. febrúar 2004, þar sem því er beint til sveitarfélaganna að þau birti reglur sínar um fjárhagsaðstoð í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, með síðari breytingum.“

Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði hjá félagsmálaráðuneytinu við lokafrágang skýrslunnar höfðu tvö sveitarfélög enn ekki sent inn reglur um fjárhagsaðstoð en samanlagður íbúafjöldi þeirra er 181 íbúi. Fram kom að ráðuneytið hefði sent sveitarstjórnnum þessara sveitarfélaga áskorun um að senda ráðuneytinu reglur sínar og jafnframt að sjá til þess að þær yrðu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.



20.2. Stjórnsýslukæra. Sérstakt hæfi. Frávik frá sérstökum hæfisreglum.  
(Mál nr. 3521/2002)

A kvartaði yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins þar sem ekki var fallist á að þrír tilgreindir hreppsnefndarmenn í X-hreppi hefðu verið vanhæfir er þeir fjölluðu um erindi hans um breytta úthlutun byggðakvóta í sveitarfélaginu. Umræddum kvóta hafði Byggðastofnun á sínum tíma úthlutað að tillögu hreppsnefndar til tveggja fyrirtækja í sveitarfélaginu, þ.e. Y ehf. sem var að hluta til í eigu hreppsins annars vegar og fyrirtækis í eigu A hins vegar. Erindi A um breytta úthlutun var synjað af hreppsnefnd X-hrepps.

Umboðsmaður tók fram að um hæfi þeirra hreppsnefndarmanna sem tóku þátt í afgreiðslu á erindi A hefði farið eftir hæfisreglu 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Þá taldi hann að Y ehf. hefði haft sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta við afgreiðslu hreppsnefndarinnar á erindi A enda hefði aukin hlutdeild fyrirtækis A í byggðakvótanum eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á hlutdeild Y ehf.

Athugasemdir A lutu í fyrsta lagi að hæfi hreppsnefndarmannsins C en hann sat jafnframt í stjórn Y ehf. Kom fram í úrskurði ráðuneytisins að þar hafi hann átt sæti sem fulltrúi kaupfélagsins Z, en það átti meirihluta í fyrirtækinu Þ ehf., sem aftur átti stóran hlut í Y ehf. Í ljósi stöðu C sem stjórnarmanns í Y ehf. taldi umboðsmaður að ekki yrði annað séð en að tengsl hans við fyrirtækið hefðu verið með þeim hætti að almennt hefði mátt ætla að raunveruleg hættu væri á að viljaafstaða hans mótaðist að einhverju leyti af hagsmunum þess. Minnti umboðsmaður á að í félagarétti hefði verið gengið út frá því að starfi stjórnarmanns í hluta- eða einkahlutafélagi fylgdi sérstök trúnaðarskylda gagnvart félaginu. Þá yrði einnig að hafa í huga þann tilgang 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga að draga úr hættu á að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á afgreiðslu mála í sveitarstjórn og að almenningur og þeir sem hlut ættu að máli gætu treyst því að sveitarstjórnarmenn sýndu óhlutdrægni í störfum sínum. Lagði umboðsmaður á það áherslu að með erindi sínu hefði A í raun óskað eftir því við sveitarfélagið að það samþykkti endurskoðun á skiptingu byggðakvóta í sveitarfélaginu þannig að aukning yrði á hlut fyrirtækis hans en það hefði á móti leitt til lækkunar á þeim hlut sem úthlutað var til Y ehf. Niðurstaða umboðsmanns var því sú að C hefði ekki verið hæfur til að fjalla um erindi A á fundum hreppsnefndar X-hrepps.

Athugasemdir A lutu í öðru lagi að hæfi D en hann var oddviti hreppsnefndar X-hrepps og átti jafnframt sæti í stjórn Y ehf. Kom fram í úrskurði ráðuneytisins að D hafi átt sæti í stjórn Y ehf. í krafti hlutafjäreignar hreppsins í félaginu. Umboðsmaður taldi að ekki yrði annað ráðið af úrskurði ráðuneytisins en að það gengi út frá að í gildi væri almenn undantekning frá 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga sem fæli í sér að seta sveitarstjórnarmanna, fyrir hönd sveitarstjórnar, í stjórn hluta- eða einkahlutafélags leiddi ekki til vanhæfis þeirra þegar í sveitarstjórn væri fjallað um mál þar sem viðkomandi félag hefði verulegra og sérstakra hagsmuna að gæta. Í tilefni af þessari afstöðu ráðuneytisins benti umboðsmaður á að umrædd undantekning, sem byggt hafði verið á sem ólögfestri undantekningu frá hæfisreglu sveitarstjórnarlaganna í stjórnsýsluframkvæmd félagsmálaráðuneytisins fyrir gildistöku núgildandi laga nr. 45/1998, hefði ekki verið lögfest við setningu þeirra laga. Þá væri ekki fjallað um undantekninguna í lögskýringargögnum, ástæður þess að hún var ekki lögfest eða það hvort gengið hefði verið út frá að slík undanþága skyldi gilda framvegis. Umboðsmaður tók fram að þegar sveitarstjórnarmaður væri kjörinn á grundvelli eignaraðildar sveitarfélags í stjórn hlutafélags eða einkahlutafélags yrði hann að lögum talinn til fyrirsvarsmanna félagsins. Það leiddi af 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnar-

laga að í slíkum tilvikum bæri honum að víkja sæti í þeim málum sem vörðuðu viðkomandi félag svo sérstaklega að almennt mætti ætla að viljaafstaða hans mótaðist að einhverju leyti þar af. Fortakslaus regla eins og sú sem félagsmálaráðuneytið byggði á í þessu máli væri í ósamræmi við þá lágmarksreglu sem fælist í 1. mgr. 19. gr. og þyrfti því að eiga sér fullnægjandi lagastoð. Þegar horft væri til aðdraganda að setningu sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 væri ekki hægt að fallast á að slíka almenna undantekningu væri að finna í íslenskum rétti. Umboðsmaður tók hins vegar fram að þessi niðurstaða leiddi ekki til þess að sveitarstjórnarmaður teldist ávallt vanhæfur undir slíkum kringumstæðum heldur yrði að meta atvik í hverju máli fyrir sig á grundvelli þeirrar matskenndu hæfisreglu sem 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga lýsti.

Umboðsmaður taldi að ganga yrði út frá að þau sérstöku tengsl sveitarstjórnarmanns við viðkomandi mál sem 1. mgr. 19. gr. lýsti hefðu fyrst og fremst áhrif á hæfi hans ef þau bentu til að samband væri á milli sjálfstæðra og persónulegra hagsmuna hans og málsins. Þegar sveitarstjórnarmaður sæti í stjórn hlutafélags í krafti hlutafjár-eignar sveitarfélags væri hlutverk hans þar meðal annars að gæta á vettvangi stjórnar félagsins opinberra hagsmuna sveitarfélagsins. Slíkir hagsmunir yrðu almennt ekki taldir til sjálfstæðra og persónulegra hagsmuna sveitarstjórnarmannsins. Í því tilviki sem hér um ræddi hefðu aðrir aðilar en sveitarfélagið einnig átt hlut í Y ehf. Það leiddi af reglum félagaréttarins og ákvæðum laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög, að á D hefðu því hvílt vissar trúnaðarskyldur gagnvart öðrum hluthöfum en sveitarfélaginu. Með tilliti til þess að erindi A beindist að málefni sem var í beinum tengslum við fjárhagslegan rekstur Y ehf., hinna nánú tengsla D við Y ehf. og þeirra verulegu og einstaklegu hagsmuna sem fyrirtækið hafði af úrlausn málsins taldi umboðsmaður að atvik hefðu verið með þeim hætti að D hefði verið vanhæfur til að fjalla um erindi A samkvæmt 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þar sem fram kom í úrskurði ráðuneytisins í málinu að það hefði haft þýðingu við mat þess á hæfi þeirra C og D að hæfum varamönnum hefði ekki verið til að dreifa til að taka sæti í hreppsnefndinni benti umboðsmaður á að ekkert í gögnum málsins benti til þess að tveir aðalmanna og einn varamanna í hreppsnefnd hefðu verið vanhæfir til umfjöllunar um erindi A. Hefði samkvæmt því verið hægt að kalla saman ályktunarhæfa hreppsnefnd, sbr. 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaganna. Þá tók umboðsmaður fram að þrátt fyrir að í einhverjum tilvikum kynni að vera heimilt að líta til þess við skýringu á 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga hvort viðkomandi sveitarfélag væri mjög fámennt yrði ávallt að hafa í huga orðalag ákvæðisins og þá óskráðu meginreglu sem það hvíldi á. Þegar haft væri í huga að hagsmunir Y ehf. af úrlausn málsins voru bæði sérstakir og verulegir, að bæði C og D stóðu í nánú tengslum við fyrirtækið og að ekki hefði komið fram að sérstökum vandkvæðum hefði verið bundið að kalla saman ályktunarhæfa hreppsnefnd í málinu yrði ekki séð að það sjónarmið að um fámennt sveitarfélag var að ræða hefði átt að hafa þýðingu við mat á hæfi þeirra C og D í málinu.

Kvörtun A beindist einnig að hæfi E en hann var framkvæmdastjóri Y ehf. auk þess að vera hreppsnefndarmaður í X-hreppi. Þar sem E vék af fundum hreppsnefndarinnar þegar erindi A var þar til umræðu taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gera athugasemdir við niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins um aðkomu hans að málinu.

Niðurstaða umboðsmanns var samkvæmt framangreindu sú að úrlausn félagsmálaráðuneytisins um hæfi þeirra C og D, hreppsnefndarmanna í X-hreppi, í tilefni af stjórnsýslukæru A, hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki málið til meðferðar að nýju kæmi fram beiðni um það frá A og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 31. mars 2003, sagði meðal annars svo:

IV.  
2.

Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 19. desember 2001 var fjallað um það hvort tilteknir sveitarstjórnarmenn í hreppsnefnd X-hrepps hefðu verið vanhæfir til þess að fjalla um erindi A. Erindið laut að ráðstöfun byggðakvóta en eins og fyrr greinir skal Byggðastofnun taka slíkar ákvarðanir samkvæmt bráðabirgðaákvæði XXVI í lögum nr. 38/1990. Þegar stjórn og starfsmenn Byggðastofnunar taka ákvarðanir á grundvelli umrædds ákvæðis sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er ljóst að um hæfi þeirra fer eftir ákvæðum II. kafla laganna. Hinar sérstöku hæfisreglur stjórnsýslulaga gilda hins vegar ekki um sveitarstjórnarmenn og þá sem starfa við stjórnsýslu sveitarfélaga, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. þeirra laga. Afgreiðsla hreppsnefndar X-hrepps á erindi A var þáttur í stjórnsýslu sveitarfélagsins og gildi því sérregla 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 um sérstakt hæfi þeirra sveitarstjórnarmanna sem að henni komu.

Ákvæði 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga hljóðar svo:

„Sveitarstjórnarmanni ber að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að vilja-afstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.“

Þessi sérregla um hæfi sveitarstjórnarmanna var fyrst lögfest með gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 og var þá í 45. gr. laganna. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 8/1986 sagði m.a. svo:

„Hér er leitast við að orða almennar reglur um skyldu sveitarstjórnarmanna til að víkja sæti við meðferð einstaks máls. Hér er höfð hliðsjón af skoðunum fræðimanna og ákvæðum sveitarstjórnarsamþykktta [...].“ (Alþt. 1984-85, A-deild, bls. 2519.)

Í 1. mgr. 19. gr. er talað um að sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur við „meðferð og afgreiðslu máls“ ef vanhæfisástæður eru á annað borð fyrir hendi. Verður hugtakið „mál“ hér ekki skýrt með þeim hætti að þar sé aðeins vísað til mála sem lokið verður af hálfu sveitarstjórnar með ákvörðun um rétt og skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, heldur verður að skilja það í samræmi við önnur ákvæði sveitarstjórnarlaga, sbr. meðal annars 16. gr. og 2. mgr. 20. gr., þar sem hugtakið vísar til þeirra málefna sem tekin hafa verið á dagskrá sveitarstjórnarfundar.

Ég tel ástæðu til að taka þetta fram þar sem ég skil úrskurð félagsmálaráðuneytisins og skýringar þess til mín með þeim hætti að þar sem hreppsnefnd X-hrepps hafi verið umsagnaraðili í málinu hafi ráðuneytið gert minni kröfur til sérstaks hæfis hreppsnefndarmannanna en gerðar hefðu verið ef hreppsnefndin hefði haft ákvörðunarvald í því. Með vísan til ofangreinds um gildissvið 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga verður hins vegar að líta svo á að erindi A hafi verið tekið fyrir sem sérstakt „mál“ á fundi hreppsnefndarinnar í merkingu ákvæðisins. Sú aðstaða, að afgreiðsla nefndarinnar hefði aðeins getað haft þýðingu sem umsögn í tilefni af endanlegri ákvörðun Byggðastofnunar, hefur því ekki sjálfkrafa þau áhrif að gerðar verði minni kröfur en endranær um sérstakt hæfi þeirra sveitarstjórnarmanna sem að henni komu. Þá tek ég fram í þessu sambandi að af lögmæltu samráði Byggðastofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar, sem lög nr. 38/1990 gera ráð fyrir, og framkvæmd þessara mála, verður dregin sú ályktun að aðkoma sveitarstjórnar að ákvörðun Byggðastofnunar um ráðstöfun byggðakvóta innan sveitarfélags verður að jafnaði ekki talin lítilfjórlegur þáttur í slíkri ákvörðun.

## 3.

Athugasemdir A um hæfi þeirra hreppsnefndarmanna sem tóku þátt í afgreiðslu á erindi hans lúta að því að þeir hafi verið vanhæfir vegna náninna tengsla sinna við Y ehf. Í gögnum málsins er lýst tildrögum að stofnun fyrirtækisins. Kemur þar fram að á árinu 1999 hafi staða útgerðar- og fiskvinnslufyrirtækisins Æ hf. á Ö verið orðin slæm. Æ hf. rak meðal annars saltfiskverkun á U og var það stærsti vinnustaðurinn í X-hreppi. Þegar fyrir lá á árinu 1999 að Æ hf. myndi sameinast V hf. og að ekki yrði framhald á fiskvinnslu hins sameinaða fyrirtækis á U var farið af stað í viðræður sem leiddu til stofnunar Y ehf. í upphafi ársins 2000. Í árslok 2000 voru hluthafar í Y ehf. 32 talsins. Þeir stærstu voru Byggðastofnun með 22,53% hlut, Þ ehf. með 20,40% hlut og X-hreppur með 20,40% hlut. Aðrir áttu minna og flestir, eða 22 hluthafar, undir 1% hlut. Z hafði einnig tengsl við fyrirtækið en það átti 90% hlutafjár í Þ ehf. sem aftur átti 20,40% í Y. Aukning á úthlutun byggðakvóta til fyrirtækis A hefði eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á þann kvóta sem féll í hlut Y ehf. Tel ég að þeir hagsmunir hafi verið bæði sérstakir og verulegir.

Í kvörtun málsins eru gerðar athugasemdir við niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins um hæfi C, hreppsnefndarmanns í hreppsnefnd X-hrepps. C sat í stjórn Y ehf. og sat fundi hreppsnefndarinnar þegar fjallað var um erindi A 28. maí og 27. ágúst 2001. Félagsmálaráðuneytið byggir á því í úrskurði sínum að C hafi verið tilnefndur í stjórn félagsins sem fulltrúi Z, en tengsl þess við Y ehf. hafa verið rakin hér að framan. Þá rekur félagsmálaráðuneytið í umræddum úrskurði að það hafi áður kveðið upp allmarga úrskurði þar sem það hafi talið að seta í stjórn hlutafélags leiddi til vanhæfis sveitarstjórnarmanna. Við mat á því hvort sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur í hverju tilviki hafi þó verið litið til fleiri atriða.

Ráðuneytið bendir á að ákvörðun hreppsnefndarinnar hafi óumdeilanlega varðað fjárhagslega hagsmuni Y ehf. Til hins beri þó að líta að skipting byggðakvótans milli fiskvinnslufyrirtækja á U hafi byggt á samkomulagi hreppsnefndarinnar, Byggðastofnunar og viðkomandi fyrirtækja og að hreppsnefndin hafi aðeins verið umsagnaraðili um málið. Með tilliti til þess og einnig vegna skorts á hæfum varamönnum í hreppsnefnd til að afgreiða málið tali félagsmálaráðuneytið að C hafi ekki verið skylt að víkja sæti við afgreiðslu á erindi A.

Við túlkun 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga um hæfi sveitarstjórnarmanna hefur verið talið að líta beri til þeirrar óskráðu meginreglu sem ákvæðið er meðal annars byggt á, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls þegar hann er sjálfur í svo nánnum tengslum við málið eða aðila þess að almennt megi ætla að afstaða hans mótist að einhverju leyti af því. Það er því ljóst að nán tengsl við aðila sem hefur sérstaka og verulega hagsmuni af úrlausn máls geta valdið vanhæfi samkvæmt 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga þótt ekki sé um venslamenn að ræða, sjá bréf umboðsmanns Alþingis frá 17. febrúar 1994, SUA 1995, bls. 534. Þegar metið er hvort sveitarstjórnarmaður telst vanhæfur til meðferðar máls í sveitarstjórn vegna náninna tengsla hans sjálfs við málið kann það að hafa þýðingu hvort í hlut á félag eða fyrirtæki sem hann er í nánnum tengslum við, svo sem ef hann er stjórnarmaður í slíku félagi, sjá hér til hliðsjónar t.d. Magnús E. Guðjónsson: Vanhæfi á sviði sveitarstjórnarréttar. Úlfliótur, tímarit laganema, 3.–4. tbl. 1986, bls. 302.

C átti jafnframt því að vera hreppsnefndarmaður sæti í stjórn Y ehf. Hagsmunir Y ehf. af úrlausn málsins voru sérstakir og verulegir. Þá verður að ætla að Þ ehf., sem átti 20,40% hlut í fiskvinnslunni, og Z, sem aftur átti 90% hlut í hraðfrystihúsinu, hafi haft fjárhagslega hagsmuni af úrlausn málsins en eins og fram er komið er á því byggt í úrskurði ráðuneytisins að C hafi verið tilnefndur í stjórn Y ehf. sem fulltrúi Z.

Í ljósi stöðu C að þessu leyti fæ ég ekki annað séð en að tengsl hans við Y ehf. hafi verið með þeim hætti að almennt hafi mátt ætla að raunveruleg hætta væri á að viljaafstaða hans í málinu myndi mótast að einhverju leyti af hagsmunum félagsins. Ég minni hér jafnframt á að í félagarétti hefur verið gengið út frá því að starfi stjórnarmanns í hluta- eða einkahluta-

félagi fylgi sérstök trúnaðarskylda gagnvart félaginu, sjá Stefán Már Stefánsson: Hlutfélög og einkahlutfélög, Reykjavík 1995, bls. 214-215, og Áslaug Björgvinsdóttir: Félagaréttur 1999, bls. 24. Þá verður í þessu sambandi að hafa í huga að tilgangur 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga er að draga úr hættu á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á afgreiðslu mála í sveitarstjórn og að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að sveitarstjórnarmenn sýni óhlutdrægni í störfum sínum.

Ég legg á það áherslu að Byggðastofnun hafði ákveðið í samráði við hreppsnefnd X-hrepps að ráðstafa 86% af þeim kvóta sem kom í hlut byggðarlagsins til Y ehf. en fyrirtæki A hafði fengið 14% kvótans í sinn hlut. Með erindi A var í raun óskað eftir því við sveitarfélagið að það samþykkti endurskoðun á þeirri skiptingu þannig að aukning yrði á hlut fyrirtækis hans en það hefði að sama skapi leitt til þess að sá hlutur byggðakvótans sem féll í hlut Y ehf. hefði minnkað sem því næmi. Við þessar aðstæður leiddi að mínu áliti af ákvæði 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 að A átti kröfu á því að þeir sveitarstjórnarmenn sem væru í slíkum tengslum við Y ehf., að þeir teldust vanhæfir, tækju ekki þátt í afgreiðslu erindisins.

Niðurstaða mín samkvæmt framangreindu er því sú að eins og atvikum er háttað verði ekki annað lagt til grundvallar en að C hafi verið vanhæfur til að fjalla um erindi A á umræddum fundum hreppsnefndar X-hrepps, sbr. 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

#### 4.

Í kvörtuninni eru einnig gerðar athugasemdir við úrlausn félagsmálaráðuneytisins um hæfi D, oddvita hreppsnefndar X-hrepps. Sveitarfélagið átti 20,40% hlut í Y ehf. Er á því byggt í úrskurði félagsmálaráðuneytisins að seta D í stjórn fyrirtækisins byggist fyrst og fremst á hlutfjáreign sveitarfélagsins í því. Í úrskurði ráðuneytisins kemur jafnframt fram að D var einnig starfsmaður Z og hafði í því starfi umsjón með bókhaldi Y ehf. sem Z annaðist í verktöku. Þá átti D 0,16% hlut í Y ehf. Tók hann þátt í afgreiðslu hreppsnefndarinnar á erindi A, bæði á fundi 28. maí og 27. ágúst 2001.

Í úrskurði félagsmálaráðuneytisins í þessu máli segir að ráðuneytið hafi ítrekað kveðið upp úrskurði þess efnis að þegar sveitarstjórnarmaður situr í stjórn fyrirtækis í krafti hlutfjáreignar sveitarfélags valdi stjórnarsetan ekki vanhæfi hans. Samkvæmt þessu verður ekki annað ráðið en að það sé afstaða ráðuneytisins að í gildi sé almenn regla um að stjórnarseta sveitarstjórnarmanna, fyrir hönd sveitarstjórnar, í hluta- eða einkahlutfélagi leiði ekki til vanhæfis þeirra þegar í sveitarstjórn er fjallað um mál þar sem viðkomandi félag hefur verulegra og sérstakra hagsmuna að gæta eða sem það er aðili að.

Félagsmálaráðuneytið hefur ekki skýrt nánar í þessu máli, hvorki í úrskurði sínum 19. desember 2001 né í skýringum til mín, hvaða röksemdir búa að baki framangreindri afstöðu. Ég geng út frá því að afstaða ráðuneytisins sé á því byggð að í þessum tilvikum sé hlutverk viðkomandi sveitarstjórnarmanns að gæta þeirra „opinberu“ hagsmuna sem við sveitarfélagið eru bundnir hvort sem litið er til stöðu hans sem stjórnarmanns í viðkomandi félagi eða sveitarstjórninni. Því sé ekki um hagsmunaárekstur að ræða í tengslum við rækslu þessara tveggja starfa og af þeim sökum ekki hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á afstöðu sveitarstjórnarmannsins í sveitarstjórninni þegar þar er fjallað um málefni félagsins, sjá hér til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn 2002, bls. 261-262, og einnig Garde, Nørgaard og Revsbech: Forvaltningsret, sagsbehandling. Kaupmannahöfn 2001, bls. 87.

Af úrskurði félagsmálaráðuneytisins í þessu máli og eldri úrskurðum ráðuneytisins, meðal annars um túlkun á 45. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, verður dregin sú ályktun að það sé afstaða ráðuneytisins að framangreind afstaða feli í sér undantekningu frá hæfisreglu sveitarstjórnarlaga. Fyrir gildistöku nügildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 hafði

ráðuneytið lagt til grundvallar að tilteknar undantekningar væru viðurkenndar frá hæfisreglu 45. gr. eldri laga. Sveitarstjórnarmaður var t.d. ekki talinn vanhæfur til þess að greiða sjálfum sér atkvæði við kosningu í sveitarstjórn til trúnaðarstarfa á vegum sveitarfélags, sjá hér t.d. úrskurð ráðuneytisins frá 24. september 1990, í ritinu: Úrskurðir og álit félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 1990-1991. Reykjavík 1992, bls. 52-55. Þá tóku sveitarstjórnarmenn þátt í ákvörðun um þóknun fyrir störf sín, sbr. 44. gr. laga nr. 8/1986. Loks hafði ráðuneytið, eins og það hefur gert í þessu máli, lagt til grundvallar að sveitarstjórnarmaður sem kosinn hafði verið af sveitarstjórn sem fulltrúi hennar í stjórn félags væri almennt ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls í sveitarstjórn sem félagið var aðili að, sjá hér t.d. úrskurð frá 30. mars 1995 í ritinu: Úrskurðir og álit félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 1995. Reykjavík 1996, bls. 56-59. Í núgildandi sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 voru fyrstu tvær undantekningarnar hér að framan lögfestar, sbr. 2. mgr. 19. gr. Hins vegar var ekki lögfest sú undantekning sem félagsmálaráðuneytið hefur byggt á við úrlausn þessa máls. Í lögskýringargögnum er ekki fjallað um umrædda undantekningu, ástæður þess að hún var ekki lögfest eða það hvort gengið hafi verið út frá að slík undanþága skyldi gilda framvegis.

Ákvæði 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 er lágmarksregla um sérstakt hæfi þeirra sem starfa við stjórnsýslu sveitarfélaga og gegnir að því leyti sama hlutverki og reglur II. kafla stjórnsýslulaga að því er varðar stjórnsýslu ríkisins. Ég tel í ljósi þessa að almennt verði að gera sömu kröfur til lagalegs gildis frávíka frá lágmarksreglu 1. mgr. 19. gr. eins og gerðar hafa verið um frávik frá hæfisreglum stjórnsýslulaga. Lagt hefur verið til grundvallar að til þess að viðurkennt verði gildi undantekningar frá hæfisreglum II. kafla stjórnsýslulaga verði að vera hægt að ráða með skýrum hætti af lögum eða lögskýringargögnum að það hafi verið ætlun löggjafans að víkja beinlínis frá sérstökum hæfisreglum stjórnsýsluréttarins, sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 4. janúar 1996 í máli nr. 993/1994 og frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996. Ég hef hér að framan rakið að fyrir gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 hafi að minnsta kosti þrjár undantekningar frá hæfisreglu 45. gr. eldri sveitarstjórnarlaga verið viðurkenndar í stjórnsýsluframkvæmd félagsmálaráðuneytisins. Aðeins tvær voru síðan lögfestar með skýrum hætti í núgildandi sveitarstjórnarlögum en sú almenna undantekning sem félagsmálaráðuneytið byggir á í þessu máli var ekki tekin upp í lögin. Þá var heldur ekki vikið að henni í lögskýringargögnum.

Þegar sveitarstjórnarmaður er kjörinn á grundvelli eignaraðildar sveitarfélags í stjórn hlutafélags eða einkahlutafélags verður hann að lögum talinn til fyrirvarsmanna fyrirtækisins. Það leiðir af 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga að honum ber að víkja sæti í þeim málum sem varða viðkomandi félag svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Almenn og fortakslaus regla um að sveitarstjórnarmaður teljist ekki vanhæfur til að fjalla um mál í sveitarstjórn þar sem viðkomandi félag hefur verulegra og sérstakra hagsmuna að gæta eða sem það er aðili að er í ósamræmi við lágmarksreglu 1. mgr. 19. gr. og þarf því að eiga sér fullnægjandi lagastoð. Þegar horft er til aðdraganda að setningu sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sem að framan er rakinn, tel ég ekki hægt fallast á að slíka almenna undantekningu sé að finna í íslenskum rétti. Ég tek hins vegar fram að þessi niðurstaða mín leiðir ekki til þess að sveitarstjórnarmaður teljist ávallt vanhæfur undir umræddum kringumstæðum heldur verður að meta atvik í hverju tilviki fyrir sig á grundvelli þeirrar matskenndu hæfisreglu sem 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga lýsir.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. ber sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans „svo sérstaklega“ að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Ég hef áður lýst því að samkvæmt þessu ákvæði getur mál talist varða sveitarstjórnarmann sjálfan ef í hlut á félag, s.s. hlutafélag eða

einkahlutafélag, sem hann stendur í nánnum tengslum við. Þegar litið er til orðalags 1. mgr. 19. gr., tilgangs hennar og þeirrar óskráðu meginreglu sem hún er reist á, tel ég að undir þessum kringumstæðum verði að afmarka það nánar hvað felist í þeim orðum 1. mgr. 19. gr. að mál varði sveitarstjórnarmanninn „svo sérstaklega“ að almennt megi ætla að viljafstaða hans muni mótast af þeim tengslum við málið. Ég tel að ganga verði út frá að þau sérstöku tengsl sveitarstjórnarmanns við viðkomandi mál, sem orðalag 1. mgr. 19. gr. lýsir, hafi fyrst og fremst áhrif á hæfi hans til meðferðar og afgreiðslu þess ef þau benda til að samband sé á milli sjálfstæðra og persónulegra hagsmuna hans og málsins. Þegar sveitarstjórnarmaður situr í stjórn hlutafélags í krafti hlutafjäreignar sveitarfélagsins er hlutverk hans meðal annars það að gæta á vettvangi stjórnar félagsins opinberra hagsmuna sveitarfélagsins. Þeir hagsmunir verða almennt ekki taldir til sjálfstæðra og persónulegra hagsmuna sveitarstjórnarmaðurs tekur sæti í stjórn hluta- eða einkahlutafélags verða að jafnaði virkar lagareglur um skyldur stjórnarmanna í slíkum félögum og getur sveitarstjórn því t.d. almennt ekki gefið sveitarstjórnarmanni fyrirmæli um það hvernig hann eigi að greiða atkvæði á stjórnarfundum félagsins, sbr. m.a. 55. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög, en þar kemur fram að hluthafar fari með ákvörðunarvald sitt á hluthafafundum, sjá til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen o.fl., Forvaltningsret, bls. 741.

Eins og fram hefur komið sat D í stjórn Y ehf. í krafti hlutafjäreignar X-hrepps. Sveitarfélagið átti aðeins 20,40% hlut í fyrirtækinu og var því hluthafahópur þess með þeim hætti að á D hvíldu einnig vissar trúnaðarskyldur samkvæmt reglum félagaréttarins og ákvæðum laga nr. 138/1994 gagnvart öðrum hluthöfum en sveitarfélaginu. Í máli þessu lá fyrir hreppsnefndinni að taka afstöðu til erindis A um breytingu á skiptingu byggðakvóta á milli Y ehf. og fyrirtækis hans. Hagsmunir Y ehf. af afgreiðslu þess voru því einstaklegir og verulegir og jafnvel til þess fallnir að telja að félagið hefði aðilastöðu í málinu. Ég ítreka að hvers konar breyting á skiptingu umrædds byggðakvóta í þá átt að auka hlut fyrirtækis A hefði haft bein áhrif á þann byggðakvóta sem kom í hlut Y ehf.

Með tilliti til þess að erindi A beindist þannig að málefni sem var í beinum tengslum við fjárhagslegan rekstur Y ehf. fæ ég ekki séð að sjónarmið um opinbera hagsmuni hafi hér getað réttlætt aðkomu D að afgreiðslu erindisins á fundum hreppsnefndarinnar. Umfjöllun hreppsnefndarinnar var t.d. ekki liður í ákvarðanatöku um þátttöku og eignaraðild sveitarfélagsins í fyrirtækinu. Undir þessum kringumstæðum voru tengsl D við Y ehf. þess eðlis að hann hafði sjálfstæða og persónulega hagsmuni í framangreindri merkingu af úrlausn málsins sem leiddu af stöðu hans sem stjórnarmanns í félaginu. Með vísan til eðlis þess málefnis sem erindi A laut að, hinna nánú tengsla D við Y ehf. og þeirra verulegu og einstaklegu hagsmuna sem fyrirtækið hafði af úrlausn málsins í hreppsnefndinni, tel ég að atvik hafi verið með þeim hætti að málið hafi varðað D „svo sérstaklega“ að almennt hafi mátt ætla að viljaafstaða hans myndi mótast að einhverju leyti þar af, sbr. 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga.

## VI.

Hinn 14. júlí 2003 barst mér afrit bréfs félagsmálaráðuneytisins til A, dags. 11. sama mánaðar, þar sem fram kom að með vísan til erindis A frá 29. apríl 2003 hafi ráðuneytið ritað X-hreppi bréf þar sem farið var fram á að tekið yrði fyrir að nýju í sveitarstjórn erindi hans varðandi endurskoðun á úthlutun á byggðakvóta. Fylgdi umrætt bréf með í ljósriti. Í niðurlagskafla þess kemur fram að ráðuneytið vænti þess að því verði tilkynnt um niðurstöðu málsins þegar hún liggi fyrir. Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytinu hefðu borist upplýsingar um lok máls A frá sveitarstjórninni og þá hver niðurstaða þess hefði verið. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 3. febrúar 2004. Fylgdi því bréf X-hrepps til ráðuneytisins, dags.

29. september 2003, þar sem fram kemur að mál A hafi verið tekið fyrir á tveimur formlegum fundum sveitarstjórnar 25. og 26. september 2003. Fundirnir hafi ekki verið ályktunarhæfir um úrskurð félagsmálaráðuneytisins frá 10. júlí 2003, vegna vanhæfis aðal- og varamanna í sveitarstjórn til að fjalla um mál tengd A og byggðakvóta. Í framangreindu bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín er tekið fram að A hafi ekki óskað eftir frekari atbeina ráðuneytisins vegna málsins.

20.3.

**Félagsþjónusta sveitarfélaga.  
Málsmeðferð úrskurðarnefndar félagsþjónustu.  
(Mál nr. 3588/2002)**

A kvartaði yfir ákvörðun úrskurðarnefndar félagsþjónustu um að vísa frá kæru hans yfir ákvörðun félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar þar sem honum var synjað um fjárhagsaðstoð. Byggði úrskurðarnefndin frávisun sína á því að ekki væri tilefni til að víkja frá lögbundnum kærufresti samkvæmt 1. mgr. 63. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem er fjórar vikur en kæra A barst úrskurðarnefndinni fjórum mánuðum eftir að ákvörðun félagsmálaráðs lá fyrir.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. mars 2003. Rakti hann þar ákvæði 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem mælt er fyrir um afleiðingar þess að kæra berst að liðnum kærufresti. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að vísa kæru A frá nefndinni, einkum með vísan til þess að félagsmálaráð Reykjavíkurborgar hafði upplýst A um kæruehimild til úrskurðarnefndarinnar og um lögbundinn kærufrest.

Umboðsmaður tók fram að úrskurðarnefndinni væri sem sjálfstæðri og fjölskipaðri stjórnarsýslunefnd falið að taka afstöðu til þeirra kæra og erinda sem berast til nefndarinnar. Umboðsmaður kvaðst líta svo á að í bókun slíkrar nefndar um afgreiðslu máls í fundargerð, þegar ekki liggur fyrir formlegur úrskurður sem nefndarmenn undirrita, þurfi að greina hvaða erindi er verið að afgreiða og á hvaða lagagrundvelli og eftir atvikum sjónarmiðum ákvörðunin er byggð. Taldi umboðsmaður að bókun úrskurðarnefndarinnar um afgreiðslu á máli A hefði ekki uppfyllt þessi skilyrði.

Umboðsmaður tók fram að stjórnarsýslunefnd sem falið er að úrskurða í kærumáli kunni að vera heimilt án sérstakrar lagaheimildar að fela starfsmanni nefndarinnar, svo sem ritara, að sjá um birtingu ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, m.a. um frávisun sem nefndin hefur tekið á fundi sínum. Kvaðst umboðsmaður telja að í slíkri tilkynningu þurfi annars vegar að koma fram rök nefndarinnar fyrir niðurstöðu sinni, sbr. 4. tölul. 31. gr., sbr. 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Hins vegar þurfi að koma skýrt fram hvaða nefndarmenn stóðu að umræddri ákvörðun. Slíku var ekki til að dreifa í þessu máli. Ætti framangreindu almennt að vera fullnægt með því að senda aðila máls tilkynningu sem inniheldur endurrit fundargerðar nefndarinnar um viðkomandi mál þar sem umrædd atriði koma fram eða endurrit sjálfstæðs úrskurðar nefndarinnar í málinu.

Umboðsmaður taldi að sá dráttur sem varð á því að úrskurðarnefnd félagsþjónustu svaraði erindi hans vegna kvörtunar A hefði ekki samrýmst þeim sjónarmiðum sem lög um umboðsmann Alþingis byggja á. Beindi hann þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún gætti þess við skipulagningu starfa sinna að svörum við erindum sem umboðsmaður sendir í tilefni af kvörtunum sem honum berast sé svarað innan hæfilegs tíma.



Með bréfi til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, dags. 29. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort nefndin hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær felist. Í bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 19. febrúar 2004, segir meðal annars eftirfarandi:

„Af þessu tilefni skal upplýst að þau vinnubrögð eru viðhöfð hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu að allar kærur og erindi sem berast nefndinni eru teknar fyrir og ræddar á fundum nefndarinnar og ákvarðanir færðar til bókar. Þegar málum er vísað frá úrskurðarnefnd félagsþjónustu, svo sem vegna þess að lögbundinn kærufrestur er liðinn, er það gert með rökstuddum úrskurði sem allir nefndarmenn undirrita. Þess má geta að öll mál sem afgreidd hafa verið í tíð þeirrar nefndar sem nú situr hafa verið afgreidd með úrskurði.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu leitast við að svara erindum sem berast frá embætti yðar eins skjótt og kostur er.“

**20.4. Félagspjónusta sveitarfélaga. Daggæsla barna.  
Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins. Kæruheimild. Andmælaréttur.  
(Mál nr. 3777/2003)**

A og B kvörtuðu til umboðsmanns yfir álitu félagsmálaráðuneytisins þar sem fjallað var um stjórnarsýslukæru þeirra vegna málsmeðferðar og stjórnarsýsluákvarðana Leikskóla Reykjavíkur og leikskólaráðs Reykjavíkur. Taldi ráðuneytið að málsmeðferð umsjónaraðila á vegum Leikskóla Reykjavíkur við eftirlit sitt á störfum A og B við daggæslu barna hefði verið innan marka reglugerðar nr. 198/1992, um daggæslu barna í heimahúsum, og stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umsjónaraðilar á vegum Leikskóla Reykjavíkur heimsóttu A og B þar sem þær voru með daggæslu fyrir börn. Rúmri viku síðar fengu þær sent bréf frá umsjónaraðilum þar sem gerðar voru athugasemdir í fjórum liðum um aðbúnað og fjölda barna í gæslu í einu. Var því lýst í bréfinu að um „vítavert gáleysi“ væri að ræða af hálfu A og B og að þeim væri veitt áminning og frestur til úrbóta. A og B óskuðu eftir því að leikskólaráð Reykjavíkur fjallaði um mál þeirra. Í bréfi sínu til A og B taldi leikskólaráð ekki tilefni til athugasemda við meðferð málsins af hálfu umsjónaraðila. A og B leituðu síðan til félagsmálaráðuneytisins með stjórnarsýslukæru. Ráðuneytið taldi ekki forsendur til að úrskurða um kæru dagmæðranna á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Ráðuneytið taldi hins vegar rétt að veita álit um málið.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og reglugerðar nr. 198/1992. Taldi hann að þröng túlkun félagsmálaráðuneytisins á kæruheimild 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga ætti sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins sem tæki til ýmissa „vafaatriða við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna“. Bein orðskýring ákvæðisins leiddi til þess að félagsmálaráðuneytið hefði úrskurðarvald um lögmæti þeirra ákvarðana sem sveitarfélög taka og eru liður í framkvæmd þeirra verkefna sem þau sinna, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Umboðsmaður taldi að daggæsla barna félli undir hugtakið „sveitarstjórnarmálefni“ í merkingu 1. mgr. 103. gr. sömu laga. Ef dagmóðir hefði nægjanlegra hagsmuna að gæta ætti hún þannig að jafnaði rétt á því að skjóta ágreiningi um lögmæti ákvarðana sveitarfélags um málefni hennar til félagsmálaráðherra á grundvelli sama ákvæðis. Það var niðurstaða umboðsmanns að félagsmálaráðuneytinu hefði, eins og atvikum var háttað, verið skylt að taka stjórnarsýslukæru A

og B til úrskurðar, sbr. 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytinu hefði því ekki verið heimilt að ljúka málinu með álitu.

Umboðsmaður fjallaði um þá niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins að ekki hefði verið þörf á því að gefa A og B kost á því að tjá sig um athugasemdir umsjónaraðila áður en þeim var send áminning. Rakti hann í þessu sambandi ákvæði 13. gr. stjórnarsýslulaga og reglugerðar nr. 198/1992. Tók hann fram að af orðalagi og efni bréfs umsjónaraðila yrði ekki annað séð en að þar hefði verið tekin efnisleg afstaða til þess að dagmæðurnar hefðu brotið gegn skilyrðum reglugerðar nr. 198/1992 um aðbúnað og fjölda barna, þeim veitt áminning og frestur til úrbóta. Þessi afstaða umsjónaraðilanna hefði getað haft lagalega þýðingu við mat á því hvort skilyrði væru síðar til að svipta A og B leyfi til að sinna daggæslu. Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki væri hægt að fallast á þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að málsmeðferð umsjónaraðila hefði, eins og atvikum var háttað, fullnægt kröfum 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mál A og B til meðferðar á ný, kæmi fram beiðni þess efnis frá þeim, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í álitu mínu, dags. 1. desember 2003, sagði meðal annars svo:

#### IV.

##### 2.

Sveitarfélögunum er falið að veita þá lögboðnu þjónustu sem nánar er fjallað um í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 4. gr. laganna. Slík félagsþjónusta á vegum sveitarfélaga heyrir undir félagsmálaráðuneytið sem hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti þjónustuna, sbr. 3. gr. sömu laga. Samkvæmt XVII. kafla laganna er gert ráð fyrir sérstöku málskotskerfi og hefur verið sett á laggirnar úrskurðarnefnd félagsþjónustu í því skyni, sbr. 65. gr. laga nr. 40/1991. Af 64. gr. laganna verður hins vegar ráðið að valdbærni nefndarinnar nær ekki til þess að taka á móti kærur frá einstaklingum og lögaðilum, sem kunna að taka þátt í að veita þá félagslegu þjónustu sem lögin mæla fyrir um á grundvelli leyfis sveitarfélagsins, í tilefni af ágreiningi sem ris í samskiptum þeirra og sveitarfélagsins. Til þess að einstaklingur, eða eftir atvikum lögaðili, sem sinnir slíkri þjónustu geti skotið ákvörðunum sveitarfélags um málefni hans til félagsmálaráðherra verður hann að geta stuðst við sérstaka lagaheimild þess efnis eða að geta byggt kærurétt sinn á almennri kærurheimild 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Engin sérákvæði er að finna í lögum sem veita þeim sem annast daggæslu barna á grundvelli leyfis sveitarfélags, sbr. 34. gr. laga nr. 40/1991, heimild til að kæra ákvarðanir sveitarfélags um málefni þeirra til félagsmálaráðuneytisins. Ákvæði 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga kemur því eitt til greina í þessu sambandi. Samkvæmt því ákvæði fer félagsmálaráðuneytið með úrskurðarvald um ýmis vafaatriði við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna enda séu málefni ekki falin öðrum stjórnvöldum til úrskurðar að lögum. Ákvæði þetta hefur verið túlkað með þeim hætti að þeir sem nægilegra hagsmuna eigi að gæta, þá ekki síst þeir einstaklingar sem ákvörðun beinist að, geti borið lögmati ákvörðunar sveitarfélags undir félagsmálaráðuneytið. Um það vísa ég meðal annars til bréfs umboðsmanns Alþingis til félagsmálaráðherra, dags. 29. september 1989, sem birtist í skýrslu umboðsmanns fyrir árið 1989 á bls. 117, bréfaskipta minna við félagsmálaráðuneytið sem getið er í skýrslu minni fyrir árið 1999 á bls. 13-15, og til álits míns frá 29. maí 2001 í máli nr. 3055/2000.

Það er lögbundið hlutverk félagsmálaráðuneytisins að úrskurða um lögmati ákvarðana sveitarfélaga, sem teljast til „sveitarstjórnarmálefna“ í merkingu 1. mgr. 103. gr. laga nr. 45/1998, á grundvelli kæru frá þeim sem nægjanlegra hagsmuna eiga að gæta nema

annað verði leitt af lögum. Þá hefur verið talið að í úrskurðarvaldi ráðuneytisins felist vald til þess að fella, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, ólögmetar ákvarðanir sveitarfélaga úr gildi. Ég legg á það áherslu að enda þótt sjálfsstjórn sveitarfélaga sé tryggð í 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 leiðir það eitt og sér ekki til þess að kæruehimild á borð við 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga verði túlkuð þröngt enda er það á valdi löggjafans hverju sinni að kveða á um eftirlit ríkisins með sveitarfélögunum, sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 27. nóvember 1995 í máli nr. 903/1993. Þá verður að hafa í huga að sjónarmið um réttaröryggi borgaranna og um möguleika þeirra til að fá úrlausnir stjórnvalda, þ. á m. sveitarfélaga, endurskoðaðar af óháðum og hlutlausum aðila leiða til þess að kæruehimildir verða almennt ekki túlkaðar þröngt. Stjórnarskrárbundin sjálfsstjórn sveitarfélaga kann hins vegar að takmarka að einhverju leyti umfang og eðli endurskoðunar félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 103. gr., t.d. að því er varðar matskennd atriði, og leggja hömlur við því að ráðuneytið geti breytt slíkum ákvörðunum eða eftir atvikum tekið nýjar ákvarðanir á kærustigi.

Af hálfu félagsmálaráðuneytisins er í bréfi þess, dags. 21. maí 2002, til lögmanns A og B tekið fram að „[h]jugsanlegt [sé] að byggja megi málskotsrétt á 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998“ í máli þessu. Á móti því mæli að „umrætt ákvæði [hafi] almennt verið túlkað þröngt og hefur því fyrst og fremst verið beitt varðandi ágreiningsmál um framkvæmd sveitarstjórnarlaga og laga um kosningar til sveitarstjórna“. Ég tek fram að þessi þrönga túlkun kæruehimildar 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga og tilvísun í bréfi ráðuneytisins til ágreiningsmála um framkvæmd laga nr. 45/1998 og laga um kosningar til sveitarstjórna, á sér ekki stoð í orðalagi 1. mgr. 103. gr. sem er að þessu leyti rúmt og tekur til ýmissa „vafaatriða við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna“. Bein orðskýring þessa ákvæðis leiðir til þess að félagsmálaráðuneytið hefur úrskurðarvald um lögmeti þeirra ákvarðana sem sveitarfélög taka og eru liður í framkvæmd þeirra verkefna sem þau sinna, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt fyrri málsl. 34. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, skal félagsmálanefnd, eða önnur nefnd samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, veita leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og annast rekstur gæsluvalla fyrir börn. Daggæsla í heimahúsum er því ein tegund félagslegrar þjónustu sem sveitarfélögunum er falið að sinna samkvæmt lögum nr. 40/1991, sbr. 4. og 34. gr. laganna. Samkvæmt síðari málsl. 34. gr. laga nr. 40/1991 setur félagsmálaráðherra reglugerð um daggæslu í heimahúsum, sbr. nú reglugerð nr. 198/1992. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir að félagsmálanefnd/félagsmálaráð, eða önnur sú nefnd sem sveitarstjórn ákveður, veiti leyfi til daggæslu barna í heimahúsi gegn gjaldi. Nánar er fjallað um skilyrði slíkra „leyfisveitinga“ í III. kafla laganna. Þar er í 9. gr. m.a. fjallað um skilyrði er varða aðbúnað í heimahúsi, og í 12. gr. um fjölda barna. Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar bera sveitarfélög ábyrgð á því að höfð sé umsjón og eftirlit með starfsemi dagmæðra og er sérstaklega fjallað um skyldur dagmæðra í þessu efni í V. kafla reglugerðarinnar. Um eftirlit með starfsemi dagmæðra og verkefni umsjónaraðila er fjallað í VII. kafla. Þar segir m.a. í 23. gr. að telji umsjónaraðili að hann hafi orðið þess áskynja að dagmóðir sé ekki starfi sínu vaxin eða að skilyrði leyfisveitingar, sbr. 9. gr., séu ekki lengur uppfyllt, skuli hann gera dagmóðurinni það ljóst en leggja málið síðan tafarlaust fyrir félagsmálanefnd. Í VIII. kafla reglugerðarinnar er loks að finna ýmis ákvæði um úrræði félagsmálanefnda, t.d. um leyfissviptingu, ef dagmóðir verður talin hafa með alvarlegum eða endurteknum hætti brotið gegn 25. og 26. gr. sem fjalla annars vegar um aðbúnað barna og atlæti hjá dagmóður og hins vegar um að dagmóðir taki fleiri börn til gæslu en leyfi hennar nær til. Þá segir í 24. gr. reglugerðarinnar að komi upp ágreiningur á milli umsjónaraðila og dagmóður megi skjóta honum til úrlausnar félagsmálanefndar.

Með vísan til þess að löggjafinn hefur falið sveitarfélögunum í 34. gr. laga nr. 40/1991 að annast daggæslu barna í heimahúsi og veita leyfi til slíkrar starfsemi, sbr. reglugerð

nr. 198/1992, sem félagsmálaráðherra hefur sett á grundvelli lagaákvæðisins, tel ég að líta verði svo á að daggæsla barna falli undir hugtakið „sveitarstjórnarmálefni“ í merkingu 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Gert er ráð fyrir því að „dagmóðir“ starfi á grundvelli opinbers leyfis sveitarfélags þar sem hún hefur í umsóknarferli sýnt fram á að hún uppfylli nánar tilgreind skilyrði reglugerðar nr. 198/1992. Þá hvíla sérstakar skyldur á dagmæðrum á grundvelli reglugerðarinnar og er gert ráð fyrir því að hlutaðeigandi nefnd sveitarfélagsins hafi eftirlit með því að þau skilyrði séu uppfyllt og geti tekið íþyngjandi ákvarðanir, t.d. um sviptingu leyfis, ef út af er brugðið. Í ljósi þessa tel ég að hafi dagmóðir nægilegra hagsmuna að gæta eigi hún að jafnaði rétt á því að skjóta ágreiningi um lögmæti ákvarðana sveitarfélags um málefni hennar, sbr. reglugerð nr. 198/1992, til félagsmálaráðherra á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, enda er þá um að ræða „vafaatriði við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna“ í merkingu ákvæðisins.

Af gögnum málsins liggur fyrir að 19. mars 2001 heimsóttu umsjónaraðilar á vegum Leikskóla Reykjavíkur húsnæði A og B án þess að hafa gert boð á undan sér. Í framhaldi af þeirri heimsókn var dagmæðrunum sent bréf, dags. 27. mars 2001, undirritað af umræddum umsjónaraðilum sem ber yfirskriftina „áminning“. Í bréfinu, sem tekið er orðrétt upp í kafla II hér að framan, eru gerðar rökstuddar athugasemdir í fjórum liðum við aðbúnað, aðstöðu inni, aðstöðu til útivistar og fjölda barna í gæslu í einu hjá A og B. Er því lýst að í ljósi þessara atriða sé um „vítavert gáleysi að ræða“ af hálfu dagmæðranna. Er A og B veitt formleg áminning og þeim gefinn frestur til 1. júlí 2001 til að ráða bót á framangreindum annmörkum. Í kjölfarið heimsóttu heilbrigðisfulltrúar á vegum heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur húsnæði dagmæðranna og var þeim veitt í bréfi, dags. 3. apríl 2001, önnur formleg áminning á grundvelli 26. gr. laga nr. 7/1998, og vakin athygli á kærurheimild þeirra til úrskurðarnefndar á grundvelli laga nr. 7/1998.

Bréfleg samskipti A og B við Leikskóla Reykjavíkur sem áttu sér stað í kjölfarið eiga rætur að rekja til framangreinds bréfs umsjónaraðilanna, dags. 27. mars 2001. Hinn 25. maí 2001 rituðu þær leikskólaráði Reykjavíkur bréf þar sem farið var fram á að ráðið tæki mál þeirra til skoðunar. Ég lít svo á að það bréf hafi falið í sér málskot á fyrrgreindri ákvörðun umsjónaraðila, dags. 27. mars 2001, um að veita þeim áminningu en samkvæmt 24. gr. reglugerðar nr. 198/1992 er dagmóður heimilt að skjóta ágreiningi á milli hennar og umsjónaraðila til úrlausnar félagsmálanefndar. Um valdsvið leikskólaráðs, framkvæmdastjóra Leikskóla Reykjavíkur og umsjónaraðila er fjallað í álit félagsmálaráðuneytisins í þessu máli en eins og ég mun víkja að hér síðar tel ég ekki rétt að fjalla í þessu álit nánar um réttmæti þeirra sjónarmiða sem þar eru rakin um þetta atriði.

Það er að mínu álitu ljóst að stjórnslukæra A og B til ráðuneytisins, m.a. með hliðsjón af nánari afmörkun hennar í bréfi lögmans dagmæðranna, dags. 21. febrúar 2002, beindist fyrst og fremst að framangreindri niðurstöðu umsjónaraðila, dags. 27. mars 2001, um að veita þeim formlega áminningu og að þeirri ákvörðun leikskólaráðs Reykjavíkur sem fram kemur í bréfi þess, dags. 7. september s.á., að ekki hafi verið tilefni til athugasemda við þá niðurstöðu umsjónaraðila. Ákvörðun leikskólaráðs var kærleg til félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 að virtum þeim sjónarmiðum um skýringu þess ákvæðis sem ég hef rakið hér að framan og var félagsmálaráðuneytinu skylt að taka afstöðu til hennar með úrskurði. Ég get ekki fallist á það að ráðuneytinu hafi verið heimilt undir þessum kringumstæðum að fjalla um stjórnslukærana í formi álits með vísan til þess hvernig „kröfugerð“ A og B var háttáð eins og rakið er í álitinu, dags. 21. maí 2002. Þá hef ég hér að framan fjallað um þá túlkun 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga sem ráðuneytið leggur þar til grundvallar.

Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins til mín er auk framangreindra sjónarmiða einnig byggt á því að í stjórnslukærinni hafi verið gerðar athugasemdir við aðkomu og ákvarðanir heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur en um það geti ráðuneytið ekki fjallað enda eigi

að bera slíkar ákvarðanir undir sérstaka úrskurðarnefnd samkvæmt lögum nr. 7/1998 eins og fyrr greinir. Ráðuneytið tekur fram að þessi þáttur málsins hafi verið „að stórum hluta samofinn öðrum þáttum kærunnar“ og því hafi þótt sýnt að það yrði „nokkrum annmörkum háð að fjalla um kröfur og málsástæður kæranda ef hluta málsins væri vísað frá ráðuneytinu“. Eins og atvikum málsins og lagagrundvelli er háttað get ég ekki fallist á þessa röksemdafærslu ráðuneytisins. Ákvörðun umsjónaraðila, dags. 27. mars 2001, og ákvörðun leikskólaráðs Reykjavíkur í tilefni af málskoti dagmæðranna vegna fyrrnefndu ákvörðunarinnar voru bæði að efni til og að lögum sjálfstæðar gagnvart aðkomu og ákvörðunum heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur. Það var þannig ekkert því til fyrirstöðu að ráðuneytið tæki til efnislegrar meðferðar í úrskurði hvort þessar ákvarðanir, og þá eftir atvikum undirbúningur og málsmeðferð við töku þeirra, væru haldnar annmörkum og þá hvort þessir annmarkar hefðu lagalegar afleiðingar. Þá tek ég fram að félagsmálaráðuneytinu var undir þessum kringumstæðum jafnframt heimilt að taka afstöðu til þess í úrskurði hvort umsjónaraðilum var rétt að tilkynna heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur um ástand mála hjá A og B enda snýst það atriði aðeins um málsmeðferð hjá þeim aðilum sem falið er að annast eftirlit með starfsemi dagmæðra á grundvelli reglugerðar nr. 198/1992.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að félagsmálaráðuneytinu hafi, eins og atvikum var háttað, verið skylt að taka stjórnslukæru A og B til efnislegrar meðferðar og ljúka máli þeirra með úrskurði, sbr. 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Með nefndri stjórnslukæru dagmæðranna var þess krafist að ráðuneytið tæki til athugunar hvort umræddar ákvarðanir umsjónaraðila og leikskólaráðs, og málsmeðferð af því tilefni, væri í samræmi við lög og gera viðhlítandi ráðstafanir ef svo væri ekki. Það var því ekki í samræmi við kröfugerð í stjórnslukærinni að ljúka málinu með álitum ráðuneytisins auk þess sem ekki verður séð að félagsmálaráðuneytinu hafi undir þessum kringumstæðum verið heimilt að fara þá leið.

### 3.

...

Samkvæmt 23. gr. reglugerðar nr. 198/1992 skal umsjónaraðili „gera dagmóður það ljóst“ ef hann verður þess áskynja að dagmóðir sé ekki starfi sínu vaxin eða að skilyrði leyfisveitingar, sbr. 9. gr., séu ekki lengur uppfyllt. Þá skal umsjónaraðili leggja málið tafarlaust fyrir félagsmálanefnd. Með 27. gr. sömu reglugerðar er félagsmálanefnd veitt heimild til að svipta dagmóður leyfi við „alvarleg og endurtekin brot“, sbr. 25. og 26. gr., þ.e. ef aðbúnaður er ekki fullnægjandi eða dagmóðir tekur að sér fleiri börn en leyfi hennar nær til. Af orðalagi og efni bréfs umsjónaraðila, dags. 27. mars 2001, til A og B verður ekki annað séð en að þar hafi verið tekin efnisleg afstaða til þess að dagmæðurnar hefðu brotið gegn skilyrðum reglugerðar nr. 198/1992 um aðbúnað og fjölda barna og var þeim veittur frestur til úrbóta. Þessi afstaða umsjónaraðilanna gat haft lagalega þýðingu við mat á því hvort skilyrði væru síðar til að svipta A og B leyfi til að sinna daggæslu, sbr. efnisskilyrði 27. gr. reglugerðar nr. 198/1992. Ég minni á að í bréfinu var dagmæðrunum veitt formleg áminning í ljósi rökstuddra athugasemda við aðbúnað, fjölda barna og háttsemi A og B lýst sem „vítaverðu gáleysi“ og þeim gefinn tiltekinn frestur til úrbóta. Í ljósi þessa og þeirrar þýðingar sem ákvörðun umsjónaraðilanna gat haft við mat á réttarstöðu dagmæðranna síðar, sbr. 27. gr. reglugerðar nr. 198/1992, tel ég að umsjónaraðilunum hafi m.a. borið að gæta þess að skilyrðum 13. gr. stjórnslulaga væri fullnægt áður en umrædd ákvörðun var tekin. Ég er því ekki sammála þeirri afstöðu félagsmálaráðuneytisins að nefnd ákvörðun umsjónaraðila hafi sem slík ekki falið í sér „efnislega“ afstöðu til framhalds málsins enda fól hún í sér það mat umsjónaraðilanna að dagmæðurnar hefðu brotið gegn reglugerð nr. 198/1992. Ég legg á það áherslu að í ljósi afmörkunar minnar hér að framan tek ég ekki

afstöðu til réttmætis þess viðhorfs ráðuneytisins sem fram kemur í álitinu að umsjónaraðilar hafi fullnægjandi heimildir, sbr. reglugerð nr. 198/1992, til að taka slíka ákvörðun.

Í álitu félagsmálaráðuneytisins er lagt til grundvallar að andmæli dagmæðranna hafi verið „augljóslega óþörf“ í merkingu 13. gr. stjórnssýslulaga þar sem um tölulegan fjölda barna var að ræða. Ráðuneytið fjallar ekki um önnur atriði sem byggt var á í bréfi umsjónaraðila, dags. 27. mars 2001. Af hálfu félagsmálaráðuneytisins er því lýst í bréfi þess til mín að ekki hafi verið ástæða til að fjalla um önnur atriði en fjölda þeirra barna sem stödd voru í húsnæði A og B á umræddum tíma enda „tæmi“ sú staðreynd í raun „aðfinnslur um brotalamir í aðbúnaði barna“.

Ég tek fram að ákvörðun umsjónaraðila um að veita A og B áminningu í umræddu tilviki og að lýsa háttsemi þeirra sem „vítaverðu gáleysi“ var byggð á heildarmati á þeim fjórum atriðum sem gerðar voru athugasemdir við. Fjöldi þeirra barna sem stödd voru í húsnæðinu þegar daggæsluráðgjafarnir komu í eftirlitsferð var því aðeins eitt þeirra atriða. Krafan um að gerðar yrðu úrbætur fyrir 1. júlí 2001 var sett fram í því samhengi. Það var ekki hlutverk félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga að leggja sjálfstætt mat á það hvort aðeins eitt þessara atriða, þ.e. fjöldi barna, gat samt sem áður réttlætt þá ákvörðun sem umsjónaraðilar tóku. Félagsmálaráðuneytinu bar að meta hvort ákvörðunin sem slík eins og hún lá fyrir, og málsmeðferð sveitarfélagsins af því tilefni, hefði verið í samræmi við lög. Ég tel mikilvægt að undirstrika að í þessu tilviki voru umsjónaraðilar af hálfu sveitarfélagsins að rækja eftirlit sem þeim er falið samkvæmt reglugerð nr. 198/1992 með starfsemi sjálfstætt starfandi dagmæðra. Telji umsjónaraðilar að starfsemi dagmóður uppfylli ekki þau skilyrði sem gilda um starf hennar er eðlilegt að samantekt þar um sé rituð af umsjónaraðila. Ég tel hins vegar að gera verði greinarmun á slíkri samantekt og þeim ákvörðunum sem umsjónaraðili eða aðrir aðilar á vegum sveitarfélagsins taka á grundvelli hennar, svo sem um áminningu sem kann að vera undanfari leyfissviptingar. Verði ekki ráðið af gögnum málsins að afstaða dagmóður og rök fyrir henni liggi fyrir eða slíkt sé augljóslega óþarft er það meginreglan samkvæmt 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 að veita ber aðila andmælarétt. Það að fjöldi barna hjá dagmóðri sé meiri heldur en leyfi hljóðar um þegar umsjónaraðili kemur til eftirlits kann að eiga sér skýringar af hálfu dagmóður sem nauðsynlegt er að liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin um viðbrögð umsjónaraðila. Sama kann að eiga við um stærð þess rýmis sem þá stundina er í notkun sem leikrými og ýmis matskennd atriði sem umsjónaraðili telur að ekki séu í samræmi við gildandi reglur. Hér verður einnig að horfa til þess að ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli athugasemda umsjónaraðila kunna að hafa veruleg áhrif á atvinnurekstur og þar með aflahæfi þess einstaklings sem sinnir daggæslunni. Ég tel því að almennt eigi af hálfu sveitarfélaga við eftirlit sem þetta að fylgja því að dagmóðir fái að tjá sig um og koma að skýringum sínum við niðurstöður eftirlits umsjónaraðila áður en ákvarðanir eru teknar, svo sem um áminningu og frest til úrbóta, og að þær skýringar liggi fyrir skriflega, annað hvort skráðar af dagmóðri sjálfri eða eftir hennar frásögn. Ég tek hins vegar undir það með félagsmálaráðuneytinu að það skiptir miklu vegna eðlis þeirrar starfsemi sem dagmæður hafa með höndum að eftirlitsaðilar með starfsemi þeirra geti brugðist skjótt við ef þeir telja að annmarkar séu á starfsemi dagmóður. Í 1. mgr. 18. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 er það einmitt tekið fram að stjórnvaldi sé heimilt að setja málsaðila ákveðinn frest til þess að kynna sér gögn máls og tjá sig um það. Í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpi til laganna segir að haga verði þessum fresti eftir aðstæðum en almennt beri að hafa frestinn stuttan á grundvelli reglunnar um málshraða og skilvirkni stjórnvalda. (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3297.) Með tilliti til þessara sjónarmiða get ég ekki fallist á þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að málsmeðferð umsjónaraðila hafi, eins og atvikum var háttað, fullnægt kröfum 13. gr. stjórnssýslulaga áður en ákvörðunin var tekin. Ég ítreka að eins og ákvæðum reglugerðar nr. 198/1992 er háttað, einkum 23., 25., 26. og 27. gr. hennar, gat mat umsjónar-

aðila á aðstæðum í daggæslu A og B, eins og það birtist í bréfi þeirra, dags. 27. mars 2001, haft verulega þýðingu við mat á því hvort skilyrði væru til að svipta þær leyfi þeirra til að sinna daggæslu barna. Ég tek loks fram að sökum þess að mál þetta var af hálfu félagsmálaráðuneytisins ekki tekið til úrskurðar, sbr. 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, læt ég ráðuneytið um það á þessu stigi að meta hvort og þá hvaða lagalegu afleiðingar það kunni að hafa í för með sér, eins og atvikum þessa máls er háttað, að ekki var nægilega gætt að andmælarétti dagmæðranna af hálfu umsjónaraðila.

## VI.

Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A og B hefðu leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 20. febrúar 2004, kemur fram að kæra frá A og B hafi borist ráðuneytinu 19. sama mánaðar og málið því verið tekið til nýrrar meðferðar.

Hinn 30. júní 2004 barst mér afrit úrskurðar félagsmálaráðuneytisins í máli A og B. Kemur þar m.a. fram að ráðuneytið fallist á það með umboðsmanni Alþingis að rétt hefði verið að taka mál þeirra A og B til úrskurðar skv. 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Við endurupptöku málsins verði lögð til grundvallar þau sjónarmið og athugasemdir sem fram komi í álitum umboðsmanns. Í úrskurðinum segir að þær A og B hafi farið fram á að áminning Leikskóla Reykjavíkur frá 27. mars 2001 yrði felld úr gildi þar sem þeim hefði ekki verið veittur andmælaréttur áður en áminning var veitt. Um kröfuna segir í úrskurðinum m.a. eftirfarandi:

„Efni áminningarbréfs Leikskóla Reykjavíkur frá 27. mars 2001 felur í sér tilkynningu um íþyngjandi stjórnarsýsluákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga og því hefði verið réttari málsmeðferð að gefa kærendum kost á að tjá sig um aðfinnslur daggæsluráðgjafa áður en áminningarbréf var sent. Fyrrgreint bréf hefði því að réttu aðeins átt að vera undanfari áminningar. Af hálfu Reykjavíkurborgar liggur fyrir viðurkenning á því að málsmeðferð Leikskóla Reykjavíkur hafi verið áfátt hvað þetta varðar. Samkvæmt upplýsingum frá borgarlögmanni er verklag hvað þetta varðar nú komið í rétt horf hjá Reykjavíkurborg.“

Ráðuneytið kveðst þeirrar skoðunar að nægilegt tilefni hafi verið til þess að veita A og B áminningu fyrir brot á 12. gr. reglugerðar nr. 198/1992 sem hafi að geyma fortakslaus ákvæði um barnafjölda. Framhjá því verði hins vegar ekki litið að í áminningarbréfinu hafi verið tilgreind fjögur atriði sem ástæður áminningar og hafi sum þeirra varðað matskennd atriði. Er það niðurstaða ráðuneytisins að þörf hafi verið á að vanda betur til málsmeðferðar áður en ákvörðun var tekin um það hvort þessi atriði gæfu tilefni til aðgerða af hálfu umsjónaraðila á borð við áminningu eða kröfu um úrbætur. Þá segir í úrskurði ráðuneytisins:

„Það er viðurkennd regla í stjórnarsýslurétti að brot gegn andmælarétti og rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga geta varðað ógildi ákvörðunar einkum ef um íþyngjandi ákvörðun er að ræða. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að mögulegt hafi verið að gefa kærendum þegar í stað kost á að tala máli sínu áður en þeim var veitt skrifleg áminning fyrir nánar tilgreind brot gegn ákvæðum reglugerðar um daggæslu barna í heimahúsum, nr. 198/1992. Þá verður ekki séð, miðað við þann langa frest sem kærendum var veittur til úrbóta á aðstöðu til daggæslu og til að fækka börnum í sinni umsjá, að knýjandi rök hafi verið til þess að taka ákvörðun um að veita þeim áminningu áður en málið væri fullrannsakað. Þótt þær skýringar sem kærendur hafa gefið um aðfinnslur sem fram koma í skýrslu umsjónaraðila Leikskóla Reykjavíkur

gefi ekki sérstakt tilefni til að ætla að niðurstaða málsins hefði á endanum orðið önnur en raunin varð telur ráðuneytið ekki unnt að horfa framhjá því að verulegir formgallar voru á hinni kærðu ákvörðun. Á ráðuneytið ekki annan kost, með vísan til 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, en að fella áminningu Leikskóla Reykjavíkur frá 27. mars 2001 úr gildi.“



## 21.0. Umhverfismál.

### 21.1. Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Málshraði. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3621/2002)

Umboðsmaður ákvað að taka til athugunar að eigin frumkvæði málshraða hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Aðdragandi þess var að honum höfðu ítrekað borist kvartanir og upplýsingar um að tafir hefðu orðið á afgreiðslu mála hjá nefndinni.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til umhverfisráðherra, dags. 3. mars 2003. Rakti hann þar m.a. ákvæði 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og minnti á að þegar löggjafinn hefði bundið fresti til afgreiðslu mála í lög með slíkum hætti bæri stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra væru haldnir. Af því sem fram hefði komið í málinu væri ljóst að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hefði ekki náð að afgreiða fjölda mála innan þeirra tímamarka sem lög kveða á um, sbr. 4. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1997. Með tilliti til þeirra aðgerða sem umhverfisráðuneytið hefði lýst að það ætlaði að grípa til í því skyni að nefndin gæti kveðið upp úrskurði í málum sem undir hana eru borin innan lögbundins frests, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að hann hefðist frekar að vegna málsins, að minnsta kosti að sinni.

Í bréfi mínu til umhverfisráðherra sagði meðal annars svo:

#### I.

Með bréfi, dags. 14. október 2002, tilkynnti ég umhverfisráðherra að ég hefði ákveðið að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, málshraða hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Aðdragandi þess að ég ákvað að taka málsmeðferð hjá úrskurðarnefndinni til athugunar að þessu leyti er orðinn nokkur. Hin síðustu misseri hafa mér ítrekað borist kvartanir og upplýsingar um að tafir, oft verulegar, hafi orðið á afgreiðslu mála hjá nefndinni. Hef ég af þeim sökum átt samtöl við formenn hennar og framkvæmdastjóra. Haustið 2001, eftir að mér höfðu endurtekið borist upplýsingar um verulegan drátt á afgreiðslu á kærum sem bárust nefndinni spurðist ég fyrir um mál sem lægju fyrir og væru óafgreidd. Fyrirspurn minni var svarað skriflega af framkvæmdastjóra nefndarinnar með bréfi, dags. 22. október 2001. Í kjölfar þess að mér bárust umbeðnar upplýsingar átti ég samtal við formann og framkvæmdastjóra nefndarinnar. Í því samtali kom m.a. fram að ráðagerðir væru uppi um að fjölga starfsmönnum. Þá varð breyting á skipan nefndarmanna í úrskurðarnefndinni og í samtali mínu við nýjan formann lýsti ég þeirri afstöðu að ég teldi rétt að bíða um stund með frekari athugun mína á þessu máli á meðan séð yrði hvaða tókum hin nýskipaða nefnd næði á málinu og hvaða áhrif fjölgun starfsmanna hefði.

Á haustdögum 2002 höfðu mér enn borist ábendingar og kvartanir vegna dráttar, oft verulegs, á afgreiðslu mála hjá nefndinni. Óskaði ég þá eftir að mér yrðu láttnar í té upplýsingar um stöðu óafgreiddra mála, þar með talið upplýsingar um áætlaðan afgreiðslutíma þeirra. Upplýsingarnar bárust mér með bréfi, dags. 9. október 2002. Þar kom fram að ólokið væri 12 málum sem borist hefðu á árinu 2000, 37 málum sem borist hefðu á árinu 2001 og að af þeim 54 málum sem borist höfðu frá 1. janúar 2002 til mánaðamótanna september–október 2002 væri aðeins 12 lokið eða verið sameinuð öðru. Í tveimur málum hafði verið kveðinn upp bráðabirgðaúrskurður og úrskurður var sagður í vinnslu í tveimur.

Þessum upplýsingum fylgdi einnig áætlun um afgreiðslu mála hjá nefndinni. Samkvæmt henni var áætlað að málum frá 2000 yrði lokið á tímabilinu október–desember 2002 og að málum sem bárust á árinu 2001 yrði lokið á árinu 2003. Þá kom jafnframt fram að stefnt væri að því að ljúka á árinu 2002 afgreiðslu á málum sem borist höfðu á tímabilinu 1. janúar til 1. júní 2002.

## II.

Í bréfi mínu til umhverfisráðherra, dags. 14. október 2002, rakti ég framangreindar upplýsingar. Tók ég fram að samkvæmt þeirri áætlun sem úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hefði lagt fram mætti gera ráð fyrir að um tvö ár gætu liðið frá því að mál bærast nefndinni og þar til því yrði lokið af hennar hálfu. Síðan segir m.a. svo í bréfinu:

„Samkvæmt 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 skal úrskurðarnefndin kveða upp úrskurði í þeim málum sem skotið er til hennar svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Sé mál viðamikið og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal nefndin tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en þrjú mánuðir.

Í 3. gr. laga nr. 73/1997 er kveðið á um að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála samkvæmt lögum. Með tilliti til þeirra upplýsinga sem ég greindi frá hér að framan um málshraða hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hef ég ákveðið samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að taka mál þetta til athugunar að eigin frumkvæði og óska því eftir að ráðuneyti yðar skýri viðhorf sitt til eftirfarandi:

- a) Hvernig sú staða sem uppi er um afgreiðslutíma mála hjá úrskurðarnefndinni samrýmist lögum nr. 73/1997.
- b) Hefur ráðuneytið í hyggju að bregðast sérstaklega við vegna umrædds dráttar á afgreiðslu mála hjá nefndinni og þá með hvaða hætti.“

Með bréfi, sem einnig var dags. 14. október 2002, tilkynnti ég úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála um að ég hefði ritað umhverfisráðherra framangreint bréf. Gaf ég nefndinni kost á að senda mér þau sjónarmið sem nefndin óskaði eftir að koma á framfæri í tilefni af umræddri frumkvæðisathugun minni.

Svar úrskurðarnefndarinnar barst mér með bréfi, dags. 1. nóvember 2002, en svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 12. nóvember 2002. Í því segir m.a. svo:

„Eins og rakið er í erindi yðar þá skal úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála samkvæmt 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997 kveða upp úrskurði í þeim málum sem skotið er til hennar svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Sé mál viðamikið og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal nefndin tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en þrjú mánuðir. Af þessu má sjá að afgreiðslutími mála hjá úrskurðarnefndinni samrýmist ekki skipulags- og byggingarlögum. Ráðuneytið hefur þegar brugðist við þessu með því að auka fjárveitingu til nefndarinnar. Á síðasta ári var fjárveiting til úrskurðarnefndarinnar 9,3 m. kr. í fjárlögum þess árs, en 2,0 m. kr. í fjárukalögum. Í ár er fjárveitingin 13,0 m. kr. í fjárlögum og í frumvarpi til fjárukalaga er gert ráð fyrir 4,0 m. kr. fjárveitingu. Ekki verður annað séð á þessari stundu en að heildarfjárveiting ársins í ár dugi til að mæta útgjöldum nefndarinnar. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2003 er gert ráð fyrir 14,8 m.

kr. til nefndarinnar. Ráðuneytið mun á næsta ári tryggja að fjárveitingar dugi til að mæta útgjöldum nefndarinnar miðað við að nýr lögfræðingur verði í fullu starfi hjá nefndinni til ársins 2004. Ráðuneytið hyggst fylgjast með því að úrskurðarnefndin geti sinnt sínu starfi miðað við þær fjárveitingar sem henni eru veittar á fjárlögum.“

Í tilefni af þessu svari umhverfisráðuneytisins ritaði ég umhverfisráðherra á ný bréf, dags. 31. desember 2002. Þar segir m.a. svo:

„Í bréfi mínu frá 14. október sl. gerði ég grein fyrir upplýsingum sem ég hefði fengið frá úrskurðarnefndinni um áætlaðan afgangslutíma þeirra mála sem þá voru óafgreidd hjá nefndinni og höfðu borist á árunum 2000 til 30. september 2002. Ráðuneytið vék ekki að þessari áætlun nefndarinnar í svarbréfi sínu til mín. Af því tilefni tel ég rétt áður en ég held áfram athugun minni á málinu að gefa ráðuneyti yðar kost, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á að skýra viðhorf sitt til þeirrar áætlunar sem nefndin hefur gert um afgangslutíma fyrirbyggjandi mála og hvort ráðuneytið telji hana fullnægjandi með tilliti til þeirra lagareglna sem í gildi eru um fresti nefndarinnar til að ljúka afgreiðslu mála.

Þá óska ég eftir að ráðuneytið lýsi viðhorfi sínu til þess hvort það telji þau viðbrögð vegna dráttar á afgreiðslu mála hjá nefndinni sem lýst var í svari ráðuneytisins frá 12. nóvember sl. fullnægjandi í ljósi gildandi lagareglna um fresti úrskurðarnefndarinnar til afgreiðslu mála.“

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 14. febrúar 2003. Þar segir m.a. svo:

„Þann 17. janúar sl. áttu fulltrúar ráðuneytisins fund með yður til að fara yfir efni framangreinds erindis og ræða hugsanlegar lausnir til að taka á þeim vanda sem skapast hefur vegna afgangslutíma úrskurðarnefndarinnar. Ráðuneytið átti fund með framkvæmdastjóra úrskurðarnefndarinnar þann 4. febrúar sl. Þar sem farið var ítarlega yfir verkefnastöðu nefndarinnar og hugsanlegar leiðir til að stytta afgangslutíma mála og vinna bug á uppsöfnuðum vanda. Í bréfi úrskurðarnefndarinnar frá 6. febrúar sl. til ráðuneytisins var gerð grein fyrir fjölda óafgreiddra mála og hvenær áætlað væri að þeim ljúki. Í erindinu kemur fram að í lok þess árs verði óafgreidd 75 mál, þau elstu frá seinustu mánuðum ársins 2002. Kemur fram að því sé fyrirsjáanlegt að enda þótt aldur elstu mála fari smátt og smátt lækkanði sé þess vart að vænta að viðunandi verkefnastöðu verði náð fyrr en í fyrsta lagi í árslok 2005 nema leiðir finnist til þess að auka afköst hjá nefndinni eða lækka fjölda innkominna mála. Í erindinu er bent á nokkra kosti í því augnamiði.

Verkefnastaða úrskurðarnefndarinnar er því nokkuð verri en fyrri áætlanir nefndarinnar gerðu ráð fyrir og telur ráðuneytið að ekki verði unað við þann afgangslutíma sem áætlun nefndarinnar gerir nú ráð fyrir, með hliðsjón af hinum lögbundna afgangslutíma nefndarinnar skv. 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Ráðuneytið telur að til að leysa vanda nefndarinnar sé skilvirkast að ráða lögfræðing tímabundið til starfa hjá nefndinni. Slíkt átak er áætlað að standi yfir í eitt ár, en að þeim tíma liðnum er áætlað að verkefnastaðan hjá nefndinni verði orðin viðráðanleg fyrir tvo starfsmenn nefndarinnar að óbreyttum fjölda nýrra mála. Ráðuneytið hefur því ákveðið að hlutast til um að ráðinn verði lögfræðingur til starfa hjá úrskurðarnefndinni á næstu vikum, til eins árs. Miðað er við að eftir ár frá ráðningu hans muni verkefnastaða nefndarinnar vera komin í eðlilegt horf. Með þessu litur

ráðuneytið svo á að það hafi brugðist við þeim athugasemdum sem fram komu í erindi umboðsmanns frá 14. október 2002 og 31. desember 2002.“

### III.

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála starfar samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Um nefndina er fjallað í 8. gr. laganna en hún hljóðar svo:

„8. gr. Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Umhverfissráðherra skipar úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála til fjögurra ára í senn.

Úrskurðarnefnd kveður upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum þessum. Í nefndinni eiga sæti þrír menn, einn án tilnefningar og tveir tilnefndir af Hæstarétti. Skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar og skal hann fullnægja skilyrðum þess að vera héraðsdómari. Varamenn eru tilnefndir á sama hátt. Ráðherra skal með reglugerð setja nefndinni nánari ákvæði um störf hennar, verkefni, valdsvið, starfsskilyrði o.fl.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnáskilum og verður ekki skotið til umhverfissráðherra.

Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að henni berst mál í hendur. Sé mál viðamikil og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla taki lengri tíma skal nefndin tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skal þó vera lengri en þrjú mánuðir.

Komi fram í ágreiningsmáli krafa um stöðvun framkvæmda skal úrskurðarnefnd þegar í stað kveða upp úrskurð um það atriði. Úrskurði um stöðvun ber sveitarstjórn að framfylgja þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef með þarf.

Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt stjórnsýslulögum, nr. 37/1993.

Kostnaður vegna úrskurðarnefndar greiðist úr ríkissjóði.“

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 kemur fram 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 tiltekinn frest til að ljúka málum. Ákvæði 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er dæmi um það. Þegar löggjafinn hefur bundið fresti til afgreiðslu mála í lög með slíkum hætti ber stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Hefur verið á þetta bent í álitum umboðsmanns Alþingis, sbr. t.d. álit frá 29. apríl 1997 í máli nr. 1859/1996 og álit frá 26. nóvember 2002 í máli nr. 3508/2002.

Af því sem að framan er rakið um málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála á síðustu misserum er ljóst að nefndin hefur ekki náð að afgreiða fjölda mála innan þeirra tímamarka sem lög kveða á um, sbr. 4. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1997.

Í gögnum sem ég hef aflað mér í tengslum við athugun mína á máli þessu kemur fram að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hafi á árinu 1998, sem var fyrsta starfsár nefndarinnar, borist 46 mál, á árinu 1999 60 mál, á árinu 2000 81 mál og á árinu 2001 61 mál. Þessi fjögur ár var aðeins einn lögfræðingur í fullu starfi hjá nefndinni. Kemur fram að núverandi vanda í starfi nefndarinnar megi að stórum hluta rekja til þess fjölda mála sem

bárust á árinu 2000. Geri ég út af fyrir sig ekki athugasemdir við þessar skýringar stjórnvalda á stöðu mála. Í því skyni að ráða bót á þeim vanda sem stjórnvöld stóðu frammi fyrir var snemma á árinu 2002 ráðinn annar lögfræðingur til starfa hjá nefndinni. Kemur fram í bréfi framkvæmdastjóra úrskurðarnefndarinnar til mín, dags. 9. október 2002, að vonir standi til að sá tími sem meðferð mála taki muni styttest smátt og smátt þar til viðmiðunarmörkum verði náð. Var því til staðfestingar lögð fram áætlun um afgreiðslu þeirra mála sem fyrirliggjandi voru á þeim tíma. Eru meginþættir þeirrar áætlunar raktir í kafla I hér að framan. Í bréfi umhverfisstofnunar til mín, dags. 12. nóvember 2002, var ekki vikið að efni þessarar áætlunar. Spurðist ég því sérstaklega fyrir um viðhorf ráðuneytisins til hennar í bréfi mínu, dags. 31. desember 2002. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2003, kemur fram að fyrirsjáanlegt sé að „enda þótt aldur elstu mála fari smátt og smátt lækkandi sé þess vart að vænta að viðunandi verkefnastöðu verði náð fyrr en í fyrsta lagi í árslok 2005, nema leiðir finnast til þess að auka afköst hjá nefndinni eða lækka fjölda innkominna mála“. Kemur síðan fram að ráðuneytið telji að ekki verði unað við þann afgreiðslutíma mála sem áætlanir geri nú ráð fyrir. Hafi því verið ákveðið að leysa vanda nefndarinnar með því að ráða þriðja lögfræðinginn til starfa. Ráðning hans verði til eins árs, en að þeim tíma liðnum sé gert ráð fyrir að verkefnastaða verði komin í eðlilegt horf.

#### IV.

Eins og ég tók fram í upphafi þessa bréfs var tilefni þess að ég tók þetta mál til athugunar að mér höfðu ítrekað borist kvartanir um að tafir hefðu orðið á því að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála afgreiddi þau mál sem skotið var til nefndarinnar innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Af þessum málum mátti ráða að aðilar þeirra höfðu oft af því verulega hagsmuni og ekki síst fjárhagslega að þeim málum sem þannig hafði orðið ágreiningur um á sviði skipulags- og byggingarmála yrði ráðið til lykta á stjórnsýslustigi sem allra fyrst. Þá er eðli þessara mála þannig að séu framkvæmdir hafnar og komi ekki til stöðvunar á þeim meðan beðið er niðurstöðu í úrskurðarmáli kann að vera ördugt um vik að fella umhverfi og mannvirki að þeim breytingum sem leiðir af niðurstöðu í slíku máli. Það verður einmitt að ætla að þessi sjónarmið hafi ráðið þeirri áherslu sem lögð var á það þegar frumvarp til núgildandi skipulags- og byggingarlaga var lagt fram á Alþingi að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála ætti að „kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið [væri]“ og til að hnykkja á þessu átti nefndin að kveða upp úrskurð „eigi síðar en sex vikum eftir að henni [barst] mál í hendur“. Þó var gert ráð fyrir að ef mál væru viðamikil og fyrirsjáanlegt að afgreiðsla tæki lengri tíma skyldi nefndin tilkynna hlutaðeigandi það og tiltaka afgreiðslufrest sem aldrei skyldi þó vera lengri en þrjú mánuðir. (Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 812.) Sex vikna fresturinn var síðan að tillögu þingnefndar lengdur í tvo mánuði en hámarkið um þrjú mánuði stóð óbreytt. (Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5343.) Ég ræð það af þessu að Alþingi hafi við samþykkt skipulags- og byggingarlaga nr. 37/1997 sérstaklega tekið afstöðu til þessa atriðis og metið það svo að þarna væri úrskurðarnefndinni settur hæfilegur frestur til að ljúka afgreiðslu einstakra mála og þá að teknu tilliti til möguleika nefndarinnar til að sinna störfum sínum og þeim hagsmunum sem aðilar mála fyrir nefndinni hefðu af því að úrslit kærumála lægju fyrir sem fyrst.

Með tilliti til þeirra aðgerða sem umhverfisstofnun hefur hyggst grípa til, sbr. bréf þess, dags. 14. febrúar 2003, í því skyni að úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála geti kveðið upp úrskurði í málum sem undir hana eru borin innan lögbundins frests, sbr. 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, tel ég ekki ástæðu til þess að ég aðhafist frekar vegna þessa máls, að minnsta kosti að sinni. Ég mun hins vegar fylgjast með því hvort boðaðar aðgerðir skili tilætluðum árangri. Ég legg einnig áherslu á að þess verði gætt í störfum úrskurðarnefndarinnar að aðilar kærumála sem nefndin fjallar um séu upplýstir um fyrir-

hugaðan afgreiðslutíma meðan hinu lögbundna tveggja mánaða tímamarki er ekki náð. Á það einnig við ef breytingar eru fyrirsjáanlegar á þeim áætlunum sem nefndin hefur miðað fyrri tilkynningar sínar við. Ég vænti þess að umhverfissráðuneytið komi á framfæri við nefndina ábendingu um að hún fylgi þessum lögbundnu starfsháttum, sbr. lok 4. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

#### V.

Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði hjá umhverfissráðuneytinu við lokafrágang skýrslunnar gerði ráðuneytið ráð fyrir að afgreiðslutími kærumála hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála yrði kominn í sæmilegt horf um komandi áramót. Þó væri ljóst að tveggja mánaða tímamarkinu yrði ekki náð á þeim tíma. Fram kom að frumvarp um breytingar á skipulags- og byggingarlögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum yrði lagt fram á Alþingi í upphafi þings haustið 2004 en í því væri gert ráð fyrir að frestur nefndarinnar til að kveða upp úrskurði verði lengdur um einn mánuð, eða í þrjá mánuði.

## 22.0. Útlendingar.

### 22.1. Vegabréfsáritun. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 3545/2002)

B kvartaði fyrir hönd A yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun útlendingaeftirlitsins um að synja umsókn A um vegabréfsáritun. Af hálfu ráðuneytisins var annars vegar á því byggt að tilgangur ferðar A hingað til lands væri ekki trúverðugur. Þá var á því byggt að A hefði ekki sýnt fram á að hún ætti nægilegt fé sér til framfærslu meðan á dvöl hennar hér á landi stæði.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 24. febrúar 2003. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, sem voru í gildi þegar úrskurður ráðuneytisins var kveðinn upp, sbr. nú lög nr. 96/2002, um útlendinga. Samkvæmt verklagsreglum stjórnvalda væri nánnum aðstandendum íslenskra ríkisborgara veitt sérstaða umfram aðra umsækjendur um vegabréfsáritun til heimsókna til Íslands. Það væri í verkahring íslenskra stjórnvalda að meta hvort umsækjendur hefðu sýnt fram á þau tengsl við íslenska ríkisborgara sem veitti þeim á grundvelli þeirra reglna sérstakan rétt umfram aðra umsækjendur um vegabréfsáritun. Umboðsmaður tók fram að hann gæti ekki séð að mat íslenskra stjórnvalda í máli A hefði um þetta atriði byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Umboðsmaður rakti 7. og 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og rannsóknarreglu. Tók hann fram að ljóst væri að útlendinga- eftirlitið hefði ekki veitt A leiðbeiningar um sönnun þess að umsækjandi um vegabréfsáritun gæti séð fyrir sér meðan á fyrirhugaðri dvöl hans hér á landi stæði eða um þær viðmiðunarfrjárhæðir sem lagðar væru til grundvallar í því efni. Þá virtist stofnunin ekki hafa gengið eftir því að A og B legðu fram gögn sem sýndu að A fullnægði kröfum íslenskra reglna um þetta atriði. Samkvæmt þessu var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð útlendingaeftirlitsins hefði ekki verið í samræmi við 7. og 10. gr. stjórn-sýslulaga. Þá rakti hann ákvæði 4. tl. 31. gr. og 22. gr. stjórn-sýslulaga um rökstuðning í úrskurði æðra stjórnvalds. Var það niðurstaða hans að rökstuðningur í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A gæti ekki talist fullnægjandi með hliðsjón af þeim kröfum sem fram koma í 22. gr. stjórn-sýslulaga.

Umboðsmaður setti fram þau tilmæli að fylgt yrði þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu við mat á því hvort þörf væri á leiðbeiningum og þá eftir atvikum við að veita leiðbeiningarnar ef A leitaði á ný til stjórnvalda vegna þessa máls.

Hinn 28. febrúar 2003 barst mér afrit af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til Útlendingastofnunar, dags. 27. sama mánaðar, þar sem stofnuninni var kynnt álit mitt vegna kvörtunar A. Í bréfinu ítrekaði ráðuneytið jafnframt þau tilmæli sín sem vísað er til í kafla IV. 3. í álitinu. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 23. janúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til íslenskra stjórnvalda á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 2. febrúar 2004 og kemur þar fram að samkvæmt upplýsingum Útlendingastofnunar hafi A ekki leitað til stofnunarinnar á ný, þar með talið vegna vegabréfsáritunar. Þá segir í bréfinu að ekki hafi heldur verið leitað til ráðuneytisins vegna A frá því ég veitti framangreint álit mitt.

22.2. Ríkisborgararéttur. Frjálst mat. Meinbugir á lögum. Rökstuðningur.  
 Andmælaréttur.  
 (Mál nr. 3574/2002)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á að veita honum ríkisborgararétt. Taldi hann að ákvörðunin hefði byggst á umsögn frá útlendingaeftirlitinu sem hafi verið efnislega röng.

Umboðsmaður gerði grein fyrir efni 5. gr. a laga nr. 100/1952, sbr. lög nr. 62/1998, þar sem þau skilyrði eru talin upp sem menn þurfa að uppfylla til þess að dóms- og kirkjumálaráðherra sé unnt að veita útlendingi íslenskan ríkisborgararétt. Dró hann þá ályktun af skýringum ráðuneytisins að A hefði í sjálfu sér verið talinn uppfylla þau skilyrði sem þar kæmu fram. Hins vegar teldi ráðuneytið að það væri komið undir frekara mati ráðherra hvort tilefni væri til þess að fallast á umsókn um ríkisborgararétt. Umboðsmaður vék í þessu sambandi að ummælum í lögskýringargögnum sem veittu vissar vísbendingar um að með lögum nr. 62/1998 hefði ætlunin verið að mæla fyrir um „rétt“ útlendinga til þess að fá ríkisborgararétt ef þeir uppfylltu þau skilyrði sem fram kæmu í 5. gr. a í lögum nr. 100/1952. Hann taldi hins vegar ekki unnt að ráða af orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum að með lögum nr. 62/1998 hafi ætlunin verið sú að breyta eðli þeirrar tilhögunar sem hér hafði ríkt um árabíl að útlendingur ætti ekki lögvarða kröfu á því að öðlast ríkisborgararétt þótt umsókn hans uppfyllti þær viðmiðunarreglur sem Alþingi hafði sett sér og kæmu nú að meginstefnu til fram í 5. gr. a laga nr. 100/1952. Því væri ekki unnt að fullyrða að ráðherra væri óheimilt að hafna umsókn um ríkisborgararétt ef umsækjandi uppfyllti öll lögmælt skilyrði. Hins vegar yrði að gera þá kröfu að slík synjun væri reist á málefnalegum forsendum og að hún væri í eðlilegum tengslum við markmið laganna.

Umboðsmaður áleit að nokkur réttaróvissa ríkti um það hvernig ráðherra bæri að leysa úr umsókn um ríkisborgararétt samkvæmt 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952. Vísaði hann í þessu sambandi til lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og mikilvægis þeirra réttinda sem um væri að tefla. Með hliðsjón af þessu taldi hann eðlilegt að tekið yrði til athugunar hvort rétt væri að kveða með skýrum hætti fyrir um það í lögum hvort og þá á grundvelli hvaða sjónarmiða ráðherra væri heimilt að hafna umsókn um ríkisborgararétt þótt viðkomandi uppfyllti lögbundin skilyrði. Með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákvað hann að vekja athygli Alþingis á þessu atriði.

Í bréfum ráðuneytisins til A kom fram að þar sem ekki lægi fyrir jákvæð umsögn útlendingaeftirlitsins teldi dómsmálaráðherra að „skilyrði laga“ til þess að ráðherra veitti honum ríkisborgararétt væru ekki uppfyllt. Þar sem hvorki umsagnir útlendingaeftirlitsins né lögreglustjóra voru bindandi fyrir ráðherra áleit umboðsmaður að bréf ráðuneytisins til A hefðu verið villandi og ekki til þess fallin að hann fengi skilið af lestri þeirra á hvaða lagagrundvelli ákvörðunin byggðist. Með hliðsjón af 22. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og því að A hafði lagt fram gögn frá Sendi-skrifstofu Sameinuðu þjóðanna í X til að sýna fram á hver hann væri hefði ráðuneytinu enn fremur borið að leysa með rökstuddum hætti úr því hvaða þýðingu þau gögn skyldu hafa. Þá var í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns vísað til þess að í umsögn lögreglustjóra hefði komið fram að A hefði margoft „komið við sögu lögreglu“ en ekki hafði verið vikið að því atriði í bréfum ráðuneytisins til hans. Taldi umboðsmaður að ef þetta atriði hefði haft þýðingu við afgreiðslu á umsókn A hefði borið að geta þess í rökstuðningi nema talið yrði að undanþága 3. mgr. 22. gr. stjórn-sýslulaga ætti við.



Umboðsmaður taldi sig ekki hafa nægar forsendur til að leggja mat á hvort málsmeðferð ráðuneytisins hafi fullnægt kröfum um andmælarétt málsaðila vegna þeirra upplýsinga sem fram komu í umsögn útlendingaeftirlitsins. Hann vakti hins vegar athygli ráðuneytisins á nauðsyn þess að skrá upplýsingar sem stjórnvaldi berast munnlega og hafa verulega þýðingu í máli þar sem tekin verður ákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga. Þá taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að veita A kost á því að koma að athugasemdum sínum við umsögn lögreglustjóra að því gefnu að hún hefði haft verulega þýðingu í málinu.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál A til athugunar á ný ef hann færi fram á það og tæki við þá afgreiðslu mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Í áliti mínu, dags. 21. febrúar 2003, sagði meðal annars svo:

#### IV.

##### 1.

Í kvörtun þessa máls eru gerðar athugasemdir við synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 2. ágúst 2002, á umsókn A um ríkisborgararétt á grundvelli 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952, um ríkisborgararétt, sbr. 6. gr. laga nr. 62/1998. Ákvæðið var svohljóðandi á þeim tíma sem atvik málsins áttu sér stað:

„Dómsmálaráðherra er heimilt, að fenginni umsögn lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda og útlendingaeftirlits, að veita íslenskan ríkisborgararétt samkvæmt umsókn sem borin er fram af umsækjanda sjálfum, eða forsjármönnum hans hafi hann ekki náð 18 ára aldri, enda fullnægi hann eftirgreindum skilyrðum um búsetu, hegðun og framfærslu:

#### A. Búsetuskilyrði.

1. Umsækjandi hafi átt hér lögheimili í sjö ár; ríkisborgari í einhverju hinna Norðurlandanna þó einungis í fjögur ár.
2. Umsækjandi, sem er í hjúskap eða staðfestri samvist með íslenskum ríkisborgara, hafi átt hér lögheimili í þrjú ár frá giftingu/stofnun staðfestrar samvistar, enda hafi hinn íslenski maki haft íslenskan ríkisborgararétt ekki skemur en fimm ár.
3. Umsækjandi, sem býr í skráðri sambúð með íslenskum ríkisborgara og bæði eru ógift, hafi átt hér lögheimili í fimm ár frá skráningu sambúðarinnar, enda hafi hinn íslenski ríkisborgari haft ríkisborgararétt ekki skemur en fimm ár.
4. Umsækjandi, sem á íslenskan ríkisborgara að öðru foreldri, hafi átt hér lögheimili í tvö ár, enda hafi hið íslenska foreldri haft ríkisborgararétt ekki skemur en fimm ár.
5. Umsækjandi, sem verið hefur íslenskur ríkisborgari, en hefur gerst erlendur ríkisborgari, hafi átt hér lögheimili í eitt ár.
6. Flóttamaður, sem fullnægir skilgreiningu í alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna sem gerður var 28. júlí 1951, hafi átt hér lögheimili sem slíkur í fimm ár.
7. Reglur þessar miðast við lögheimili og samfellda dvöl hér á landi. Heimilt er að víkja frá því skilyrði þótt dvöl umsækjanda hér hafi verið rofin allt að einu ári vegna tímabundinnar atvinnu eða af óviðráðanlegum ástæðum, svo sem vegna veikinda nákomins ættingja, en þó allt að þremur árum vegna náms erlendis. Sá tími, sem umsækjandi hefur átt hér lögheimili og dvöl, verður þó að vera að minnsta kosti jafnlangur þeim tíma sem hann verður samkvæmt áðurgreindum reglum að uppfylla.

## B. Önnur skilyrði.

1. Umsækjandi sé að álitum tveggja valinkunnra manna starfhæfur og vel kynntur þar sem hann hefur dvalist.
2. Umsækjandi geti framfleytt sér hérlendis með hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í umsókn og hafi ekki þegið framfærslustyrk frá sveitarfélagi síðastliðin tvö ár.
3. Umsækjandi hafi ekki sætt varðhalds- eða fangelsisrefsingu eða eigi ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi.“

Af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín verður ekki annað ráðið en að það sé afstaða ráðuneytisins að umsókn A hafi í sjálfu sér uppfyllt þau skilyrði sem fram koma í A- og B-lið 5. gr. a laga nr. 100/1952. Ráðuneytið byggir hins vegar á því í skýringum sínum til mín að þótt öll lögmælt skilyrði tilvitnaðrar 5. gr. a laga nr. 100/1952 séu uppfyllt til að veita einstaklingi ríkisborgararétt sé það komið undir frekara mati ráðherra hvort tilefni sé til þess að fallast á umsókn um ríkisborgararétt. Vísar ráðuneytið þar til orðalags ákvæðisins þar sem ráðherra er fengin „heimild“ til að taka ákvörðun um að veita einstaklingi ríkisborgararétt enda fullnægi hann umræddum skilyrðum.

Samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, verður útlendingi aðeins veittur ríkisborgararéttur „samkvæmt lögum“. Fyrir setningu stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 var ákvæði 1. másl. 68. gr. stjórnarskrárinnar að þessu leyti hliðstætt 3. másl. 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nema að þar sagði að útlendingi yrði aðeins veittur ríkisborgararéttur „með lögum“. Í samræmi við þetta orðalag gerðu lög nr. 100/1952, um íslenskan ríkisborgararétt, eins og þau voru fyrir gildistöku laga nr. 62/1998, ráð fyrir því að einstaklingar gætu aðeins fengið íslenskan ríkisborgararétt með lögum sem Alþingi hefði samþykkt, sbr. 6. gr. laganna, ef ekki voru uppfyllt skilyrði laganna til að þeir fengju ríkisborgararétt sjálfkrafa eða í kjölfar tilkynningar til stjórnvalda. Kom fram í 2. mgr. þess ákvæðis að áður en umsóknir um ríkisborgararétt væru lagðar fyrir Alþingi skyldi dómsmálaráðuneytið fá um þær umsagnir lögreglustjóra og sveitarstjórna á dvalarstöðum umsækjenda.

Frumvarp það er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var fyrst lagt fyrir 118. löggjafarþing. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins segir svo um framangreinda orðalagsbreytingu á ákvæði stjórnarskrárinnar um veitingu ríkisborgararéttar:

„Með þessu er lagt til að löggjafanum verði veitt svigrúm til að setja almenn lög um veitingu ríkisborgararéttar þar sem mætti setja almenn skilyrði fyrir að öðlast íslenskt ríkisfang og fela stjórnvöldum að annast veitingu ríkisborgararéttar, í stað þess að setja sérstök lög um að veita tilteknum einstaklingum ríkisborgararétt eins og nú er gert. Eftir þessu orðalagi hefði löggjafinn val um hvor leiðin yrði farin til að veita íslenskan ríkisborgararétt eða gæti jafnvel ákveðið að báðum aðferðum verði beitt.“ (Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2087-2088.)

Þegar frumvarpið kom til 1. umræðu á Alþingi sagði fyrsti flutningsmaður þess eftirfarandi:

„Í þessu sambandi vil ég vekja athygli á því að samkvæmt greininni á Alþingi val um það hvort sú skipan sem verið hefur á veitingu ríkisborgararéttar verði til frambúðar, þ.e. að sá réttur verði veittur tilteknum einstaklingum með lögum einu sinni til tvisvar sinnum á hverju þingi eða að veiting ríkisborgararéttar verði færð yfir til framkvæmdarvaldsins. Í því tilviki yrði að setja í lög nákvæmar reglur um það hvenær útlendingur ætti rétt á ríkisborgararétti. Að mörgu leyti væri sú leið til bóta að mínu mati og væri

það þá stjórnvaldsákvörðun á grundvelli skýrra lagaskilyrða hver hlyti ríkisborgararétt og hver ekki.“ (Alþt. 1994-1995, B-deild, d. 3122-3123.)

Í takt við þessi áform voru sett lög nr. 62/1998 sem breyttu ýmsum ákvæðum laga nr. 100/1952. Meðal annars var ákvæði 5. gr. a bætt í lögin en þar er dómsmálaráðherra veitt heimild til að veita útlendingum ríkisborgararétt. Ekki voru hins vegar gerðar breytingar á þeirri skipan að Alþingi veitti ríkisborgararétt með lögum, eins og fram kemur í 6. gr. laga nr. 100/1952, sbr. 7. gr. laga nr. 62/1998.

Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 62/1998 segir meðal annars svo:

„Breytingartillaga sú sem hér er lögð til byggist á því að notað verði það fyrirkomulag sem drepíð er á í niðurlagi athugasemdana, þ.e. að bæði verði hægt að veita íslenskan ríkisborgararétt með sérstökum lögum og samkvæmt almennri reglu í lögum um ríkisborgararétt.“ (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2073.)

Í athugasemdum við ákvæðið sem varð að framangreindri 5. gr. a í lögunum segir meðal annars svo:

„Hér er lagt til að farin verði sú leið sem rætt er um í niðurlagi tilvitnunar úr athugasemdum með frumvarpi til stjórnarskipunarlaga og vitnað er til í inngangi með athugasemdum þessum en hún er sú að bæði löggjafinn og stjórnvöld veiti íslenskan ríkisborgararétt.“

Með greininni er dómsmálaráðherra heimilað að veita ríkisborgararétt þeim sem um það sækir og uppfyllir nánar tiltekin skilyrði sem eru síðan talin upp í greininni.“ (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2075.)

Þá kemur fram í athugasemdunum að skilyrði 5. gr. a um búsetu séu í flestum atriðum þau sömu og samkvæmt reglum sem Alþingi hafði sett sér um veitingu ríkisborgaréttar með lögum. Önnur skilyrði ákvæðisins séu hins vegar nokkuð þrengri. Var þá gert ráð fyrir að umsækjendur, sem ekki uppfylltu þau skilyrði, gætu sent umsóknir sínar Alþingi til skoðunar (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2076). Í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins segir síðan eftirfarandi:

„Greinin er efnislega óbreytt 6. gr. laganna.“

Með tillögu þeirri sem gerð er í 5. gr. er hins vegar tekinn kúfurinn af umsóknum um ríkisborgararétt þannig að einungis munu koma til Alþingis þær umsóknir sem ekki fullnægja þeim skilyrðum sem talin eru í 5. gr.“ (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2076.)

Þegar frumvarpið, sem varð að lögum nr. 62/1998, kom til 1. umræðu á 122. löggjafarþingi sagði þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra að lagt væri til að í stað þess að allar umsóknir útlendinga um íslenskan ríkisborgararétt væru afgreiddar með lögum yrði ráðherra „heimilað að afgreiða þær umsóknir sem uppfylla þau skilyrði sem Alþingi nú setur við veitingu ríkisborgaréttar“. Þó kom fram í ræðu ráðherra að lögð væri til nokkur þrenging á sumum ákvæðanna. (Alþt. 1997-1998, B-deild, d. 1645.) Þá sagði ráðherra enn fremur orðrétt:

„Samkvæmt þessum tillögum yrði þeim sem sækja um ríkisborgararétt veittur ríkisborgararéttur af hálfu ráðherra uppfylli þeir skilyrði laganna að öllu leyti en umsóknir þeirra sem ekki uppfylla skilyrðin verði lagðar fyrir Alþingi. Þannig má nefna

sem dæmi að í frv. er gert ráð fyrir því að ráðherra geti veitt ríkisborgararétt þeim sem hingað hafa komið sem flóttamenn og falla undir ákvæði alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna. Aðrir sem telja sig vera hér flóttamenn verða að leita til Alþingis með umsókn sína um íslenskan ríkisborgararétt.“ (Alþt. 1997-1998, B-deild, d. 1646.)

Ég tek fram að í 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 er að finna nokkuð ítarlega tilgreiningu á þeim skilyrðum sem umsækjandi um ríkisborgararétt þarf að uppfylla áður en til álita kemur að ráðherra geti fallist á að taka umsókn hans til greina. Játa verður að framangreind lögskýringargögn kunna að veita einhverjar vísbendingar um það að með ákvæðinu hafi verið ætlunin að mæla fyrir um „rétt“ útlendinga til þess að fá ríkisborgararétt uppfylli þeir skilyrði ákvæðisins, þ.e. að ráðherra sé við þær aðstæður óheimilt að hafna slíkri umsókn.

Af orðalagi 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 og þeim lögskýringargögnum sem ég hef rakið hér að framan verður sú ályktun dregin að með setningu ákvæðisins hafi löggjafinn tekið þá ákvörðun að nýta það „svigrúm“ sem skapaðist með áður nefndri breytingu á stjórnarskránni samkvæmt 4. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Þannig hafi verið ákveðið að lögfesta með ákvæði 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 í aðalatriðum þær reglur er Alþingi hafði sjálft sett um það í hvaða tilvikum og við hvaða aðstæður það kæmi til greina að Alþingi veitti útlendingi ríkisborgararétt. Það yrði því verkefni dóms- og kirkjumálaráðherra að leysa úr því í upphafi á grundvelli þessara reglna og þeirra skilyrða sem þær hafa að geyma hvort fallist yrði á umsókn útlendinga. Aðkoma Alþingis, sbr. 6. gr. laga nr. 100/1952, væri því aðeins nauðsynleg í þeim tilvikum þegar ljóst væri fyrirfram að þau skilyrði væru ekki uppfyllt eða að ráðherra hefði formlega hafnað umsókn á grundvelli 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952.

Ekki verður ráðið af orðalagi 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 og lögskýringargögnum að með breytingu þeirri sem varð á lögum nr. 100/1952 með 6. gr. laga nr. 62/1998 hafi ætlunin verið sú að breyta eðli þeirrar tilhögunar sem hér hafði ríkt um árábil að útlendingur gæti ekki átt lögvarða kröfu á því að öðlast ríkisborgararétt enda þótt umsókn hans væri talin uppfylla þær hlutlægu viðmiðunarreglur sem Alþingi hafði sett sér og koma nú fram í 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952. Ég fæ því ekki annað séð en að tilgangur lögfestingar 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 hafi fyrst og fremst verið sá að færa það verkefni sem Alþingi hafði áður þurft að sinna samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrárinnar til ráðherra en ekki að gera grundvallarbreytingu á réttarstöðu útlendinga sem sækja um ríkisborgararétt. Ég tek hins vegar fram, eins og nánar verður rakið hér síðar, að þessi tilfærsla á ákvörðunarvaldi frá Alþingi til ráðherra hefur þó eðli málsins samkvæmt þá breytingu í för með sér að ákvörðun um veitingu ríkisborgararéttar af hálfu ráðherra verður að samrýmast almennum reglum stjórnarsýsluréttar enda ekki gert ráð fyrir öðru í lögum nr. 100/1952 eða öðrum lögum.

Að virtum framangreindum sjónarmiðum tel ég mig ekki geta útilokað að ráðherra hafi við framkvæmd 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 svigrúm til að bregðast við sérstökum aðstæðum í hverju tilviki, í samræmi við þá tilhögun sem áður ríkti um veitingu ríkisborgararéttar með lögum af hálfu Alþingis, og sé honum þá unnt að synja einstaklingi um ríkisborgararétt þótt hann uppfylli öll þau skilyrði sem koma fram í ákvæðinu. Ég tek fram að ég hef í þessu sambandi horft til þess að ákvæði upphafsmálsliðar 1. mgr. 5. gr. a er ekki orðað þannig að ráðherra sé „skylt“ að veita ríkisborgararétt séu skilyrði A- og B-liðar ákvæðisins uppfyllt. Auk þess hefur það hér þýðingu að með hliðsjón af efni þeirra skilyrða sem þar koma fram verður ekki séð að nauðsynlegt hafi verið að mæla fyrir um skyldu ráðherra til að afla áður umsagnar frá viðkomandi lögreglustjóra og frá útlendingaefirlitinu ef tilgangur slíkrar álitsumleitunar er aðeins sá að staðreyna tilvist þessara hlutlægu skilyrða. Ég fæ því ekki annað séð en að ákvæðið um að þessar umsagnir skuli liggja fyrir áður en

ákvörðun er tekin veiti vísbendingu um að með því sé leitast við að tryggja að fyrir liggi allar tiltækar upplýsingar um hagi umsækjanda, meðal annars mat lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda og útlendingaefirlits á fyrirliggjandi umsókn, áður en ráðherra tekur sína ákvörðun. Ég legg á það áherslu að enda þótt niðurstaða mín sé sú að ekki verði fullyrt að 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 girði fyrir að ráðherra geti hafnað umsókn um ríkisborgararétt þrátt fyrir að umsækjandi uppfylli hin lögmaeltu skilyrði verður samkvæmt almennum reglum stjórnáskiluréttar að gera þá kröfu að slík synjun sé reist á málefnalegum forsendum og að hún sé í eðlilegum tengslum við markmið laganna.

Ég hef hér fyrir rakið að í 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952 er lýst með nokkuð ítarlegum hætti þeim skilyrðum sem umsækjandi um ríkisborgararétt þarf að uppfylla. Þá kunnir lögskýringargögn að veita einhverja vísbendingu um það að með því hafi verið ætlunin að mæla fyrir um „rétt“ útlendinga til þess að fá ríkisborgararétt uppfylli þeir skilyrði ákvæðisins. Eins og framangreind niðurstaða mín gefur til kynna felur þessi aðstaða í sér að réttaróvissa er um það hvernig ráðherra beri að leysa úr umsókn um ríkisborgararétt samkvæmt 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952, þ.m.t. á hvaða grundvelli synjun verði nánar byggð. Í ljósi þessa minni ég á að samkvæmt 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar verður útlendingi aðeins veittur ríkisborgararéttur „samkvæmt lögum“. Tilvist þessa áskilnaðar í stjórnarskránni leiðir m.a. til þess að almennt verður að gera þá kröfu að löggjöf sem mælir fyrir um skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar af hálfu ráðherra sé skýr og glögg þannig að umsækjandi geti gert sér grein fyrir því hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt til þess að hann geti notið slíks réttar. Þá liggi einnig með því ljóst fyrir hvaða heimildir ráðherra hefur til að leysa úr slíkum málum.

Fram er komið að það er afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ráðherra sé heimilt að hafna umsókn um ríkisborgararétt þótt umsækjandi uppfylli öll skilyrði 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 100/1952. Hér að framan hef ég lýst því að ég tel mig ekki geta útilokað að ráðherra hafi slíka heimild. Með tilliti til lagaáskilnaðar 66. gr. stjórnarskrárinnar og mikilvægis þeirra réttinda sem hér um ræðir fyrir þá einstaklinga sem í hlut eiga tel ég eðlilegt að tekið verði til athugunar hvort ekki sé rétt að mæla fyrir um það með skýrum hætti í lögum nr. 100/1952 hvort og þá eftir atvikum á grundvelli hvaða sjónarmiða ráðherra sé heimilt að hafna umsókn um ríkisborgararétt enda þótt umsækjandi uppfylli hin hlutlægu skilyrði sem nú koma fram í A- og B-lið 1. mgr. 5. gr. a. Ég hef í ljósi þessa ákveðið að vekja athygli Alþingis á þessu atriði, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

## VI.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. febrúar 2004, 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, sem dagsett er 2. febrúar 2004, kemur fram að A hafi verið veittur íslenskur ríkisborgararéttur 29. október 2003.

### 22.3. Vegabréfsáritun. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3698/2003)

C kvartaði fyrir hönd A og B yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun útlendingaefirlitsins, nú Útlendingastofnunar, um að synja umsókn A um vegabréfsáritun. Af hálfu ráðuneytisins var á því byggt að A uppfyllti ekki skilyrði fyrir komu hingað til lands þar sem ekki hefði verið sýnt fram á hvernig framfærslu hennar yrði háttað meðan á dvöl hennar stæði. Í kvörtun A og B var því haldið fram að íslensk stjórnvöld hafi með beitingu verklagsreglna sem þau hafi sett

sér við afgreiðslu umsókna um vegabréfsáritun afnumið skyldubundið mat sem þeim hafi verið falið með lögum nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, og 11. gr. reglugerðar nr. 148/1965, um eftirlit með útlendingum. Þá var kvartað yfir meðferð máls A, en þau A og B töldu að íslensk stjórnvöld hefðu ekki sinnt leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu sinni né gætt andmælaréttar hennar. Loks var því haldið fram að A hefði uppfyllt það komuskilyrði sem synjun ráðuneytisins byggði á.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 27. júní 2003. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 45/1965 sem voru í gildi þegar úrskurður ráðuneytisins var kveðinn upp, sbr. nú lög nr. 96/2002, um útlendinga. Benti hann á að af 1. mgr. 10. gr. laganna, sbr. 6. gr. laga nr. 25/2000, leiddi að útlendingi varð að jafnaði ekki veitt vegabréfsáritun nema að uppfylltum skilyrðum greinarinnar. Jafnframt hafi stjórnvöldum verið falið rúmt svigrúm til að meta hvort hafna bæri umsókn um vegabréfsáritun af öðrum ástæðum en þeim er í 1. mgr. 10. gr. greindi, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Umboðsmaður tók undir athugasemdir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við það misræmi sem fram kom í bréfum útlendingaeftirlitsins í máli A varðandi ástæður synjunar þess á umsókn hennar. Minnti hann á að það leiði af fyrirmælum 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og sjónarmiðum um málefnalega og gagnsæja stjórnsýslu að stjórnvald verði í rökstuðningi til aðila máls að lýsa þeim meginsjónarmiðum sem í raun réðu afstöðu þess í máli. Umboðsmaður tók jafnframt fram að þrátt fyrir ofangreint misræmi teldi hann sig ekki geta fullyrt annað af gögnum málsins en að umsókn A hefði komið til efnislegs mats af hálfu útlendingaeftirlitsins.

Umboðsmaður rakti 7. og 10. gr. stjórnsýslulaga um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og rannsóknarreglu. Tók hann fram að af þeim gögnum sem lágu fyrir í málinu yrði ekki ráðið að A hefði verið upplýst um kröfur þær sem gerðar séu samkvæmt íslenskum reglum um sönnun þess að umsækjandi um vegabréfsáritun geti séð fyrir sér meðan á fyrirhugaðri dvöl hans hér á landi stendur eða þær viðmiðunar- fjárhæðir sem lagðar eru til grundvallar í því sambandi. Þá hefði heldur ekki verið sýnt fram á að útlendingaeftirlitið hefði leiðbeint A um skyldu til að leggja fram tiltekin gögn því til sönnunar að kröfum um trygga framfærslu væri fullnægt. Taldi umboðsmaður sig því ekki geta fallist á það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að gögn málsins bæru með sér að gætt hefði verið leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu í samræmi við 7. og 10. gr. stjórnsýslulaga við meðferð málsins. Samkvæmt þessu var það niðurstaða umboðsmanns að forsendur og niðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu útlendingaeftirlitsins hefði ekki verið í samræmi við lög. Í ljósi þessarar niðurstöðu taldi umboðsmaður ekki tilefni til að fjalla um það efnislega hvort niðurstaða ráðuneytisins hefði orðið önnur ef fullnægjandi upplýsingar um framfærslu A hefðu legið fyrir.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það hlutaðist til um endurskoðun á beiðni A um vegabréfsáritun, kæmi fram ósk þess efnis frá henni, og leysti þá úr máli hennar í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. janúar 2004, 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. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 11. febrúar 2004. Þar segir meðal annars eftirfarandi:

„Með bréfi, dags. 20. ágúst 2003, leitaði [D], f.h. [A] til ráðuneytisins á ný. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 4. september 2003, voru honum veittar upplýsingar um þær reglur sem í gildi eru um framfærslukostnað í tengslum við útgáfu vegabréfsáritunar og

hvaða gögnum skuli framvísa. Þá var honum leiðbeint um hvar beri að leggja inn umsókn að nýju svo mál hennar yrði tekið fyrir að nýju. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hefur [A] á ný lagt fram umsókn um vegabréfsáritun til Íslands og hefur henni verið veittur viðbótarfrestur til að leggja fram upplýsingar sem kallað var eftir í desember sl. Þegar þær upplýsingar liggja fyrir verður unnt að taka ákvörðun um umsókn hennar hjá stofnuninni.“

## 22.4.

## Synjun landgöngu.

Gæsla útlendinga sem bíða úrskurðar um heimild eða synjun landgöngu.

Tjáningarfrelsi. Fundafrelsi. Starfssvið umboðsmanns.

(Mál nr. 3820/2003)

A kvartaði, f.h. Falun Gong Iceland Dialogue Committee (FIDC), yfir tilgreindum athöfnum og ákvörðunum íslenskra stjórnvalda vegna ferða Falun Gong iðkenda til Íslands á sama tíma og opinber heimsókn Kínaforseta til landsins stóð yfir í júní 2002. Í kvörtuninni sem sett var fram í 8 liðum er því haldið fram að aðgerðir þessar og ákvarðanir hafi falið í sér brot gegn grundvallarmannréttindum, svo sem hugsana-, samvisku- og trúfrelsi, tjáningarfrelsi, funda- og félagafrelsi, ferðafrelsi og friðhelgi einkalífs. Þá taldi A að aðgerðir íslenskra stjórnvalda sem kvörtunin laut að hafi verið siðlausar og óréttlátar og að þær hafi falið í sér mismunun og brjóti auk þess í bága við íslensk lög og alþjóðasamninga. Þá hafi með aðgerðunum verið brotið gegn Schengen samningnum og milliríkjasamningum um afnám vegabréfsáritana.

Eftir frumathugun málsins og að fengnum gögnum sem óskað var eftir frá íslenskum stjórnvöldum ákvað umboðsmaður, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ljúka athugun sinni á öllum liðum kvörtunarinnar utan einum sem beindist að ákvörðunum um að synja Falun Gong iðkendum um aðgang að flugvélum á leið til Íslands á flugvöllum í Evrópu og Norður-Ameríku. Af þessu tilefni hefur umboðsmaður ritað forsætisráðherra bréf þar sem óskað er skýringa um lagagrundvöll þessara ákvarðana að því er varðar þátt íslenskra stjórnvalda í þeim. Að fengnum skýringum frá stjórnvöldum mun umboðsmaður taka ákvörðun um hvort þessi liður kvörtunarinnar komi til frekari athugunar.

Í bréfi til A rakti umboðsmaður ástæður þess að hann teldi ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna annarra liða kvörtunarinnar. Rakti hann þau ákvæði laga nr. 85/1997 sem varða hlutverk og starfssvið umboðsmanns. Hann benti á að samkvæmt lögum takmarkist starf umboðsmanns Alþingis við það að meta lögmæti þeirra ákvarðana og athafna stjórnvalda sem kvörtun beinist að. Athugun umboðsmanns beinist þannig að því hvort stjórnslá þess stjórnvalds sem í hlut á samrýmist skráðum eða óskráðum reglum laga og vönduðum stjórnslásluháttum. Það falli því almennt utan við starfssvið umboðsmanns að láta í ljósi álit sitt á því hvort ákvarðanir eða athafnir stjórnvalda, sem taldar verða samrýmast gildandi lögum, stangist á við almenn réttlætis- eða siðferðisviðmið.

Umboðsmaður rakti að í samræmi við meginregluna um óskoraðan yfirráðarétt ríkis yfir landi sínu sé það á forræði hvers ríkis að ákvarða heimildir útlendinga til að koma til og dvelja á yfirráðasvæði þess. Ýmsir alþjóðasamningar takmarki þó svigrúm ríkja í þessu efni. Meginregla íslensks réttar sé samt sem áður sú að útlendingur þurfi sérstaka heimild til landgöngu og dvalar í ríkinu nema viðkomandi falli undir reglur sem undanþiggi hann þessu skilyrði. Íslensk stjórnvöld geti ennfremur meinað þegnum annarra ríkja að stíga hér á land fullnægi þeir ekki þeim skilyrðum sem íslensk lög

setji fyrir landgöngu útlendra manna. Þá rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, sem voru í gildi þegar þeir atburðir áttu sér stað sem kvörtunin beindist að. Samkvæmt 10. tölul., 1. mgr. 10. gr. þeirra, sbr. 6. gr. laga nr. 25/2000, skyldi meina útlendingi landgöngu ef hann teldist geta ógnað allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskiptum ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen samstarfinu. Benti umboðsmaður á að með þessu ákvæði hafi stjórnvöldum verið veitt töluvert svigrúm til mats á því hvort heimila skyldi útlendingi landgöngu. Umboðsmaður vísaði m.a. til bréfs utanríkisráðuneytisins þar sem fram komi að aðgerðirnar hafi ekki miðað að því að hefta tjáningarfrelsi eða að koma í veg fyrir friðsamleg mótmeili. Umboðsmaður tók fram að eftir að hafa athugað þau gögn sem fyrir hann hafi verið lögð og þær forsendur sem íslensk stjórnvöld segja að hafi legið fyrir þeirri ákvörðun sinni að synja Falun Gong iðkendum landgöngu á Íslandi í júní 2002 teldi hann að stjórnvöld hafi í 10. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965 haft fullnægjandi lagagrundvöll fyrir ákvörðun sinni um að meina þeim einstaklingum landgöngu sem þau töldu sig hafa réttmæta ástæðu til að ætla að væru eingöngu að koma til landsins til að hafa í frammi mótmeili vegna komu Kínaforseta. Í því efni hafi legið fyrir að það væri ætlun iðkenda Falun Gong að koma til Íslands umrædda daga í júnímánuði 2002 í þeim yfirlýsta tilgangi. Umboðsmaður tók fram að hann teldi sig ekki með réttu geta dregið aðra ályktun af gögnum málsins en að stjórnvöld hafi tekið ákvörðun sína á grundvelli sjónarmiða um vernd allsherjarreglu og með tilliti til þess hversu íslenska lögreglan er fámenn. Af þeim gögnum sem fyrir hann hefðu verið lögð taldi hann sig heldur ekki geta fullyrt að ástæða væri til athugasemda við það mat stjórnvalda að atvik og aðstæður hefðu verið með þeim hætti, einkum að virtum upplýsingum um mögulegan fjölda iðkenda Falun Gong sem ætluðu að leggja leið sína til Íslands og fámennis lögreglunnar hér á landi, að fyrirsjáanlegt yrði að umræddar mótmeilaaðgerðir gætu „ógnað allsherjarreglu“ í merkingu 10. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965.

Í kvörtuninni gerði FIDC athugasemdir við bréf dóms- og kirkjumála-ráðuneytisins, dags. 10. júní 2002, sem að sögn var dreift til flugfarþega á leið til Íslands. Taldi FIDC m.a. að ummæli í bréfinu hafi verið „ærumeiðandi“ og hafi „skaðað orðstír Falun Gong iðkenda“. Umboðsmaður tók fram að eftir að hafa gaumgæft orðalag bréfsins fengi hann ekki séð að í bréfinu væri fjallað um Falun Gong eða iðkendur á niðrandi eða neikvæðan hátt. Það væri óumdeilt að fjöldi Falun Gong iðkenda hafði í hyggju að sækja Ísland heim til að mótmeila og láta í ljós vanþóknun sína á stefnu kínverskra stjórnvalda á meðan á heimsókn Kínaforseta stæði. Bréfið lýsi þessari staðreynd og síðan sé dregin almenn ályktun um þær afleiðingar sem samkvæmt reynslu geti leitt af þessari aðstöðu. Lagði umboðsmaður á það áherslu að orðalag bréfsins fæli að sínu mati ekki í sér gildismat íslenskra stjórnvalda á eðli og almennum markmiðum Falun Gong.

Af hálfu FIDC var því haldið fram að Falun Gong iðkendur hafi verið „handteknir ólöglega og hafðir í haldi eða færðir í gæslu við komu til Keflavíkurflugvallar“. Umboðsmaður rakti í þessu sambandi ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Umboðsmaður benti á að mannréttindasáttmálinn tryggi útlendingum ekki sjálfstæðan rétt til landgöngu eða dvalar í aðildarríkjum sáttmálans. Ákvæði 5. gr. hans tryggi útlendingi hins vegar ákveðin réttindi í þeim tilvikum þegar stjórnvöld aðildarríkis ákveða að handtaka hann eða færa hann í gæslu þar til ákvörðun um heimild til landgöngu, frávisun eða framsal hans hefur verið tekin eða slík ákvörðun kemur til framkvæmda. Þá rakti umboðsmaður ákvæði 3. mgr. 10. gr. og 15. gr. laga nr. 45/1965. Benti hann á að í þeim gögnum sem lögð hafi verið fyrir hann



komi fram að sú ákvörðun lögreglu að færa fólkið úr Flugstöð Leifs Eiríkssonar í Njarðvíkurskóla hafi byggst á því að ekki væri aðstaða til að vista svo marga útlendinga sem biðu úrskurðar um landgönguheimild í flugstöðinni svo vel færi. Þá hafi sú ákvörðun að færa þá einstaklinga sem hugsanlega yrði synjað landgöngu í Njarðvíkurskóla meðan mál þeirra væru til úrlausnar verið tekin sem liður í undirbúningi stjórnvalda vegna fregna af því að von væri á fjölmennum hópum Falun Gong iðkenda til landsins og af þeim sökum kynnu mál margra einstaklinga að verða til umfjöllunar á sama tíma. Var það niðurstaða umboðsmanns að sú ákvörðun að vista umrædda einstaklinga í Njarðvíkurskóla meðan þeir biðu úrskurðar um það hvort þeim yrði heimiluð landganga eða ekki hafi rúmast innan þeirra heimilda sem lögreglu voru veittar í lögum nr. 45/1965. Þá tók umboðsmaður fram að í þeim gögnum sem honum hafi verið látin í té hafi hann ekki fundið neitt sem styðji þá ályktun að meðferð þeirra einstaklinga sem vistaðir voru í Njarðvíkurskóla hafi brotið gegn meðalhöfsreglu stjórnsýsluréttar.

Meðal þeirra atriða sem fjallað var um í kvörtuninni er meint nauðung sem Falun Gong iðkendur telja sig hafa verið beitta til að undirrita tiltekna yfirlýsingu, dags. 11. júní 2002. Umboðsmaður leit svo á að þessi þáttur kvörtunarinnar beindist annars vegar að þeirri spurningu hvort íslenskum stjórnvöldum hafi að lögum verið heimilt að binda leyfi Falun Gong iðkenda til landgöngu því skilyrði að fulltrúar þeirra rituðu undir framangreinda yfirlýsingu og hins vegar hvort efni hennar hafi brotið í bága við tjáningar- og fundafrelsisákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og mannréttinda-sáttmála Evrópu. Umboðsmaður taldi að íslenskum stjórnvöldum hefði ekki verið óheimilt að lögum að binda leyfi til landgöngu því skilyrði að greindir einstaklingar rituðu undir yfirlýsingu um að þeir myndu fara að fyrirmælum lögreglu við framkvæmd fyrirhugaðra mótmæla miðað við það svigrúm sem stjórnvöldum var veitt á þessu sviði samkvæmt íslenskum lögum. Umboðsmaður rakti ákvæði 73. gr. og 3. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 10. og 11. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu um rétt manna til tjáningar og til að safnast saman friðsamlega. Hann lagði áherslu á að þessi ákvæði sköpuðu útlendingum ekki sjálfstæðan rétt til komu eða dvalar í landinu. Það væri því ekki hægt að líta svo á að ákvörðun um að synja tilteknum útlendingi landgöngu fæli sem slík í sér brot gegn tjáningarfrelsi hans væri hún byggð á lögmætum sjónarmiðum. Benti hann jafnframt á að ofangreind réttindi væru ekki fortakslaus samkvæmt stjórnarskránni. Umboðsmaður minnti á að lögreglu væru með lögum veittar rúmar heimildir til íhlutunar í málefni borgaranna væri það mat hennar að aðstæður væru með þeim hætti að fullnægði skilyrðum viðkomandi laga. Líta mætti á slíka íhlutun sem takmörkun á stjórnarskrárvörðum rétti manna til tjáningar og til að safnast saman friðsamlega. Það væri þannig í verkahring stjórnvalda að framfylgja fyrirmælum lögreglulaga nr. 90/1996, ákvæðum viðeigandi lögreglusamþykktu og öðrum lagaákvæðum á þann hátt að samrýmdist heimiludum takmörkunum framangreindra réttinda samkvæmt stjórnarskránni. Þannig yrðu aðgerðir lögreglu að miða að lögmætu markmiði, svo sem að tryggja allsherjarreglu, og mættu ekki ganga lengra en nauðsyn krefði til að ná því markmiði svo þær gætu talist nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og samrýmanlegar lýðræðishefðum. Þá tók umboðsmaður fram að sú ályktun að stjórnarskrárvarinn réttur þeirra Falun Gong iðkenda sem löglega dvöldu á Íslandi til tjáningar og þátttöku í mótmælafundi hefði verið skertur, yrði ekki dregin af yfirlýsingunni frá 11. júní 2002 einni saman. Umboðsmaður tók fram að hann hefði ekki fengið í hendur nein gögn sem sýndu fram á að Falun Gong iðkendur hafi verið meinað að nýta sér stjórnarskrárvarinn rétt sinn við mótmæli sín meðan á heimsókn Kínaforseta stóð né að ráðstafanir lögreglu eins og þeim sé lýst í yfirlýsingunni hafi gengið lengra en heimilt var samkvæmt

stjórnarskránni. Með hliðsjón af því taldi hann ekki tilefni fyrir sig til að gagnrýna íslensk stjórnvöld vegna framangreindrar yfirlýsingar en benti þó á að hluti yfirlýsingarinnar væri að hans mati heldur rúmt orðaður. Með hliðsjón af samhengi textans og með það í huga að engin gögn hefðu verið lögð fyrir hann sem bentu til þess að Falun Gong iðkendur hefðu verið hindraðir á ólögsmætum hátt í mótmælaaðgerðum sínum, var það þó niðurstaða umboðsmanns að ekki væri grundvöllur fyrir hann til að fjalla frekar um þetta atriði.

Í bréfi mínu, dags. 29. desember 2003, sagði meðal annars svo:

### III.

#### 1.

Í samræmi við meginregluna um óskoraðan yfirráðarétt ríkis yfir landi sínu er það á forræði hvers ríkis að ákvarða heimildir útlendinga til að koma til og dvelja á yfirráðasvæði þess. Ýmsir alþjóðasamningar takmarka þó svigrúm ríkja í þessu efni. Meginregla íslensks réttar er samt sem áður sú að útlendingur þarf sérstaka heimild til landgöngu og dvalar í ríkinu nema viðkomandi falli undir reglur sem undanþiggja hann þessu skilyrði. Íslensk stjórnvöld geta ennfremur meinað þegnum annarra ríkja að stíga hér á land fullnægi þeir ekki þeim skilyrðum sem íslensk lög setja fyrir landgöngu útlendra manna.

Þegar þeir atburðir áttu sér stað sem kvörtun yðar beinist að giltu um heimild útlendinga til komu og dvalar á Íslandi lög nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum. Ákvæði þeirra laga eiga því við um mál yðar. Þau lög hafa nú verið leyst af hólmi með lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 45/1965, sbr. 11. gr. laga nr. 133/1993, sagði að útlendingaeftirlitið veitti þau leyfi sem þurfti til landgöngu og dvalar samkvæmt lögnum. Í 2. mgr. sömu greinar var kveðið á um að dómsmálaráðherra gæti veitt lögreglustjórum heimild til útgáfu slíkra leyfa, svo og sendiherrum og ræðismönnum Íslands erlendis.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965 skyldi meina útlendingi landgöngu ef eitthvert þeirra skilyrða sem talin voru upp í málsgreininni ætti við um hann. Ákvæði 10. tölulíðar þeirrar málsgreinar, sbr. 6. gr. laga nr. 25/2000, kvað á um að meina skyldi útlendingi landgöngu ef hann teldist geta ógnað allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskiptum ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen samstarfinu. Þetta ákvæði veitti stjórnvöldum töluvert svigrúm til mats á því hvort heimila skyldi útlendingi landgöngu.

Í gögnum þeim sem íslensk stjórnvöld hafa látið mér í té kemur fram að íslenskum stjórnvöldum hafði borist vitneskja um að von væri á fjölda Falun Gong iðkenda til Íslands til að mótmæla stefnu kínverskra stjórnvalda gagnvart hreyfingunni við forseta kínverska lýðveldisins meðan á opinberri heimsókn hans hingað til lands stæði. Íslensk stjórnvöld staðhæfa að þau hafi haft frumkvæði að viðræðum við Falun Gong iðkendur sem komnir voru til landsins í vikunni fyrir heimsóknina og kváðust vera fulltrúar hreyfingarinnar. Af þessum viðræðum hafi verið ljóst að sumir iðkendur Falun Gong myndu ekki fara að fyrirmælum lögreglu um að halda sig innan svæða sem hreyfingunni yrði úthlutað til mótmælanna, heldur reyna að komast eins nálægt kínverska forsetanum og unnt væri. Við undirbúning heimsóknar Kínaforseta sendu íslensk stjórnvöld einnig fyrirspurnir til erlendra löggæsluaðila sem upplýstu þau um að þó mótmælaaðgerðir Falun Gong hreyfingarinnar væru almennt friðsamlegar hefði komið fyrir að iðkendur hennar ryddust gegnum öryggislinur lögreglu ef tækifæri byðist. Í bréfum íslenskra stjórnvalda frá júní 2002 sem mér hafa verið afhent er lögð á það áhersla að íslenska lögreglan sé fámenn og veruleg hætta hafi því verið á því að hinar fyrirhuguðu mótmælaaðgerðir, sem að sögn hundruð erlendra mótmælenda hugðust taka þátt í, færu úr böndunum og yllu almannahættu. Þá kemur fram í þessum gögnum að Íslendingar séu skuldbundnir á alþjóðavettvangi til að tryggja öryggi

þjóðhöfðingja og annarra gesta sem sækja landið heim sem fulltrúar annarra ríkja. Það var því mat hlutaðeigandi stjórnvalda að nauðsynlegt væri að tryggja allsherjarreglu með því að takmarka fjölda þeirra útlendinga sem kæmu til landsins til að taka þátt í mótmælunum. Ég tek fram að í bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 7. júní 2002, til allra sendiráða og fastanefnda Íslands segir að aðgerðirnar miði ekki að því að hefta tjáningarfrelsi eða koma í veg fyrir friðsamleg mótmæli. Þær séu gerðar í því skyni að tryggja allsherjarreglu og að gera íslenskum lögreglumönnum kleift að gæta öryggis þjóðhöfðingja sem sækir landið heim í boði íslenskra stjórnvalda. Um lagaheimildir fyrir aðgerðunum hafa íslensk stjórnvöld vísað til fyrrnefndra laga nr. 45/1965 svo og til Schengen samningsins.

Eftir að hafa athugað þau gögn sem fyrir mig hafa verið lögð og þær forsendur sem íslensk stjórnvöld segja að hafi legið fyrir þeirri ákvörðun sinni að synja Falun Gong iðkendum landgöngu á Íslandi í júní 2002 tek ég fram að ég tel að stjórnvöld hafi í 10. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965 haft fullnægjandi lagagrundvöll fyrir ákvörðun sinni um að meina þeim einstaklingum landgöngu sem stjórnvöld töldu sig hafa réttmæta ástæðu til að ætla að væru eingöngu að koma til landsins til að hafa í frammi mótmæli vegna komu Kínaforseta. Í því efni lá fyrir að það væri ætlun Falun Gong iðkenda að koma til Íslands umrædda daga í júnímánuði 2002 í þeim yfirlýsta tilgangi. Samkvæmt nefndu lagaákvæði er stjórnvöldum falið að meta kringumstæður í hverju máli og ákveða hvort skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt að teknu tilliti til þeirra atriða sem máli skipta og lúta að tiltækum mannafla og mati á möguleikum löggæsluaðila til að hafa viðhlítandi stjórn á framvindu atburða. Það var niðurstaða íslenskra stjórnvalda að fjöldi þeirra einstaklinga sem stefndi hingað til lands til að mótmæla stefnu kínverskra stjórnvalda kynni að verða slíkur að mótmælaaðgerðirnar gætu orðið íslenskum lögregluþyrndum ofviða og þannig ógnað allsherjarreglu og öryggi. Á grundvelli þessa mats var ákveðið að takmarka fjölda þeirra einstaklinga sem heimilað væri að koma til landsins í þessum erindagjörðum.

Ég get ekki með réttu dregið aðra ályktun af gögnum málsins en að stjórnvöld hafi tekið þessa ákvörðun á grundvelli sjónarmiða um vernd allsherjarreglu og með tilliti til þess hversu íslenska lögreglan er fámenn. Fæ ég ekki séð að þær athafnir stjórnvalda sem kvörtunin beinist að hafi byggst á ómálefnalegum og ólögumtæm sjónarmiðum sem ekki hafi stoð í settum lögum. Af þeim gögnum sem fyrir mig hafa verið lögð tel ég mig heldur ekki geta fullyrt að ástæða sé til athugasemda við það mat stjórnvalda að atvik og aðstæður hafi verið með þeim hætti, einkum að virtum upplýsingum um mögulegan fjölda iðkenda Falun Gong sem ætluðu að leggja leið sína til Íslands og fámennis lögreglunnar hér á landi, að fyrirsjáanlegt yrði að umræddar mótmælaaðgerðir gætu „ógnað allsherjarreglu“ í merkingu 10. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965. Ég bendi jafnframt á að hvorki íslenska stjórnarskráin né reglur af þjóðréttarlegum toga, sem t.d. verða leiddar af mannréttinda-sáttmála Evrópu eða alþjóðasamningi um stjórnmalaleg og borgaraleg réttindi, skapa íslenskum stjórnvöldum ríkari skyldur til að heimila Falun Gong iðkendum landgöngu en þær sem lög nr. 45/1965 kváðu á um.

...

#### 4.

Í kvörtun yðar haldið þér því fram að Falun Gong iðkendur hafi verið „handteknir ólöglega og hafðir í haldi eða færðir í gæslu við komu til Keflavíkurflugvallar“. Í kvörtuninni segir um þetta atriði m.a.:

„On June 11, 2002, approximately 70 practitioners whose names were on the blacklist or who were accompanying persons whose names were on the list were denied entry into Iceland upon arrival at Keflavik Airport. Some of them were arrested and held in detention in a nearby school for about 18 hours, while another group was held

in custody at the airport. The only reason given by the police was that they were Falun Gong practitioners.

The arrests were made by the police according to instruction from The Ministry and The Government. They were either identified by the blacklist, or asked if they were Falun Gong practitioners at the airport.“

Um nánari lýsingar á þessum atburðum er vísað til frásagnar B sem er aðili að kvörtuninni. Í frásögn B segir m.a. að hann hafi komið til Keflavíkurflugvallar um kl. 06.45 þann 12. júní 2002. Lögreglumaður hafi beðið um vegabréf hans og sent hann í tiltekið herbergi án skýringa. Eftir 3–4 klst. hafi lögreglan spurt hann nokkurra spurninga, m.a. um tilganginn með ferð hans til Íslands og um tengsl hans við Falun Gong, en sent hann síðan í kaffistofu á 1. hæð flugstöðvarinnar. Um kl. 13.30 var hann beðinn um að stíga upp í rútu ásamt 25 öðrum einstaklingum og var þeim ekið í Njarðvíkurskóla. B segir að fólkið hafi allt verið í haldi frá þeim tíma. Þá kemur fram að um kl. 15.00 hafi fulltrúi lögregluþingvalda komið og tilkynnt fólkinu að það yrði sent úr landi með fyrstu flugvél til Boston eða Philadelphiu. Hafi fulltrúinn innt fólkið eftir því hvort það vildi fara friðsamlega á flugvöllinn eða ekki. B kveðst hafa beðið um skriflegan rökstuðning fyrir ákvörðun íslenskra stjórnvalda en verið neitað um hann. Þá segir að allt fólkið í Njarðvíkurskóla hafi neitað að vera fært úr landi án ástæðu og hafi það tilkynnt lögreglunni að það væri staðráðið í að vera um kyrrt jafnvel þótt það yrði að dvelja í skólanum til 16. júní. Fólkinu var veitt heimild til að dvelja í skólanum til næsta morguns, en kl. 01.00 þá um nóttina var því heimilud landganga með því skilyrði að það ritaði undir samkomulag þar sem það skuldbindi sig til að hlíta fyrir mælum lögreglu í tengslum við fyrirhugaðar mótmælaaðgerðir.

Í 67. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt fyrir um að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Í 5. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu sem veitt var lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994 segir m.a. eftirfarandi:

„1. Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi. Engan mann skal svipta frelsi nema í eftirfarandi tilvikum og þá í samræmi við þá málsmeðferð sem segir í lögum. Tilvikin eru:

[...]

f. lögleg handtaka eða gæsla manns til að koma í veg fyrir að hann komist ólöglega inn í land eða gæsla manns sem vísa á úr landi eða framselja.“

Mannréttinda-sáttmáli Evrópu tryggir útlendingum ekki sjálfstæðan rétt til landgöngu eða dvalar í aðildarríkjum sáttmálans. Ákvæði 5. gr. hans tryggir útlendingi hins vegar ákveðin réttindi í þeim tilvikum þegar stjórnvöld aðildarríkis ákveða að handtaka hann eða færa hann í gæslu þar til ákvörðun um heimild til landgöngu, frávísun eða framsal hans hefur verið tekin eða slík ákvörðun kemur til framkvæmda. Í ákvæðinu eru gerðar kröfur til þess að mælt sé fyrir um heimild til frelsissviptingar, við þær aðstæður sem þar greinir, í lögum. Þá felur ákvæðið í sér að frelsissviptingin megi ekki standa of lengi og ekki vera meira íþyngjandi en nauðsynlegt er.

Í 3. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965 sagði að lögreglustjóri kvæði upp úrskurð um synjun landgönguleyfis eins fljótt og unnt væri eftir komu útlendingsins til landsins. Samkvæmt 15. gr. laganna bar lögreglunni að tryggja návist útlendings, þar til úrskurður félli um það hvort meina bæri honum landgöngu eða vísa úr landi, svo og til framkvæmdar slíkrar ákvörðunar. Í þeim tilgangi mátti leggja fyrir útlendinginn að mæta hjá lögreglunni á ákveðnum tímum eða banna honum för úr ákveðnu takmarki. Þá var í greininni heimild til

að færa útlending í gæslu samkvæmt reglum laga um meðferð opinberra mála með þeim tilslökunum sem leiddi af eðli málsins yrði eigi talið að framangreindar ráðstafanir veittu fullnægjandi öryggi fyrir návist hans.

Fram kemur í gögnum þeim sem lögð hafa verið fyrir mig að sú ákvörðun lögreglu að færa fólkið úr Flugstöð Leifs Eiríkssonar í Njarðvíkurskóla hafi byggst á því að ekki væri aðstaða til að vista svo marga útlendinga sem biðu úrskurðar um landgönguheimild í flugstöðinni svo vel færi. Þá hafi sú ákvörðun að færa þá einstaklinga sem hugsanlega yrði synjað landgöngu í Njarðvíkurskóla meðan mál þeirra væru til úrlausnar verið tekin sem liður í undirbúningi stjórnvalda vegna fregna af því að von væri á fjölmönnum hópum Falun Gong iðkenda til landsins og af þeim sökum kynnu mál margra einstaklinga að verða til umfjöllunar á sama tíma. Með þessu var leitast við að tryggja að fullnægjandi aðstaða væri fyrir hendi til að vista þann mikla fjölda sem íslensk stjórnvöld töldu að um væri að ræða á meðan á því undirbúningsferli stæði.

Samkvæmt skýrum lagafyrirmælum 1. mgr. 15. gr. laga nr. 45/1965 bar lögreglunni að tryggja návist framangreindra einstaklinga þar til úrskurðað hefði verið um það hvort meina bæri þeim landgöngu. Í því skyni hafði lögreglan samkvæmt nefndu ákvæði nokkur úrræði, m.a. að banna útlendingunum för úr ákveðnu takmarki. Í samræmi við framangreint tel ég að sú ákvörðun að vista framangreinda einstaklinga í Njarðvíkurskóla meðan þeir biðu úrskurðar um það hvort þeim yrði heimiluð landganga eða ekki hafi rúmast innan þeirra heimilda sem lögreglu voru veittar í lögum nr. 45/1965.

Því er haldið fram í frásögn B að honum og öðrum þeim einstaklingum sem fluttir höfðu verið í Njarðvíkurskóla hafi verið tilkynnt um synjun landgönguleyfis um kl. 15.00 þann 12. júní eða rúmum átta klukkustundum eftir komu B til landsins. Eins og áður segir var kveðið á um það í 3. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965 að lögreglustjóra bæri að kveða upp úrskurð um synjun landgönguleyfis „eins fljótt og unnt [væri]“ eftir komu útlendinga til landsins“. Þegar litið er til þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi voru og fjölda þeirra einstaklinga sem til athugunar voru hjá landamæralögreglu, tel ég ekki að sá tími sem leið frá komu framangreindra einstaklinga að morgni 12. júní 2002 og þar til ákvörðun lögreglustjóra um að synja þeim landgöngu var tilkynnt þeim hafi verið svo langur að málsmeðferðin verði talin brjóta í bága við 3. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965.

Fram kemur hér að framan að B óskaði eftir skriflegum rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun íslenskra stjórnvalda að synja fólkinu landgöngu og gera þeim að verða á brott af landinu. Er því lýst að beiðni hans hafi verið synjað munnlega.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 getur aðili máls krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Beiðni um rökstuðning frestar þó ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 gilda aðeins þegar ráðstafanir eða aðgerðir stjórnvalds varða skyldur eða réttindi sem veitt eru einstaklingum. Fyrirmæli íslenskra stjórnvalda um að takmarka skyldi fjölda þeirra útlendinga sem heimilað væri að koma til Íslands í þeim tilgangi að efna til mótmæla meðan á heimsókn Kínaforseta stæði beindist í upphafi að ótilteknum fjölda fólks og byggðust á nauðsyn þess að tryggja allsherjarreglu. Slík fyrirmæli teljast almennt ekki stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Með hliðsjón af þessu og með tilliti til þess að ákvörðuninni um að færa B og aðra einstaklinga sem dvöldu í Njarðvíkurskóla úr landi var ekki framfylgt að efni til og að þeim var í kjölfarið veitt heimild til landgöngu tel ég ekki ástæðu fyrir mig til að fjalla frekar um það hvort hann hafi átt rétt til rökstuðnings á grundvelli stjórnsýslulaga fyrir ofangreindri ákvörðun. Ég ítreka að með þessu hef ég ekki tekið neina endanlega afstöðu til þessa atriðis.

Ákvörðun um að synja útlendingi landgöngu felur í sér að honum ber að yfirgefa landsvæði ríkisins án tafar. Eins og að framan greinir neitaði fólkið sem dvaldi í Njarðvíkur-

skóla skýrlega að yfirgefa landið þrátt fyrir að þeim hefði verið tilkynnt sú ákvörðun íslenskra stjórnvalda að synja þeim landgöngu. Í gögnum þeim sem lögð hafa verið fyrir mig kemur fram að íslensk stjórnvöld töldu ekki forsendur til að flytja fólkið nauðugt úr landi. Þess í stað var því veitt leyfi til að dvelja í Njarðvíkurskóla til næsta morguns. Með vísan til fyrrgreindra ákvæða 15. gr. laga nr. 45/1965 fæ ég ekki séð að íslensk stjórnvöld hafi farið út fyrir valdheimildir sínar með þeirri ákvörðun. Eins og fram hefur komið var fólkinu svo veitt leyfi til landgöngu síðla sama kvöld og fyrri ákvörðun stjórnvalda í máli þeirra þar með afturkölluð. Ég tek fram að í þeim gögnum sem mér voru látin í té hef ég ekki fundið neitt sem styður þá ályktun að meðferð þeirra einstaklinga sem vistaðir voru í Njarðvíkurskóla hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar.

## 5.

Í kvörtuninni er fjallað um meinta „nauðung sem Falun Gong iðkendur hafi verið beittir til að undirrita [tiltekna] yfirlýsingu“, dags. 11. júní 2002. Um þetta atriði segir eftirfarandi:

„Representatives of Falun Gong practitioners in Iceland were required by the Police of Reykjavik to sign a declaration prepared by The Ministry. Signing the declaration was a prerequisite from the authorities to release and allow into the country all practitioners in custody or in detention. The declaration the practitioners were forced to sign was a discriminatory violation of human rights intended to limit the practitioners' basic human rights to collectively and peacefully express our opposition to the persecution. [...] The declaration imposed upon practitioners is immoral and illegal. The declaration that Falun Gong practitioners were forced to sign has been said to be part of courtesy to their guest. We have afterwards been aware that the intention of the declaration was to limit the lawful intent to collectively and peacefully express opposition to the well known campaign of repression of Falun Gong practitioners by the Chinese regime. Our intent is secured by national laws and international conventions of basic human rights such as freedom to expression and assembly.“

Yfirlýsingin, sem dagsett er 11. júní 2002, hljóðar svo:

„We, the undersigned, representatives of Falun Gong practitioners situated in Iceland June 2002, hereby declare on behalf of the group, that all members will obey and observe all conditions and instructions set by the Icelandic Police Authorities relating to the State Visit in Iceland of the President of the People's Republic of China.

We as well declare that the group will abide by Icelandic laws and regulations and not in any way disturb the programme of the visit. That includes that the group will respect all special security areas decided by the police, perform exercises at places approved by the police and designate to the Police specific contact persons for each location.

We will present this declaration to all Falun Gong practitioners situated in Iceland.“

Þessi þáttur kvörtunar yðar beinist annars vegar að þeirri spurningu hvort íslenskum stjórnvöldum hafi að lögum verið heimilt að binda leyfi Falun Gong iðkenda til landgöngu því skilyrði að fulltrúar þeirra rituðu undir framangreinda yfirlýsingu og hins vegar hvort efni hennar hafi brotið í bága við tjáningar- og fundafrelsisákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og mannréttinasáttmála Evrópu.

Eins og áður segir er það á forræði hvers ríkis að ákvarða heimildir og skilyrði fyrir komu og dvöl útlendinga á yfirráðasvæði sínu. Íslenskum stjórnvöldum er því heimilt að meina útlendingum að stíga á land á Íslandi fullnægi þeir ekki þeim skilyrðum sem íslensk

lög setja fyrir landgöngu útlendra manna, í þessu tilviki lög nr. 45/1965 sem fjallað er nánar um í kafla III.1 hér að ofan.

Ákvörðun íslenskra stjórnvalda um að takmarka fjölda þeirra einstaklinga sem leyft yrði að koma til landsins í því skyni að koma á framfæri mótmælum við Kínaforseta byggðu, eins og frá er skýrt hér að ofan, á því mati að fjöldi þeirra einstaklinga sem stefndi hingað til lands til að mótmæla stefnu kínverskra stjórnvalda gagnvart Falun Gong kynni að verða slíkur að mótmælaaðgerðirnar gætu orðið íslenskum lögregluþyrfdum ofviða og þannig ógnað allsherjarreglu og öryggi. Eins og fram hefur komið grundvallaðist þetta mat íslenskra stjórnvalda á upplýsingum sem það aflaði bæði með viðræðum við fulltrúa Falun Gong sem komnir voru til Íslands í vikunni fyrir heimsóknina og með fyrirspurnum til erlendra lögregluþyrfdvalda. Íslensk stjórnvöld staðhæfa að ekki hafi verið hægt að tryggja með fullnægjandi hætti að Falun Gong iðkendur myndu fara að fyrirmælum lögreglu og halda sig á svæðum sem þeim yrði úthlutað til mótmælastöðu. Á grundvelli þessa áhættumats töldu íslensk stjórnvöld nauðsynlegt að grípa til aðgerða og takmarka fjölda þeirra mótmælenda sem hleypt yrði inn í landið. Ég ítreka að á grundvelli þeirra gagna sem lögð hafa verið fyrir mig get ég ekki dregið þá ályktun að þessum aðgerðum hafi í sjálfu sér verið ætlað að hefna tjáningarfrelsi eða koma í veg fyrir friðsamleg mótmæli, heldur hafi þær einvörðungu beinst að því að tryggja að lögregluþyrfd hefðu fulla stjórn á aðstæðum og gætu tryggt öryggi hinna erlendu gesta og allsherjarreglu. Ég endurtek enn og aftur að ég tel að ákvörðun stjórnvalda hafi að þessu leyti haft fullnægjandi lagastöð í lögum nr. 45/1965.

Af gögnum málsins er ljóst að talsverður fjöldi Falun Gong iðkenda kom til landsins 11. júní 2002 þrátt fyrir að þeir hefðu verið upplýstir um ákvarðanir íslenskra stjórnvalda og að þeir mættu búast við að verða synjað um landgönguleyfi. Voru þessir einstaklingar fluttir í Njarðvíkurskóla og tilkynnt um úrskurð lögreglustjóra um landgöngusynjun. Fólkið neitaði allt að fara sjálfviljugt úr landi. Það var mat stjórnvalda að ekki væru forsendur til að færa það úr landi með valdbeitingu. Þess í stað gripu þau til þess ráðs að leita eftir samkomulagi við fólkið og bjóða því landgöngu gegn því að fulltrúar þeirra undirrituðu fyrrgreinda yfirlýsingu. Þeim Falun Gong iðkendum sem boðið var upp á greint samkomulag var frjálst að ákveða hvort þeir gengju að samkomulaginu eða höfnuðu því. Af gögnum málsins fæ ekki séð að þeir hafi verið beittir þvingunum til að ganga að því og rita undir yfirlýsinguna. Þá tel ég ekki að íslenskum stjórnvöldum hafi verið óheimilt að lögum að binda leyfi til landgöngu því skilyrði að umræddir einstaklingar rituðu undir yfirlýsingu um að þeir myndu fara að fyrirmælum lögreglu við framkvæmd fyrirhugaðra mótmæla miðað við það svigrúm sem stjórnvöldum var veitt á þessu sviði samkvæmt íslenskum lögum.

Tjáningarfrelsi manna er veitt vernd með 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þessu frelsi verða aðeins settar skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum. Um tjáningarfrelsi manna er einnig kveðið í 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Útlendingar njóta einnig verndar samkvæmt nefndum ákvæðum. Réttur manna til að safnast saman friðsamlega nýtur verndar 3. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið veitir öllum, hvort heldur íslenskum mönnum eða útlendum, rétt til að safnast saman vopnlausir, jafnt úti sem inni. Þessi réttur sætir þó takmörkunum en í 3. másl. 3. mgr. 74. gr. stjkskr. segir að banna megi mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir. Samkvæmt 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er mönnum rétt að koma saman með friðsömum hætti, með þeim takmörkunum sem greinir í 2. mgr. greinarinnar. Þar segir að réttur samkvæmt greininni skuli eigi vera háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna

eða réttindum og frelsi. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum talið að aðildarríkjum sáttmálans yrði að jata nokkuð svigrúm til mats á þessu atriði.

Ákvæði 73. og 74. gr. stjórnarskrárinnar eða 10. og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu skapa útlendingum ekki sjálfstæðan rétt til komu eða dvalar í landinu. Það er því ekki hægt að líta svo á að ákvörðun um að synja tilteknum útlendingi landgöngu feli sem slík í sér brot gegn tjáningarfrelsi hans sé hún byggð á lögmætum sjónarmiðum. Skiptir í því sambandi ekki máli þótt sú ákvörðun hafi það í för með sér að viðkomandi útlendingur verði af tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri hér á landi. Hins vegar nýtur útlendingur sem veitt hefur verið leyfi til landgöngu eða dvalar á Íslandi að jafnaði sama réttar til að tjá sig og taka þátt í fjöldafundum og íslenskir ríkisborgarar.

Í 1. mgr. 15. gr. lögregluglaga nr. 90/1996 er kveðið á um heimildir lögreglu til afskipta af borgurunum til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau. Í 2. mgr. greinarinnar segir að í þessu skyni sé lögreglu m.a. heimilt að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk, fyrirskipa brottflutning fólks af þeim. Í lögum nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir segir í 3. gr. að í lögreglusamþykkt skuli, eftir því sem þurfa þyki, kveða á um það sem varðar allsherjarreglu, svo sem reglu og velsæmi á og við almannafæri; allt sem lúti að því að draga úr hættu og óþægindum, greiða fyrir umferð og tryggja öryggi fólks. Í lögreglusamþykkt fyrir Reykjavík nr. 625/1987, sbr. samþ. nr. 666/1994, samþ. nr. 306/1996, samþ. nr. 180/1999, samþ. nr. 593/1999 og samþ. nr. 548/2002, segir í 12. gr. að tilkynna skuli lögreglustjóra um fyrirhugaðar hópögungur og útifundi í því skyni, að hann geti gert viðeigandi ráðstafanir varðandi stjórnun umferðar.

Af tilvitnuðum ákvæðum íslenskra laga er ljóst að lögreglu eru veittar rúmar heimildir til íhlutunar í málefni borgaranna sé það mat hennar að aðstæður séu með þeim hætti að fullnægi skilyrðum framangreindra ákvæða. Líta má á slíka íhlutun sem takmörkun á stjórnarskrárvörðum rétti manna til tjáningar og til að safnast saman friðsamlega en hafa verður í huga að samkvæmt stjórnarskránni eru þessi réttindi ekki fortakslaus. Það er þannig í verkahring stjórnvalda að framfylgja ofangreindum fyrirmælum lögregluglaga nr. 90/1996, ákvæðum viðeigandi lögreglusamþykktu og öðrum lagaákvæðum á þann hátt að samrýmist heimiluðum takmörkunum framangreindra réttinda samkvæmt stjórnarskránni. Þannig verða aðgerðir lögreglu að miða að lögmætu markmiði, svo sem að tryggja allsherjarreglu, og mega ekki ganga lengra en nauðsyn krefur til að ná því markmiði svo þær geti talist nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og samrýmanlegar lýðræðishefðum.

Í yfirlýsingu þeirri sem fulltrúum Falun Gong iðkenda var gert að undirrita skuldbinda þeir sig til að fara að skilmálum og fyrirmælum lögreglu yfirvalda að því er viðkemur heimsókn forseta Kína til Íslands. Þá lýsa þeir því yfir að hópurninn muni hlíta íslenskum lögum og reglum og ekki trufla á neinn hátt dagskrá heimsóknarinnar. Það feli í sér að hópurninn muni virða öryggissvæði sem lögreglan hefur markað, gera æfingar sínar á svæðum sem lögreglan úthluti þeim og tilnefna tengilið fyrir hvert svæði.

Ég ítreka að ég tel ekki að stjórnvöldum hafi verið óheimilt að lögum að gera það að skilyrði fyrir leyfi Falun Gong iðkenda til landgöngu að fulltrúar þeirra undirrituðu yfirlýsingu sem fæli í sér skuldbindingu Falun Gong iðkenda til að virða íslensk lög meðan þeir dveldu á Íslandi og að fara að lögmætum fyrirmælum lögreglu. Sú ályktun, að stjórnarskrárvarinn réttur þeirra Falun Gong iðkenda sem löglega dvöldu á Íslandi til tjáningar og þátttöku í mótmælafundi hafi verið skertur, verður ekki dregin af yfirlýsingunni einni saman. Þá hef ég ekki fengið í hendur nein gögn sem sýna fram á að Falun Gong iðkendum hafi verið meinað að nýta sér stjórnarskrárvarinn rétt sinn við mótmæli sín meðan



á heimsókninni stóð né að ráðstafanir lögreglu eins og þeim er lýst í yfirlýsingunni hafi gengið lengra en heimilt var samkvæmt stjórnarskránni. Með hliðsjón af þessu er ekki tilefni fyrir mig til að gagnrýna íslensk stjórnvöld vegna yfirlýsingarinnar frá 11. júní 2002. Ég bendi þó á að hluti yfirlýsingarinnar er að mínu mati heldur rúmt orðaður, þ.e. þar sem segir að fulltrúarnir ábyrgist að Falun Gong iðkendur muni ekki „á neinn hátt trufla dagskrá heimsóknarinnar“. Með hliðsjón af tengslum þessa setningarhluta við næstu setningu á eftir, og með það í huga að engin gögn hafa verið lögð fyrir mig sem benda til þess að Falun Gong iðkendur hafi verið hindraðir á ólögum hátt í mótmælaaðgerðum sínum, er það þó niðurstaða mín að ekki sé grundvöllur fyrir mig til að fjalla frekar um þetta atriði.

#### IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 2001, bls. 46.

**Frumkvæðisathugun. Agaviðurlög. Þvagsýnataka. Upplýsingagjöf til fanga.  
Tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi.  
Birting reglna um áfangenheimili Verndar. Stjórnarskrá.  
Mannréttindasáttmáli Evrópu. Evrópskar fangelsisreglur.  
(Mál nr. 2805/1999)**

Fjallað er um framvindu þessa máls í ársskýrslu minni fyrir árið 2002, bls. 16—18. Við þá umfjöllun er því að bæta að frumvarp til laga um fullnustu refsinga var lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003—2004. Það hlaut þó ekki afgreiðslu á þinginu. Í svari dómsmálaráðherra 27. apríl 2004 við fyrirspurn Bryndísar Hlökkversdóttur um fangelsis- og refsímál (þskj. 1504, 591. mál) kemur fram að í ljósi athugasemda sem bárust við frumvarpið hafi ráðherra ákveðið að kalla frumvarpið inn til skoðunar að nýju. Ekki liggi fyrir hver niðurstaða þeirra skoðunar verði eða hvers efnis frumvarpið verði þegar það verði að nýju lagt fyrir Alþingi.

Ársskýrsla 2002, bls. 149.

**Sjávarútvegsmál. Frumkvæðisathugun. Meinbugir á lögum. Félagafrelsi.  
Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.  
(Mál nr. 3204/2001)**

Með bréfi til sjávarútvegsráðherra, dags. 20. febrúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvað liði störfum starfshóps þess sem ríkisstjórnin samþykkti á fundi sínum 19. apríl 2002 að setja á fót til að endurskoða m.a. tiltekin ákvæði laga nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í kjölfar vinnu hópsins. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 12. mars 2004, segir m.a. eftirfarandi:

„Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis, dags. 25. mars 2003, taldi ríkisstjórnin að taka þyrfti alla gjaldtöku í þágu félagasamtaka til heildarendurskoðunar, en ekki einungis þá gjaldtöku sem byggðist á lögum nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Í framhaldi af því var óskað eftir tilnefningum iðnaðarráðherra, landbúnaðarráðherra og sjávarútvegsráðherra, auk fjármálaráðherra, á fulltrúum sínum í þennan starfshóp.

Sjávarútvegsráðherra hefur tilnefnt fulltrúa sinn í þennan starfshóp. Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu hafa hins vegar ekki borist tilnefningar frá öllum hlutaðeigandi og hefur starfshópurinn því ekki tekið til starfa enn þá og þar af leiðandi hafa ekki verið gerðar neinar tillögur um breytingu á núverandi fyrirkomulagi.“

Ársskýrsla 2002, bls. 176.

**Holræsagjald. Lögætisreglan. Þjónustugjöld.  
(Mál nr. 3221/2001)**

Hinn 9. september 2003 barst mér afrit úrskurðar úrskurðarnefndar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998 í máli A. Niðurstaða nefndarinnar var sú að Reykjanesbæ hefði ekki verið heimilt að innheimta gjald til að standa straum af kostnaði við hönnun og byggingu útrása og dælu- og hreinsistöðva í Reykjanesbæ á grundvelli 25. gr. laga nr. 7/1998. Í úrskurði sínum tekur nefndin jafnframt fram að hún liti svo á að það heyri ekki undir nefndina að afturkalla gjaldskrá sem hlotið hefur staðfestingu ráðherra eða að úrskurða um endurgreiðslur meintra oftekinna gjalda.

Með bréfi til umhverfisráðherra, dags. 20. febrúar 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort eitthvað hefði verið aðhafst af hálfu ráðuneytisins í tilefni af álitu mínu. Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 16. mars 2004, er vísað til framangreinds úrskurðar úrskurðarnefndar skv. 31. gr. laga nr. 7/1998. Þá segir svo í bréfinu:

„Í kjölfar úrskurðarins, eða þann 16. september 2003, sendi ráðuneytið bréf til Reykjanesbæjar. Í bréfinu kemur fram að ráðuneytið sé sammála niðurstöðu úrskurðarnefndar og Umboðsmanns Alþingis í málinu og telur því óhjákvæmilegt að fella framangreinda gjaldskrá úr gildi. Í bréfi Reykjanesbæjar til ráðuneytisins þann 19. september s.á. kemur fram að bæjarráð Reykjanesbæjar hafi þann 18. september samþykkt að fella gjaldið niður. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins var samþykkt bæjarráðs staðfest á fundi bæjarstjórnar þann 7. október s.á.

Þann 28. október 2003 barst ráðuneytinu meðfylgjandi erindi [A] þar sem óskað er eftir að Umhverfisráðuneytið taki málið upp og sjái til þess að Reykjanesbær endurgreiði allt gjaldið með vöxtum og dráttarvöxtum. Erindi þessu hefur nú verið svarað sbr. meðfylgjandi bréf ráðuneytisins. Þar kemur fram að ráðuneytið telur, með vísan til 1. gr. sveitarstjórnarlaga, að það falli utan verksviðs þess að fjalla um eða hlutast til um hugsanlega endurgreiðslu fráveitugjaldsins. Ráðuneytið telur því að máli þessu sé lokið af hálfu ráðuneytisins.“

Ársskýrsla 2002, bls. 96.

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

Hinn 29. október 2003 barst mér afrit úrskurðar úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála í máli A sem kveðinn var upp 14. sama mánaðar. Var niðurstaða nefndarinnar sú að staðfesta bæri ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um synjun greiðslna til A í fæðingarorlofi.

Ársskýrsla 2002, bls. 62, sbr. og bls. 19.

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

Dómur héraðsdóms í máli A gegn íslenska ríkinu var kveðinn upp 30. október 2003. Var íslenska ríkið sýknað af öllum kröfum A í málinu. A skaut málinu til Hæstaréttar sem kvað upp dóm sinn 27. maí 2004. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að héraðsdómur skyldi vera óraskaður.

Ársskýrsla 2002, bls. 185.

**Frumkvæðisathugun. Mat á umhverfisáhrifum. Stjórnsýslukæra.  
Málshraði. Afgreiðslutími.  
(Mál nr. 3508/2002)**

Lögð voru fram á 130. löggjafarþingi 2003–2004 frumvörp til laga um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum (sjá þskj. 346, 301. mál og þskj. 347, 302 mál). Hvorugt frumvarpanna var afgreitt á þinginu.

## 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,  
2001:248  
Mál nr. 2098/1997 SUA 1998:162,  
2000:195  
Mál nr. 2110/1997 SUA 1998:101  
Mál nr. 2119/1997 SUA 1998:134  
Mál nr. 2123/1997 SUA 1999:247  
Mál nr. 2125/1997 SUA 1999:26,  
2001:248  
Mál nr. 2127/1997 SUA 1998:145  
Mál nr. 2131/1997 SUA 1998:161  
Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229  
Mál nr. 2135/1997 SUA 1998:47  
Mál nr. 2140/1997 SUA 1998:173  
Mál nr. 2143/1997 SUA 1998:163  
Mál nr. 2144/1997 SUA 1998:89  
Mál nr. 2146/1997 SUA 1998:44  
Mál nr. 2147/1997 SUA 1998:159  
Mál nr. 2151/1997 SUA 1998:64  
Mál nr. 2154/1997 SUA 1998:184  
Mál nr. 2156/1997 SUA 1998:95  
Mál nr. 2165/1997 SUA 1998:98  
Mál nr. 2168/1997 SUA 1998:164  
Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461  
Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461  
Mál nr. 2196/1997 SUA 1998:148  
Mál nr. 2202/1997 SUA 1999:134  
Mál nr. 2210/1997 SUA 1999:248  
Mál nr. 2211/1997 SUA 1998:183  
Mál nr. 2214/1997 SUA 1999:100  
Mál nr. 2215/1997 SUA 2000:183  
Mál nr. 2217/1997 SUA 1998:140  
Mál nr. 2219/1997 SUA 1999:191  
Mál nr. 2222/1997 SUA 1998:94  
Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442  
Mál nr. 2235/1997 SUA 1998:49  
Mál nr. 2236/1997 SUA 1999:167  
Mál nr. 2241/1997 SUA 1999:70  
Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442  
Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442  
Mál nr. 2253/1997 SUA 1999:48  
Mál nr. 2256/1997 SUA 1999:79  
Mál nr. 2259/1997 SUA 1998:42  
Mál nr. 2261/1997 SUA 1998:92  
Mál nr. 2264/1997 SUA 1998:189  
Mál nr. 2271/1997 SUA 1998:141  
Mál nr. 2272/1997 SUA 1998:141  
Mál nr. 2275/1997 SUA 1999:135  
Mál nr. 2285/1997 SUA 1998:90  
Mál nr. 2289/1997 SUA 1998:191  
Mál nr. 2292/1997 SUA 1999:167,  
2001:249  
Mál nr. 2299/1997 SUA 2000:183  
Mál nr. 2301/1997 SUA 1998:88  
Mál nr. 2304/1997 SUA 1999:50  
Mál nr. 2305/1997 SUA 1998:47  
Mál nr. 2308/1997 SUA 1998:99  
Mál nr. 2309/1997 SUA 1999:196  
Mál nr. 2320/1997 SUA 1999:50  
Mál nr. 2322/1997 SUA 1998:166  
Mál nr. 2324/1997 SUA 1999:197  
Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436  
Mál nr. 2339/1997 SUA 1998:158  
Mál nr. 2342/1997 SUA 1999:204  
Mál nr. 2343/1997 SUA 1999:57  
Mál nr. 2348/1998 SUA 1999:249  
Mál nr. 2352/1998 SUA 2000:87  
Mál nr. 2355/1998 SUA 1998:181  
Mál nr. 2358/1998 SUA 1998:113  
Mál nr. 2370/1998 SUA 2000:122  
Mál nr. 2379/1998 SUA 1999:205  
Mál nr. 2386/1998 SUA 1998:172  
Mál nr. 2390/1998 SUA 1999:250  
Mál nr. 2397/1998 SUA 1999:179  
Mál nr. 2406/1998 SUA 1999:121,  
2000:196

- Mál nr. 2408/1998 SUA 1999:137  
Mál nr. 2411/1998 SUA 1999:116  
Mál nr. 2416/1998 SUA 2000:26, 2001:249  
Mál nr. 2417/1998 SUA 2000:27  
Mál nr. 2418/1998 SUA 1998:171  
Mál nr. 2421/1998 SUA 1998:169  
Mál nr. 2422/1998 SUA 1999:137  
Mál nr. 2424/1998 SUA 1998:87  
Mál nr. 2426/1998 SUA 2000:35  
Mál nr. 2431/1998 SUA 1999:251  
Mál nr. 2435/1998 SUA 2000:50, 2001:250  
Mál nr. 2440/1998 SUA 2001:196  
Mál nr. 2442/1998 SUA 1999:123  
Mál nr. 2449/1998 SUA 1998:135  
Mál nr. 2450/1998 SUA 1998:167  
Mál nr. 2458/1998 SUA 1999:113  
Mál nr. 2465/1998 SUA 1998:171  
Mál nr. 2466/1998 SUA 1999:58  
Mál nr. 2469/1999 SUA 1999:60  
Mál nr. 2471/1998 SUA 1998:145  
Mál nr. 2473/1998 SUA 1999:206  
Mál nr. 2475/1998 SUA 1999:138  
Mál nr. 2476/1998 SUA 1999:117  
Mál nr. 2479/1998 SUA 1999:256  
Mál nr. 2480/1998 SUA 1999:124  
Mál nr. 2481/1998 SUA 1999:124  
Mál nr. 2484/1998 SUA 2000:69, 2001:250  
Mál nr. 2485/1998 SUA 2000:29, 2001:250  
Mál nr. 2487/1998 SUA 1999:259  
Mál nr. 2496/1998 SUA 2000:95  
Mál nr. 2497/1998 SUA 1999:207  
Mál nr. 2498/1998 SUA 1999:81  
Mál nr. 2509/1998 SUA 1998:165  
Mál nr. 2510/1998 SUA 1999:212  
Mál nr. 2511/1998 SUA 1999:61  
Mál nr. 2512/1998 SUA 2000:46  
Mál nr. 2516/1998 SUA 2000:30, 2001:251  
Mál nr. 2517/1998 SUA 1999:118  
Mál nr. 2518/1998 SUA 1999:61  
Mál nr. 2519/1998 SUA 2000:177  
Mál nr. 2521/1998 SUA 1999:213  
Mál nr. 2525/1998 SUA 1999:252  
Mál nr. 2530/1998 SUA 2000:171  
Mál nr. 2532/1998 SUA 2000:138, 2001:251  
Mál nr. 2534/1998 SUA 2001:172  
Mál nr. 2542/1998 SUA 2000:140  
Mál nr. 2545/1998 SUA 1999:214  
Mál nr. 2548/1998 SUA 1999:260  
Mál nr. 2549/1998 SUA 1999:58  
Mál nr. 2556/1998 SUA 1999:254  
Mál nr. 2564/1998 SUA 1999:93  
Mál nr. 2569/1998 SUA 2000:96  
Mál nr. 2574/1998 SUA 2000:92  
Mál nr. 2580/1998 SUA 1999:62  
Mál nr. 2584/1998 SUA 1999:232, 2000:197  
Mál nr. 2591/1998 SUA 1999:155  
Mál nr. 2594/1998 SUA 1999:115  
Mál nr. 2595/1998 SUA 2000:47  
Mál nr. 2596/1998 SUA 1999:155  
Mál nr. 2604/1998 SUA 1999:96  
Mál nr. 2606/1998 SUA 2000:98  
Mál nr. 2607/1998 SUA 2001:169  
Mál nr. 2608/1998 SUA 2000:100  
Mál nr. 2610/1998 SUA 2000:185  
Mál nr. 2614/1998 SUA 2000:71  
Mál nr. 2618/1998 SUA 2000:48  
Mál nr. 2624/1998 SUA 1999:98  
Mál nr. 2625/1998 SUA 2003:182  
Mál nr. 2630/1998 SUA 2000:101  
Mál nr. 2634/1998 SUA 2000:179  
Mál nr. 2635/1998 SUA 1999:97  
Mál nr. 2637/1999 SUA 2000:148  
Mál nr. 2638/1999 SUA 2000:149  
Mál nr. 2639/1999 SUA 2000:179  
Mál nr. 2641/1999 SUA 2000:103  
Mál nr. 2643/1999 SUA 2000:72  
Mál nr. 2648/1999 SUA 2000:31  
Mál nr. 2652/1999 SUA 2000:85  
Mál nr. 2654/1999 SUA 2001:174  
Mál nr. 2666/1999 SUA 1999:156  
Mál nr. 2675/1999 SUA 2000:173, 2001:252  
Mál nr. 2676/1999 SUA 1999:157  
Mál nr. 2679/1999 SUA 1999:83  
Mál nr. 2680/1999 SUA 1999:157  
Mál nr. 2681/1999 SUA 1999:125  
Mál nr. 2685/1999 SUA 1999:159  
Mál nr. 2696/1999 SUA 2000:104  
Mál nr. 2699/1999 SUA 1999:165  
Mál nr. 2701/1999 SUA 2001:138  
Mál nr. 2706/1999 SUA 1999:130  
Mál nr. 2710/1999 SUA 2000:179  
Mál nr. 2717/1999 SUA 2000:68, 2001:252  
Mál nr. 2723/1999 SUA 2000:151, 2001:253  
Mál nr. 2735/1999 SUA 2000:48  
Mál nr. 2740/1999 SUA 1999:131  
Mál nr. 2760/1999 SUA 2001:187  
Mál nr. 2763/1999 SUA 2001:122, 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, 2002:197, 2003:234  
Mál nr. 2807/1999 SUA 2000:88, 2001:254  
Mál nr. 2812/1999 SUA 2000:169  
Mál nr. 2813/1999 SUA 2001:120  
Mál nr. 2814/1999 SUA 1999:132  
Mál nr. 2815/1999 SUA 2000:119, 2001:254  
Mál nr. 2824/1999 SUA 2001:129, 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, 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, 2001:255  
Mál nr. 2887/1999 SUA 2001:144  
Mál nr. 2891/1999 SUA 2000:94, 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, 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, 2002:198  
Mál nr. 2992/2000 SUA 2001:153  
Mál nr. 2996/2000 SUA 2001:43, 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,  
2003:234  
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,  
2003:235  
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. 3395/2001 SUA 2003:53  
Mál nr. 3399/2001 SUA 2002:59  
Mál nr. 3409/2002 SUA 2003:105  
Mál nr. 3416/2002 SUA 2002:127  
Mál nr. 3426/2002 SUA 2003:132  
Mál nr. 3427/2002 SUA 2002:101  
Mál nr. 3432/2002 SUA 2003:61  
Mál nr. 3456/2002 SUA 2002:96,  
2003:235  
Mál nr. 3461/2002 SUA 2002:62,  
2003:236  
Mál nr. 3466/2002 SUA 2002:140  
Mál nr. 3471/2002 SUA 2003:159  
Mál nr. 3479/2002 SUA 2002:123  
Mál nr. 3490/2002 SUA 2003:106  
Mál nr. 3493/2002 SUA 2002:142  
Mál nr. 3503/2002 SUA 2002:147  
Mál nr. 3508/2002 SUA 2002:185,  
2003:236  
Mál nr. 3513/2002 SUA 2002:144  
Mál nr. 3515/2002 SUA 2003:42  
Mál nr. 3518/2002 SUA 2003:56  
Mál nr. 3521/2002 SUA 2003:193  
Mál nr. 3540/2002 SUA 2003:160  
Mál nr. 3541/2002 SUA 2002:48  
Mál nr. 3545/2002 SUA 2003:215  
Mál nr. 3553/2002 SUA 2002:124  
Mál nr. 3569/2002 SUA 2002:78  
Mál nr. 3574/2002 SUA 2003:216  
Mál nr. 3580/2002 SUA 2002:110  
Mál nr. 3586/2002 SUA 2002:184  
Mál nr. 3588/2002 SUA 2003:200  
Mál nr. 3592/2002 SUA 2003:47  
Mál nr. 3599/2002 SUA 2003:90  
Mál nr. 3608/2002 SUA 2003:159  
Mál nr. 3609/2002 SUA 2002:97  
Mál nr. 3616/2002 SUA 2003:115  
Mál nr. 3621/2002 SUA 2003:209  
Mál nr. 3635/2002 SUA 2003:159  
Mál nr. 3643/2002 SUA 2002:125  
Mál nr. 3653/2002 SUA 2003:63  
Mál nr. 3667/2002 SUA 2003:123  
Mál nr. 3680/2002 SUA 2003:124  
Mál nr. 3684/2003 SUA 2003:125  
Mál nr. 3689/2003 SUA 2003:176  
Mál nr. 3691/2003 SUA 2003:50  
Mál nr. 3698/2003 SUA 2003:221  
Mál nr. 3699/2003 SUA 2003:134  
Mál nr. 3702/2003 SUA 2003:51  
Mál nr. 3708/2003 SUA 2003:144  
Mál nr. 3712/2003 SUA 2003:94  
Mál nr. 3714/2003 SUA 2003:125  
Mál nr. 3715/2003 SUA 2003:178  
Mál nr. 3717/2003 SUA 2003:145  
Mál nr. 3724/2003 SUA 2003:54  
Mál nr. 3736/2003 SUA 2003:127  
Mál nr. 3741/2003 SUA 2003:91  
Mál nr. 3744/2003 SUA 2003:130  
Mál nr. 3754/2003 SUA 2003:65  
Mál nr. 3756/2003 SUA 2003:147  
Mál nr. 3777/2003 SUA 2003:201  
Mál nr. 3786/2003 SUA 2003:72  
Mál nr. 3787/2003 SUA 2003:48  
Mál nr. 3791/2003 SUA 2003:158  
Mál nr. 3796/2003 SUA 2003:179  
Mál nr. 3805/2003 SUA 2003:161  
Mál nr. 3814/2003 SUA 2003:180  
Mál nr. 3820/2003 SUA 2003:223  
Mál nr. 3837/2003 SUA 2003:66  
Mál nr. 3848/2003 SUA 2003:148  
Mál nr. 3852/2003 SUA 2003:174  
Mál nr. 3854/2003 SUA 2003:92  
Mál nr. 3878/2003 SUA 2003:128  
Mál nr. 3881/2003 SUA 2003:68  
Mál nr. 3943/2003 SUA 2003:58  
Mál nr. 3952/2003 SUA 2003:59

## 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 sjávarútvegsráðuneytinu 3848/2003

Aðgangur að gögnum máls hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2907/1999

Aðgangur að skjölum um sölu ríkisjarða 2058/1997 (SUA 1997:170)

Aðgangur að skýrslum um starfsmann 53/1988 (SUA 1989:104), 707/1992 (SUA 1993:159)

Aðgangur að upplýsingum hjá tollstjóra 3540/2002

Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins 191/1989 (SUA 1989:23)

Aðgangur að upplýsingum um aðila sjálfan og nán skyldmenni 1359/1995 (SUA 1995:280)

Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja 481/1991 (SUA 1992:304), 481/1991 (SUA 1994:417)

Aðgangur að upplýsingum um kostnað við gerð bundins slitlags 840/1993 (SUA 1994:244)

Aðgangur að upplýsingum um réttindi 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 skattfyrirvöldum 1693/1996 (SUA 1997:364), 2896/1999, 2954/2000

Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf 2685/1999, 2787/1999, 2999/2000, 3091/2000, 3215/2001

Aðgangur aðila að læknisvottorðum 640/1992 (SUA 1993:69)

Aðgangur aðila að lögfræðilíti varðandi bótakröfu hans á hendur sveitarfélagi 3643/2002

Aðgangur aðila að skriflegum greinargerðum umsagnaradila um verkefni sem umsókn hans um styrk tók til 2901/1999

Aðgangur aðila að upplýsingum um hvaða sérfræðingar komu að mati á umsókn hans 2548/1998

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum 388/1991 (SUA 1991:42), 1383/1995 (SUA 1995:136), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1218/1994 (SUA 1995:170), 1360/1995 (SUA 1996:151)

Aðgangur foreldra að umsögnum barnaverndarnefnda 3/1988 (SUA 1989:14)

Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58)

Aðgangur skattfyrivalda að gögnum hjá bankastofnunum 2509/1998

Afhending 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 skattrannsóknastjóra 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 stjórnýsly 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 einkamálefni, þagnarskylda

**Aðili máls**

Hver talist getur aðili máls 656/1992 (SUA 1993:135), 3609/2002, 3852/2003

Ráðuneyti aðili stjórnýslumáls 585/1992 (SUA 1992:31)

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997

- Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra
- 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 landgræðslugirðingar 545/1991 (SUA 1994:128)
- Ákvörðunar um greiðslu ferðarkostnaðar 3515/2002
- 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 sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)
- Löggildingar vígtarmanns 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)
- Vínveitingaleyfis 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)
- Bensínstyrkur 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998
- Ekkjulífeyrir 1058/1994 (SUA 1994:24)
- Endurkröfurettur 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, 3744/2003
- Glasaftrjóvgun 1899/1996 (SUA 1997:79)
- Hjálpartæki 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99)
- Hugtakið slys 2485/1998, 2516/1998
- Hjónalífeyrir 1815/1996
- Kostnaður vegna læknismeðferðar 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 örorkulífeyris 1049/1994 (SUA 1995:46)
- Mæðralaun 191/1989 (SUA 1989:23), 59/1988 (SUA 1989:33 og SUA 1990:228)
- Niðurfelling greiðslu heimilisuppbótar 3787/2003
- Óhjákvæmilegur ferðakostnaður 3515/2002
- Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða 532/1991 (SUA 1992:22)
- Sambúð 2259/1997
- Samtímis greiðsla bóta 2320/1997, 2340/1997, 2416/1998
- Sjúklingatrygging 1541/1995 (SUA 1996:63), 1710/1996 (SUA 1997:73), 2320/1997, 2340/1997
- Sjúkradagpeningar 564/1992 (SUA 1993:16)
- Sjúkratryggingar 107/1989 (SUA 1989:35)
- Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 26/1988 (SUA 1988:33, SUA 1989:137, SUA 1990:230 og SUA 1991:165), 1815/1996
- Slysabætur 2305/1997
- Slysatryggingar 107/1989 (SUA 1989:35), 2135/1997, 2304/1997, 2580/1998, 2516/1998, 3208/2001
- Styrkur til kaupa á bifreið 1845/1996 (SUA 1997:59), 2511/1998, 2796/1999
- Tannlækningar 3219/2001
- Tannréttingakostnaður 849/1993 (SUA 1994:34), 819/1993 (SUA 1995:39), 1116/1994 (SUA 1996:24), 1995/1997
- Tekjutrygging 1815/1996, 2259/1997
- Umsókn um bætur skilyrði bótagreiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins 1058/1994 (SUA 1994:24)
- Umsókn um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999
- Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996 (SUA 1997:64), 2417/1998, 2416/1998
- Valbrármeðferð 1748/1996 (SUA 1997:94)
- Þátttaka almannatrygginga í tannréttingum barna 849/1993 (SUA 1994:34)
- Örorkubætur 689/1992 (SUA 1993:26), 787/1993 (SUA 1994:31), 1541/1995 (SUA 1996:63), 1710/1996 (SUA 1997:73), 2253/1997, 2320/1997, 2340/1997

- Örorkulífeyrir 1127/1994 (SUA 1996:44)  
 Örorkumat 561/1992 (SUA 1993:21), 1127/1994  
 (SUA 1996:44), 2079/1997, 2253/1997,  
 2343/1997, 2469/1998, 2518/1998, 2648/1999  
 Örorkustyrkur 787/1993 (SUA 1994:31)  
 Sjá einnig Barnsmeðlög, Leiðbeiningarskylda  
 stjórnvalda, Valdmörk stjórnvalda  
**Alþingi sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis  
 Andmælaréttur**  
 Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis  
 436/1991 (SUA 1992:111)  
 Athugasemdir varðandi meðferð persónuupplýsinga  
 3553/2002  
 Á ólögfestum grundvelli 1395/1995 (SUA 1996:133)  
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar  
 utan fangelsis 2940/2000  
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af  
 bifreiðastæði 1336/1995 (SUA 1995:176)  
 Ákvörðun um niðurfellingu greiðslu heimilisuppbótar  
 3787/2003  
 Ákvörðun um veitingu á opinberu starfi 2569/1998  
 Ákvörðun um vistun fanga í einangrun 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 bankaefirlits Seðlabanka Íslands 1394/1995  
 (SUA 1996:617)  
 Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá  
 sig um lögfræðilega umsögn 318/1990 (SUA  
 1990:148)  
 Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að  
 tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með  
 barni var tekin 208/1989 (SUA 1990:12)  
 Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá 823/1993  
 (SUA 1995:114 og SUA 1996:651)  
 Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA  
 1996:237)  
 Foreldrar í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA  
 1989:58), 640/1992 (SUA 1993:69)  
 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  
 kærumeðferð máls 1364/1995 (SUA 1996:273),  
 2487/1998  
 Uppfyllti ekki lengur skilyrði til undanþágu frá  
 útflutningsskyldu sauðfjárafurða 2352/1998  
 Uppsögn ráðningarsamnings 1767/1996  
 Úthlutun byggðakvóta 3708/2003, 3848/2003  
 Við athugasemdir umsjónaraðila á vegum Leikskóla  
 Reykjavíkur 3777/2003  
 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 yfirskattanefnd 1858/1997  
 (SUA 1997:388)  
 Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs  
 107/1989 (SUA 1989:35)  
 Við meðferð umsóknar um ríkisborgararétt  
 3574/2002  
 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, 3667/2002,  
 3736/2003  
**Aröskrá Sjá Lax- og silungsveiði**  
**Atvinnufrelsi**  
 1268/1994 (SUA 1996:107), 2996/2000,  
 3064/2000, 3108/2000  
 Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998  
**Atvinnuleysiskráning sjá Sveitarfélög**  
**Atvinnuleysistryggingar**  
 Barnadagpeningar 1425/1995 (SUA 1995:55)  
 Mat á námi við erlenda skóla 1832/1996 (SUA  
 1997:134)

Málsmeðferð úrskurðarnefndar 2868/1999, 3115/2000, 3691/2003.

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, 3691/2003.

Réttur til atvinnuleysisbóta við atvinnuleit í EES-ríki 1724/1996 (SUA 1997:111), 2235/1997

Skilyrði þess að bótalaut tímabil falli niður 1246/1994 (SUA 1996:69)

Skráning hjá vinnumiðlun 1597/1995 (SUA 1996:82)

Stjórn atvinnuleysistryggingasjóðs 1807/1996 (SUA 1997:105)

#### **Atvinnuréttindi**

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26 og SUA 1992:327)

Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn 80/1989 (SUA 1991:17 og SUA 1992:328), 652/1992 (SUA 1993:29)

#### *Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs*

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)

Aldursskilyrði 1071/1994 (SUA 1994:41)

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39)

Framkvæmd og eftirlit með undanþágum 1609/1995 (SUA 1996:86)

Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29 og SUA 1991:169)

Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur 22/1988 (SUA 1988:24), 20/1988 (SUA 1988:32), 256/1990 (SUA 1990:26), 43/1988 (SUA 1991:164)

Svipting leyfis vegna ákvæða reglugerðar um óflekkað mannorð 2256/1997

Undanþága frá akstri bifreiðar 701/1992 (SUA 1993:51), 1609/1995 (SUA 1996:86)

Útgerðarleyfi 1071/1994 (SUA 1994:41)

Úthlutun atvinnuleyfa 686/1992 (SUA 1993:48)

Leyfi til að stunda nálastungumeðferð 3133/2000

Leyfi til reksturs einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000

Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkrapjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99), 3308/2001

Löggilding rafvirkjameistara 3343/2001

Löggilding skjálþýðenda 2498/1998

Lögverndun starfsheitisins sálfræðingur 1268/1994 (SUA 1996:107), 2241/1997

Lögverndun starfsheita kennara 1380/1995 (SUA 1997:125)

Nýjar reglur haggja ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna 384/1991 (SUA 1991:26)

Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara 285/1990 (SUA 1990:36)

Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 132/1989 (SUA 1990:17)

Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari 202/1989 (SUA 1990:20)

Réttur til að nota starfsheitið 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 meistaráttinda í netagerð 459/1991 (SUA 1991:29)

Skilyrði fyrir veitingu meistaráttinda í snyrtifræðum 974/1993 (SUA 1995:66)

Skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis 1714/1996 (SUA 1997:446)

Skilyrði rafverktakaleyfis 239/1990 (SUA 1990:37), 562/1992 (SUA 1992:30)

Starfsreglur flugmálastjórnar um hámarksaldur til starfsþjálfunar 1885/1996

Takmörkun á fjölda sendibifreiða 270/1990 (SUA 1990:35)

Tannsmiðir 1919/1996 (SUA 1997:443)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Viðurkenning á menntun og prófskírteinum 1268/1994 (SUA 1996:107)

Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum 496/1991 (SUA 1992:16), 935/1993 (SUA 1995:65)

#### **Auglýsing**

Á lausum stöðum sjá Opinberir starfsmenn

Á fyrirhugaðri útgáfu veiðileyfa 3717/2003

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 umsóknunum 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

Úthlutun byggðakvóta 3699/2003

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 varnarliðsins**

293/1990 (SUA 1991:116)

**Ákvörðun stjórnvalds um að stöðva meðferð kærumáls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla 1311/1994 (SUA 1995:286)****Ákærvald sjá Meðferð ákærvalds****Álitsumleitan**

Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 652/1992 (SUA 1993:29)

Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 612/1992 (SUA 1993:37)

Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 1292/1994 (SUA 1995:77)

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 álitsumleitan 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 596/1992 (SUA 1992:50), 1747/1996 (SUA 1997:246), 2487/1998, 3066/2000

Lögboðin umsögn berst ekki 613/1992 (SUA 1993:54)

Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)

Rökstuðningur umsagnar 17/1988 (SUA 1989:58), 753/1993 (SUA 1993:83), 707/1992 (SUA 1993:159), 1328/1995 (SUA 1995:81), 1623/1995 (SUA 1996:420), 2202/1997, 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 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 Eftirlit stjórnarsýsluaðila****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, 3724/2003

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 meðlagsskuld 1842/1996

Endurgreiðsla meðlags í tilefni af ógildingu á faðernisviðurkenningu 3395/2001

Innheimta meðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og SUA 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12), 1053/1994 (SUA 1994:87), 3724/2003

Samningar foreldra um gjaldþaga 208/1989 (SUA 1990:12)

Synjun á niðurfellingu meðlagsgreiðslna 2604/1998

Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímam 61/1988 (SUA 1989:34)

Sjá einnig Foreldrar og börn.

**Bifreiðahlunnindi**

1934/1996 (SUA 1997:406)

**Birting**

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)

Ákvörðun um að vikja nemanda af námsbraut 2675/1999

Ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)

Ákvörðun um frávisun 3588/2002

Ákvörðun um val á þátttakendum í lokuðu útboði 3712/2003

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, 2625/1998

Birting ákvörðunar af hálfu ráðningarfyrtækis 3616/2002

Birting ákvörðunar tefst 1801/1996 (SUA 1996:177)

Birting fyrirmæla um valdframsál 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 áfangaheimili Verndar 2805/1999

Sú skylda hvílir á því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðun að birta aðila máls hana 2352/1998, 2760/1999, 3680/2002

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

Vaxtaákvörðana 218/1989 (SUA 1992:68)

Verklagsreglur og fyrirmæli ríkisskattstjóra 2542/1998

Sjá einnig Stjórnun fiskveiða

**Bjargráðasjóður**  
842/1993 (SUA 1994:140), 1039/1994 (SUA 1995:200)

**Breyting á óbirtri ákvörðun**  
Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna 318/1990 (SUA 1990:148)

Óheimilt að breyta birtri 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 hjálpertækjum 1522/1995 (SUA 1996:57)

Örorkumat 1127/1994 (SUA 1996:44)

Þrengt skilyrði laga um hreyfihömlun 1465/1995 (SUA 1997:53)

#### **Bréfleynd**

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)

Skoðun pósts til fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

#### **Brottfelling laga**

678/1992 (SUA 1993:149)

#### **Búfé**

Heimaslátrun 334/1990 (SUA 1990:124)

Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark

#### **Búfjármark**

Réttþæð búfjarmarka 356/1990 (SUA 1991:51 og SUA 1992:328)

#### **Búvörusamningur**

721/1992 (SUA 1994:163)

#### **Byggingarmál** Sjá Skipulags- og byggingarmál

#### **Bærnireglur** sjá Valdmörk stjórnvalda

#### **Bætur til þolenda afbrota**

3791/2003

#### **Börn** sjá Foreldrar og börn

#### **Daggæsla barna**

3777/2003

#### **Dómstólar**

Skilyrði málhöfðunar að kærueheimild 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, Sjónarmið 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 bankaefirlits 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), 94/11, 2625/1998
- Eftirlit Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)
- Eftirlit landlæknis með útgáfu læknisvottorða 3653/2002
- Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)
- Eftirlit ráðuneyta þegar kæruehild er ekki til staðar 2569/1998
- Eftirlitshlutverk ráðuneytis 2770/1999, 2675/1999
- Eftirlitsskylda landlæknis 1999/1997, 3553/2002
- Framkvæmd eftirlits með verðbréfamíðun og verðbréfasjóðum 101/1989, 113/1989 og 152/1989 (SUA 1990:41)
- Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits 101/1989, 113/1989 og 152/1989 (SUA 1990:41)
- Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinn starfa hjá undirstofnun 53/1988 (SUA 1989:104)
- Staðfestingarhlutverk iðnaðarráðuneytisins á gjaldskrá hitaveitna 2324/1997
- Tegundapröfing simtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
- Eignarnám**
- Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96 og SUA 1991:167)
- Innlausn í jarðarhluta 2807/1999
- 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 stjórnáslumáls**
- Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðsluferfðleikalán 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 endurákvörðun tollverðs 3852/2003
- Endurupptaka á grundvelli ólögfestra 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 gjaldskráa 2324/1997, 2051/1997
- Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2487/1998
- Úrskurður málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 3599/2002
- 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 geðlæknis við gæsluvarðhaldsfanga sem vistaður er í einangrun 3518/2002
- 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, 3518/2002
- 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 símtala fanga 170/1989  
(SUA 1990:97 og SUA 1991:170)
- Svör stjórnvalda við erindum fanga 114/1989 (SUA  
1989:51)
- Tannlæknaþjónusta við fanga 102/1989 (SUA  
1990:93), 102/1989 (SUA 1991:170 og SUA  
1996:648)
- Tilhögun 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  
fjárukalögum 368/1990 (SUA 1991:36 og SUA  
1992:329)
- Flóttamenn**
- 2848/1999
- Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar**
- 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
- Foreldrar og börn**
- Afskipti barnaverndarnefndar 400/1991 (SUA  
1991:42)
- Afturvirk breyting á framfærslusamningi 3087/2000
- Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA  
1994:60)
- Bein afskipti ráðherra af meðferð máls um forsjá og  
umgengnisrétt 765/1993 (SUA 1994:73)
- Eftirlit barnaverndaryfirvalda 388/1991 (SUA  
1991:42)
- Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999
- Endurupptaka máls 765/1993 (SUA 1994:73),  
2261/1997
- Forsjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)
- Forsjársvipting 770/1993 (SUA 1993:76), 963/1993  
(SUA 1994:69)
- Fósturráðstöfun 2261/1997, 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 föstri 963/1993 (SUA  
1994:69), 1262/1994 (SUA 1996:143),  
1360/1995 (SUA 1996:151)
- Vinnuvernd barna og ungmenna 2604/1998
- Sjá einnig Barnsmeðlög
- Forkaupsréttur ábúanda**
- 1825/1996 (SUA 1997:164)
- Form stjórnvaldsáskvarðana** sjá  
Stjórnvaldsáskvarðanir
- Formaður nefndar** sjá Stjórnsýslunefndir
- Forsjá** 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, 3592/2002
- Frestir**
- Boðunarfrestur 462/1991 (SUA 1993:138)

Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti 465/1991 (SUA 1991:126), 497/1991 (SUA 1992:40), 1282/1994 (SUA 1994:381)

Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 934/1993 (SUA 1994:275)

Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskattanefnd 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 umsóknarfresti 557/1992 (SUA 1992:147)

Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 282/1990 (SUA 1990:128)

Þátttaka almennatrygginga í tannréttungum barna 849/1993 (SUA 1994:34)

Sjá einnig Starfsvið 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 réttaráhrifum úrskurða á þeim grundvelli einum að það hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðnirnar til efnislegrar meðferðar 3298/2001 og 3299/2001

**Frjálst mat**  
2285/1998, 2214/1997, 3574/2002

**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

Lögbundin gjafsókn vegna frelsisskerðingar 3432/2002

Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43), 588/1992 (SUA 1993:80), 2572/1998

Synjun um greiðslu málflytningakostnaðar 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**  
Eftirlit landlæknis með útgáfu læknisvottorða 3653/2002

Innheimta ógreiddra gjalda vegna komu á sýsadeild 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)

Sáttaumleitani 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 heilbrigðisefirlit

Skilyrði þess að heilbrigðisyrðing megi fjarlægja númerslausar bifreiðar 1090/1994 (SUA 1994:93)

#### Hreindýraveiðar

670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)

#### Húsbréf 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 eru í vanskilum við Byggingarsjóð ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Greiðsluerfiðleikalán 674/1992 (SUA 1993:98), 1801/1996 (SUA 1996:177)

Greiðslujöfnun fasteignaveðlana 687/1992 (SUA 1993:92)

#### Húsbréf

Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa 485/1991 (SUA 1992:83)

Markaðsverð 457/1991 (SUA 1991:47)

Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbrefavíðskiptum 455/1991 (SUA 1991:47)

Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 175/1989 (SUA 1990:125)

#### Kærunefnd fjöleignarhúsamála

Frávísun á álitsbeiðni 2813/1999, 3427/2002

Valdframsál 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 háyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)

#### Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar

Frávik frá sérstakri hæfisreglu sveitarstjórnarlaga 3521/2002

Frávik frá sérstökum hæfisreglum stjórnarsýslulaga 1820/1996

Hverjir standa að afgreiðslu máls 2036/1997

#### Almenn hæfisskilyrði

Byggingarfulltrúi 1571/1995 (SUA 1996:414)

Formaður áfrýjunarnefndar um vörumerki 2308/1997

Formaður kjararnefndar 1442/1995 (SUA 1996:197)

Héraðslæknar 754/1993 (SUA 1993:173)

Kennslustörf við grunnskóla 2608/1998

Kröfur til menntunar 2408/1998

Kröfur til menntunar í auglýsingu 3066/2000

Löglærðir fulltrúar sýslumanna 912/1993 (SUA 1994:209)

Lögreglumenn 528/1991 (SUA 1993:155), 707/1992 (SUA 1993:159)

Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)

Nefndarmenn í lyfjaverðlagnsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104), 1968/1996

Nefndarmenn samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Nefndarmenn umsýjarnefndar 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 atvinnuleysisstryggingarsjóði 1807/1996 (SUA 1997:105)

Stjórnarmenn í Brunavörnum 1964/1996 (SUA 1997:158)

Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnuréttindi

Skyldmenni 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

#### Áhrif vanhæfis

Framkvæmdastjóri einkahlutafélags sem að hluta var í eigu sveitarfélags yfirgaf fundarsal við umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins 3521/2002

#### 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 einkaaðila í stjórn einkahlutafélags sem var í eigu sveitarfélags að hluta tók þátt í umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins 3521/2002

Fulltrúi hagsmunaaðila á sæti í nefnd 842/1993 (SUA 1994:140)

Fulltrúi sveitarfélags í stjórn einkahlutafélags sem var í eigu sveitarfélags að hluta tók þátt í umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins 3521/2002

Fyrirsvarismaður 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 fyrirsvarismaður 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 kærur 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 kærumáls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnsýslustigi 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 veitingarvaldshafa 1391/1995 (SUA 1996:451)

Vinátta 1453/1995 (SUA 1996:110), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2275/1997

**Innflutningsgjöld** sjá Skattar og gjöld

**Innflutningur kjöts**  
1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

**Innheimta** sjá Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúrræði

**Innheimtukostnaður**  
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.

**Innheimtutilkynning**  
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.

**Innköllum máls**  
1185/1994 (SUA 1995:451)

**Innsetning**  
Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)

**Jafnréttismál**  
Málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála 2458/1998, 3837/2003

Starfsemi Lánatryggingasjóðs kvenna 3580/2002

Valdheimildir kærunefndar jafnréttismála 2214/1997

**Jafnréttisráð**  
716/1992 (SUA 1992:250)

**Jafnræðisreglur**  
Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og málefnalegum 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 leigubifreiðaaaksturs 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)

Auglýsing á úthlutun byggðakvóta 3699/2003

Áfengisauklýsingar 896/1993 (SUA 1993:53)

Ákvörðun bóta almannatrygginga 1706/1996 (SUA 1997:64)

Bifreiðagjald 2927/2000.

Bætur vegna veiðiskerðingar 629/1992 (SUA 1993:120)

Dagsleyfi fanga 1771/1996 (SUA 1997:143)

Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)

Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð 187/1989 (SUA 1990:127)

- Greiðslubátttaka í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 435/1991 (SUA 1992:206)
- Heimild til að ganga til samninga við varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)
- Heimild til lækkunar eða niðurfellingar fasteignaskatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyrisþegum 2812/1999
- Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133)
- Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)
- Innheimta námslána 1013/1994 (SUA 1994:183)
- Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999
- Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
- Jafnræði án lagaheimildar stenst ekki 2025/1997 (SUA 1997:436)
- Jafnræði gjaldenda 2584/1998, 2585/1998
- Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækjakostnaðar 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 oftekinna skatta 2545/1998
- Jafnræði við greiðslu á tryggingarfé ferðaskrifstofa 2292/1997
- Jafnræði við úthlutun veiðileyfa 3717/2003
- 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 erlendis 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 simtölum við aðila utan fangelsis 1539/1995 (SUA 1996:115)
- Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)
- Réttur til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
- Röðun í launaflokka 742/1993 (SUA 1993:170)
- Sala ríkisjarða 2763/1999
- Skerðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga 1313/1994 (SUA 1995:203)
- Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrtifræðum 974/1993 (SUA 1995:66)
- Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)
- Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)
- Starfsviðtöl 2793/1999
- Synjun á niðurfellingu aðfarargjalda 2777/1999
- Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997
- Synjun á umsóknum 1754/1996
- Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
- Tegundaprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
- Tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs 911/1993 (SUA 1995:506)
- Tollflokkun sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)
- Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
- Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
- Undanþágur 557/1992 (SUA 1992:147), 379/1991 (SUA 1992:329)
- Undanþágur frá skilyrðum um haffærisskirteini 622/1992 (SUA 1993:275)
- Útboð í smíði skips 598/1992 (SUA 1994:387)
- Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52)
- Úthlutun veiðileyfa 712/1992 (SUA 1994:336), 955/1993 (SUA 1994:346)
- Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 842/1993 (SUA 1994:140)
- Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)
- Veiting styrkja til kaupa á hjálpartækjum 2074/1997 (SUA 1997:99)
- Veiting styrkja til útgerða smábáta 1838/1996 (SUA 1997:457)
- Verklagsreglur um veitingu námslána vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)
- Við breytingu á störfum ríkisstarfsmanna 2591/1998
- Við opinber innkaup 136/1989 (SUA 1990:148)
- Við ráðningu í starf 2862/1999
- Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)
- Við val á styrkþegum 1718/1996 (SUA 1997:177)
- Við viðurkenningu iðnmenntunar 1832/1996 (SUA 1997:134)
- Örorkulífeyrir 1127/1994 (SUA 1996:44)
- Kafarar** sjá Atvinnuréttindi
- Kaupskrárnefnd**  
293/1990 (SUA 1991:116), 3426/2002
- Kennarar** sjá Atvinnuréttindi
- Kirkjumál**
- Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar 42/1988 (SUA 1989:104)
- Kirkjugarðsgjöld, sjá Skattar og gjöld
- Kosning sóknarnefnda 1278/1994 (SUA 1995:183)

Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni 76/1989 (SUA 1990:131)

#### Kjarasamningar

742/1993 (SUA 1993:170)

**Kæruheimild** sjá Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra

#### Lagaheimild

*Ákvörðun um innra skipulag starfshátta*

*stjórnsýslunnar*

Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 986/1994 (SUA 1994:356)

#### Samninga

Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi 245/1990 (SUA 1991:93)

Heimild til að krefja um nýjan ábyrgðarmann að lánum hjá LÍN 1319/1994 (SUA 1996:303)

#### Stjórnvaldsákvæðana

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180)

Afdráttur barnsmeðlags af kaupum 110/1989 (SUA 1989:133), 208/1989 (SUA 1990:12)

Agaviðurlög vegna brots á reglum um afplánun utan fangelsis 3034/2000

Ákvörðun lögreglustjóra um afplánun vararefsingar 2546/1998

Ákvörðun ríkisskattstjóra 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 tiltekna 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 inneignir 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

Námshagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)

Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA 1990:186)

Réttindanám kennara 84/1989 (SUA 1990:162)

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 22/1988 (SUA 1988:24)

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 1328/1995 (SUA 1995:81)

Skuldajöfnun barnabóta við álögð gjöld sama árs 40/1988 (SUA 1988:22)

Starfsleyfi sálfræðinga 2241/1997

Synjun á 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)

Úthlutun byggðakvóta 3848/2003

Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarfar stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða 135/1989 (SUA 1989:23)

Þörf fyrir skýra lagaheimild 22/1988 (SUA 1988:24), 135/1989 (SUA 1989:23), 32/1988 (SUA 1990:134), 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144)

#### Stjórnvaldsfyrirmæla

Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39), 2256/1997

Birting EES-gerða 2151/1997

Ákvæði reglna um próftökugjald 3805/2003

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 umönnunargreiðslna 2416/1998

Ákvæði reglugerðar um veitingu dagsleyfa fanga 2735/1999

Búnaður og rekstur lyfjabúða 470/1991 (SUA 1992:96)

Endurmenntun löggiltra vigtarmanna 384/1991 (SUA 1991:26)

Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1992:189), 714/1992 (SUA 1994:239)

Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Gjaldskrá fyrir sorphirðu 2473/1998, 2500/1998

Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)



- Gjaldskrá um geymslu 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 málflutningsleyfi 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 uppþótar á dvalarstyrk 3416/2002
- Tolllífvilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
- Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29)
- Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 2417/1998
- Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
- Vaxtaálag á fasteignaveðbréf 1303/1994 (SUA 1997:270)
- Þörf fyrir skýra lagaheimild 22/1988 (SUA 1988:24), 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29), 123/1989 (SUA 1991:165), 3028/2000
- Til að koma á fót nýju stjórnvaldi*
- Hreindýraráð 670/1992 (SUA 1993:312)
- Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, 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 frekari skýringar á lagagrundvelli gjafsóknarbeiðni 3432/2002
- 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, 3848/2003
- Leiðbeiningar um kærheimild 2525/1998

Leiðbeiningar um kæruehimild 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, 3848/2003, 3712/2003

Leiðbeiningar um nánari framsetningu kröfugerðar í stjórnslukæru 2815/1999

Leiðbeiningar um rétt til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 3513/2002

Leiðbeiningar um rétt til að bera umsókn um ríkisborgararétt undir Alþingi 2848/1999

Leiðbeiningar um vegabréfsáritun 3545/2002, 3698/2003

Leiðbeiningarskylda bílastæðasjóds 2510/1998

Leiðbeiningarskylda félagsþjónustu sveitarfélaga um málskot 2154/1997

Leiðbeiningarskylda skattfirvalda 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 ekkjulfeyri 1058/1994 (SUA 1994:24)

Rangar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest 1818/1996 (SUA 1996:278)

Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meistarábréfs 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 feli í sér beiðni um endurupptöku 3599/2002

Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnslukæra 1771/1996 (SUA 1997:143), 2480/1998 og 2481/1998, 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001

Skýringar á ráðstöfun greiðslna vegna ofgreidds virðisaukaskatts 3540/2002

Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80)

Um rétt til aðgangs að gögnum sem skattrannsóknarstjóri 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, 3545/2002, 3698/2003

**Leiðrétting**

Á staðfestu endurriti 399/1991 (SUA 1992:168)

Gölluð eintök send fyrir mistök 2458/1998

**Leiðsögumenn** sjá Atvinnuréttindi

**Leigubifreiðastjórar** sjá Atvinnuréttindi

## Lífeyrismál

### Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins

Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris 46/1988 (SUA 1989:55), 82/1989 (SUA 1991:56), 389/1991 (SUA 1992:94)

Eftirlaunaréttur í tilefni af tilflutningi í starfi 1448/1995 (SUA 1996:357)

Eftirmannsregla 3099/2000, 3020/2000

Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna 348/1990 (SUA 1991:65), 1897/1996 (SUA 1997:190), 2938/2000

Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns 115/1989 (SUA 1989:57), 2411/1998, 2517/1998

Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins 432/1991 (SUA 1992:91), 800/1993 (SUA 1993:125)

Mismunur lífeyriskjara í ljósi stéttarfélagsaðildar 3881/2003

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 Eftirlaunastjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans 2476/1998

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunastjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands fórst 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)

Ávisun 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 lyfseðla 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  
 Almannafríður og allsherjarregla 2824/1999 og 2836/1999  
 Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar  
 Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)  
 Bókhaldrannsókn 848/1993 (SUA 1993:126)  
 Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign 2824/1999 og 2836/1999  
 Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)  
 Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 308/1990 (SUA 1991:82)  
 Samskipti lögreglu og annarra stjórnvalda 2824/1999 og 2836/1999  
 Starfsnám lögreglumanna 707/1992 (SUA 1993:159)  
 Þátttaka lögreglu í búfjártalningu 135/1989 (SUA 1989:23)  
 Sjá einnig Meðferð ákærvalds  
**Lögreglurannsókn** sjá Meðferð ákærvalds  
**Lögreglusamþykktir** sjá Stjórnvaldsfyrirmæli  
**Lögræðismál** sjá Persónuréttindi  
**Lögtaka reglugerða EBE**  
 1724/1996 (SUA 1997:111), 2037/1997  
**Makaskiptasamningar**  
 1825/1996 (SUA 1997:164)  
**Mannanöfn**  
 Breyting á eigin nafni 675/1992 (SUA 1993:131)  
 Breyting á kennin nafni 675/1992 (SUA 1993:131), 860/1993 (SUA 1994:171)  
 Breyting nafnrítunar 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 eiginnaframs 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)  
 Fundafrelsi 3820/2003  
*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  
 Fundafrelsi 3820/2003  
 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, 3786/2003  
 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, 3820/2003  
 Útgáfa ríkissaksóknara á áfrýjunarstefnu 1818/1996 (SUA 1996:278)  
 Vistun fanga í einangrun 3518/2002  
 Ráðstöfun sóknargjalda 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)  
 Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43)  
 Tjáningarfrelsi 3820/2003  
 Trúfrelsi 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132), 715/1992 (SUA 1993:235)  
 Verkfallsréttur 3409/2002  
 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 útflutningsskyldu 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 sjúkranuddara 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 lækkun 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 kærunefnd jafnréttismála 2458/1998
- Meðferð mála hjá samgönguráðuneytinu 1885/1996
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 3744/2003
- Meðferð mála hjá yfirfasteignamatnefnd 2564/1998
- Meðferð mála hjá yfirskattanefnd 1190/1994 (SUA 1994:270), 1440/1995 (SUA 1996:524), 1859/1996 (SUA 1997:319)
- Ósk um aðgang að gögnum um látinn föður 1359/1995 (SUA 1995:280)
- Rannsókn á meintum ávirðingum ríkisstarfsmanns 927/1993 (SUA 1994:193)
- Ríkisstyrkir í skipasmíðum 1483/1995 (SUA 1997:204)
- Seinagangur við lögreglurannsókn 287/1990 (SUA 1991:68), 298/1990 (SUA 1991:71), 223/1989 (SUA 1991:75)
- Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000
- Sérfræðiviðurkenning í sálarfræði 1232/1994 (SUA 1996:95)
- Skattýfirvöld 1859/1996 (SUA 1997:319), 1693/1996 (SUA 1997:364), 1924/1996
- Skilnaðarmál 399/1991 (SUA 1992:168)
- Skylda ædra stjórnvalds til efnislegs úrskurðar um hvort óhæfileg töf hefði orðið á afgreiðslu máls 2289/1997
- Svar ráðuneytis vegna athugasemda umsækjanda um starf 3066/2000
- Svara ber erindum svo fljótt sem verða má 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237), 2009/1997, 1754/1996, 2635/1998, 2770/1999
- 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 eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105)
- Veiting á embætti 2850/1999
- Veiting stöðu við Háskóla Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431), 2087/1997
- Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 1266/1994 (SUA 1995:121)
- Yfirskattanefnd ber að ganga 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
- Málskot til ædra stjórnvalds** sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra
- Málsmeðferð** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórn-sýsluaðila, 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 símareknings 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 ákæruvalds**

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)

Heimild ríkissaksóknara til að veita fjölmiðlum upplýsingar 3786/2003

Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 436/1991 (SUA 1992:111)

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 308/1990 (SUA 1991:82)

Niðurfelling saksóknar 3786/2003

Orðalag í tilkynningu um niðurfellingu saksóknar 3786/2003

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 lagastöð 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 lagastöð 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 ríkisborgarétt 3574/2002.

Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 436/1991 (SUA 1992:111, SUA 1995:29 og SUA 1996:649)

Eftirlit 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 lögskýringa-gögnum en ekki lagatextum 1820/1996

Gatnagerðargjöld 826/1993 (SUA 1994:254 og SUA 1995:30)

Gjaldtaka skv. framhaldsskólalögum 1063/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:394)

Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í 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 ákvæðana töllyfirvalda 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 Hafrannsóknastofnunar 2607/1998

Skráning mannanafna í Þjóðskrá Hagstofu Íslands 931/1993 (SUA 1994:172 og SUA 1995:34)

- Skýlda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001
- Stjórnsýslusamband bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Tegundarprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87, SUA 1992:326 og SUA 1995:26)
- Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1995:31)
- Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)
- Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar 1189/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:97)
- Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Vandaðir löggjafarhættir (SUA 1995:12)
- Vextir og verðbætur af 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)
- 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 einkunnagjöf 1852/1996 (SUA 1997:428)
- Brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295 og SUA 1995:547), 2916/2000
- Einkaskólar 2011/1997 (SUA 1997:435)
- Innheimta efnisgjalds 32/1988 (SUA 1990:134)
- 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 skólalastjóra 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 fulltrúa í starfsgreinaráð 2479/1998
- Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
- Veiting iðnréttinda 2814/1999
- Sjá einnig Námslán og námsstyrkir
- Milliríkjasamningar**
- sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki
- Mæðralaun** sjá Almannatryggingar
- Nauðungarvistun** sjá Persónuréttindi
- Náðun**
- 77/1989 (SUA 1989:48), 480/1991 (SUA 1991:32), 2144/1997
- Námshæfi** 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
- Fjöldatakmörkanir 1830/1996 (SUA 1997:218)
- Gögn sem umsækjanda er gert að leggja fram 1319/1994 (SUA 1996:303), 3854/2003
- 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, 3741/2003
- Lán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 1241/1994 (SUA 1996:297)
- Lán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324), 1679/1996 (SUA 1996:336), 3599/2002, 3854/2003
- Lánshæfi náms við tæknibraut fjölbrautarskóla 1226/1994 (SUA 1996:331)
- Mat á námsframvindu 1305/1994 (SUA 1996:292), 1824/1996
- Meðferð lánsúmsóknar 318/1990 (SUA 1990:148)
- Nauðsyn þess að reglur um úthlutun námslána séu stöðugar og fyrirsjáanlegar námsmönnum 1679/1996 (SUA 1996:336)
- Nám í hjúkrunarfræði 1830/1996 (SUA 1997:218)
- Reglur um úthlutun námslána 318/1990 (SUA 1990:148), 574/1992 (SUA 1992:149), 3599/2002
- 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)
- Úmsókn um námsaðstoð berst að liðnum úmsóknarfresti 557/1992 (SUA 1992:147)
- Undirbúningur ákvæðunar um fjárhæð námslána 2891/1999
- Verklagsreglur 547/1992 (SUA 1992:142)
- Nefndir, ráð og stjórnir** sjá Stjórnsýslunefndir
- Nemendur** sjá Menntamál
- Neytendamál**
- 2236/1997, 2292/1997
- Niðurlagning stofnunar**
- Menningarsjóður 561/1992 (SUA 1992:137)
- Niðurlagning stöðu** sjá Opinberir starfsmenn

**Norðurlandasamningar**

Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 59/1988 (SUA 1989:33)  
 Samstarfssamningur Norðurlandanna 163/1989 (SUA 1989:92 og SUA 1990:228), 1805/1996 (SUA 1997:208), 3042/2000  
 Samræmdar norrænar reglur um stuðning við norræna námsmenn 1805/1996 (SUA 1997:208)  
**Opinber innkaup**  
 Framkvæmd útbóðs í skólaakstur 695/1992 (SUA 1993:179)  
 Frávísun kæru vegna höfnunar í forvali 3712/2003  
 Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útbóði 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, 3684/2003 og 3714/2003, 3680/2002, 3736/2003, 3878/2003  
 Aðstoð ráðningarfyrirtækis 3616/2002  
 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, 3684/2003 og 3714/2003, 3878/2003  
 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)  
 Ólögæt sjónarmið 227/1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416)  
 Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 95/1989 (SUA 1989:112), 244/1990 (SUA 1990:177)  
 Sambærilegri stöðu hafnað? 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)  
 Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu 1355/1995 (SUA 1996:371)  
 Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 1355/1995 (SUA 1996:371)  
 Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 262/1990 (SUA 1991:95)  
 Staðfesting ráðningarsamnings 2569/1998  
 Starfslókasamningar 858/1993 (SUA 1995:332)  
 Stjórnunarréttur 2887/1999  
*Stöðuveitingar*  
 Almenn hæfisskilyrði slökkviliðsmanna 2862/1999  
 Forgangur í lausa stöðu 65/1988 (SUA 1989:111), 244/1990 (SUA 1990:177), 1134/1994 (SUA 1995:300), 1520/1995 (SUA 1996:443), 2676/1999, 2701/1999

- Könnun á afstöðu starfsmanna til umsækjanda 2701/1999
- Leiðbeiningar um heimild til þess að fá rökstuðning 1310/1994 (SUA 1996:409), 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2992/2000, 3066/2000, 3077/2000, 3245/2001, 3667/2002
- 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, 3667/2002, 3680/2002, 3736/2003
- 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 skólastjóra í réttindanámi 84/1989 (SUA 1990:162 og SUA 1991:171)
- Setning í stöðu lögreglufulltrúa 2699/1999, 3667/2002
- Setning í stöðu skólastjóra 1196/1994 (SUA 1995:309), 2641/1999
- Setning til reynslu í embætti 2850/1999
- Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á 1134/1994 (SUA 1995:300), 1310/1994 (SUA 1996:409), 1623/1995 (SUA 1996:420), 1520/1995 (SUA 1996:443), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2202/1997, 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3077/2000, 3490/2002, 3680/2002
- Skipun í embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands 3245/2001
- Skipun í starf flokksstjóra hjá embætti tollstjórans í Reykjavík 3736/2003
- Skipun í stöðu lögreglufulltrúa 2696/1999
- Skipun og störf dómnefnda um stöður við Háskóla Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431)
- Sumarafleysingar 1344/1995 (SUA 1995:342), 2569/1998
- Svör við umsóknum um auglýsta stöðu 42/1988 (SUA 1989:104), 382/1991 (SUA 1992:151), 2879/1999, 3066/2000
- Umsagnir við stöðuveitingu sjá Álitsumleitan
- Umsókn berst að liðnum umsóknarfresti 2826/1999
- Umsókn bundin því skilyrði að umsækjandi fái að gegna tveimur stöðum hjá ríkinu á sama tíma 1623/1995 (SUA 1996:420)
- Umsókn um laust starf 2608/1998
- Undirbúningur og rannsókn máls 382/1991 (SUA 1992:151 og SUA 1993:341), 2699/1999, 2787/1999, 2793/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3490/2002, 3736/2003
- 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
- Uppsögn ríkisstarfsmanns*
- Byggð á málefnalegum sjónarmiðum 881/1993 (SUA 1994:207)
- Frávikning að fullu 2127/1997
- Játning starfsmanns um refsivert brot lá ekki fyrir við frávikningu úr starfi 2127/1997
- Meðferð kærumáls 2877/1999
- Ráðningarsamningur kveður ekki með skýlausum hætti á um heimild til uppsagnar 1767/1996
- Skilyrði uppsagnar 1147/1994 (SUA 1996:401)
- Vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA 1996:384), 1147/1994 (SUA 1996:401)
- Vegna misfella 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)
- Verkfallsréttur flugumferðarstjóra 3409/2002
- Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Þagnarskylda
- Orkuveita Reykjavíkur**  
3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.
- Orlof**
- Áhrif orlofsréttinda við úrlausn um rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði 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 stjórnvaldsákvæðanir sjá**  
Stjórnvaldsákvæðanir
- Ólögæt sjónarmið** sjá Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á
- Ólögæt skilyrði fyrir leyfisveitingu** sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu
- Óréttmætir viðskiptahættir**  
Tegundapröfun 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 símainntaks 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**

Atvinnuleysisstryggingar 1850/1996 (SUA 1997:119), 2036/1997, 1927/1996, 2868/1999, 3691/2003

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, 3744/2003

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000

Ákvörðun matsnefnda um starfsheiti kennara 1380/1995 (SUA 1997:125)

Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru 298/1990 (SUA 1991:71)

Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við stjórnýslukæru 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 greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði 3456/2002, 3744/2003

Ákvörðun um veitingu á opinberu starfi 2569/1998, 3667/2002

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), 3854/2003

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)

Innheimta meðlags 3724/2003

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, 3854/2003

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 almenntrygginga 2796/1999, 3208/2001

Meðferð mála hjá útlendingaefirlitinu 3545/2002, 3698/2003

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

Refsikennd 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)

Skylda 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 opinberrar stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2879/1999, 3490/2002, 3736/2003

Úthlutun byggðakvóta 3708/2003, 3848/2003

Val á nefndarmönnum í prófnefnd 2498/1998

Veiting leyfis til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Veiting stöðu 1923/1996, 2701/1999

Veiting stöðu þegar einn umsækjanda 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 Stjórnslunefndir

**Reglugerðir** sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

**Rekstrarstyrkir í landbúnaði**  
1718/1996 (SUA 1997:177)

**Reynslulausn** sjá Fangelsismál

### Réttaróvissa

Skilyrði bótaskyldu skv. lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota 3791/2003

### 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)

### Ríkisborgaréttur

2848/1999, 3574/2002

### 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)

Viðbrögð við verkfallsboðun 3409/2002

### Ríkisstyrkir með skipasmíðum

1483/1995 (SUA 1997:204)

### Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni

104/1989 (SUA 1990:87)

**Ríkisúttvarpið** sjá Sjónvarps- og úttvarpsmálefni

### 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 vinnveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Arðskrármat 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 kaupskrárnefndar um upphafstíma launabreytinga 3426/2002

Ákvörðun kjaranefndar 2271/1997 og 2272/1997, 2496/1998, 2606/1998, 2973/2000, 2953/2000

Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)

Ákvörðun stjórnslunefndar 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, 3490/2002, 3680/2002
- 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)
- Refsikennd 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 lagatilisun 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 beiðni 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 nauðungaruppbóði 28/1988 (SUA 1989:28)
- Synjun leyfis til að nota starfsheitið kennari 1380/1995 (SUA 1997:125)
- Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í prótabú 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 ríkisborgarétt 3574/2002
- Synjun um veitingu ívilunar 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 umhverfissráðuneytisins 2431/1998
- Úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga 2858/1999, 3219/2001
- Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 2868/1999, 3115/2000, 3691/2003
- 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 áfrýjunarnefndar hugverkaréttinda á sviði iðnaðar 3754/2003
- Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um vegabréfsáritun 3545/2002
- 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
- Úthlutun byggðakvóta 3756/2003, 3848/2003
- Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)
- Veiting styrks til kaupa á hjálparkækjum 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99)
- Sjá einnig Stjórnsýslukæra/Form og efni úrskurða í kerumáli.
- Sakarkostnaður**  
2063/1997, 2815/1999
- Samfélagsþjónusta** sjá Fangelsismál
- 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 2271988 (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 stjórnáráðgjafar****Sími sjá Póst- og símámál****Sjálfsfagnarstofnanir**

Breyting á skipulagsskrá 3503/2002

**Sjávarútvegur**

Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998

Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001

sjá Stjórnun fiskveiða

**Sjónarmið sem stjórnáráðgjafar er byggð á****Lögmæt sjónarmið**

Ákvörðun um forsjá barns 182/1989 (SUA 1990:107), 596/1992 (SUA 1992:50)

Ákvörðun um föstur 2261/1997

Ákvörðun um greiðslu kostnaðar af 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 útvarpsstöðva 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 til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 1380/1995 (SUA 1997:125)

Synjun um reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33)

Uppsögn úr starfi við leikskóla 2264/1997

Val á umsækjendum í 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)

**Ölögmaet sjónarmið**

Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt 66/1988 (SUA 1989:79), 661/1992 (SUA 1992:59)

Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu 458/1991 (SUA 1991:84)

Ákvörðun samgönguráðuneytisins um að sveitarfélag skyldi hafa forræði á akstri 2397/1998

Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 993/1994 (SUA 1996:206)

Hverjum veitt verður heimild til að ganga til samninga við Varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)

Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatta hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum 672/1992 (SUA 1993:242)

Mat á umsóknum um greiðslu lífeyris eftir lát sambúðarmanns 2418/1998, 2517/1998

Niðurlagning stöðu 227/1990 (SUA 1990:172)

Setning reglugerðar 562/1992 (SUA 1992:183)

Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 136/1989 (SUA 1990:148)

Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 435/1991 (SUA 1992:206)

Við veitingu opinberra 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 stjórnmalaflokka 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 hjá bankastofnunum 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  
 kartöfluuppskeru 1729/1996  
 Álagning og ráðstöfun tryggingaeftirlitsgjalds  
 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  
 virðisaukaskatts 1924/1996  
 Dvalarkostnaður á hjúkrunarheimili 2125/1997  
 Endurákvörðun 2309/1997, 3344/2001  
 Endurgreiðsla aðflutningsgjalds og söluskatts af efni  
 og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflstöð  
 155/1989 (SUA 1991:122)  
 Endurgreiðsla oftekens 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 yfirsattanefndar 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 skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA  
 1997:279)  
 Gjaldskylda vegna færanlegra krana 176/1989 (SUA  
 1990:202 og SUA 1991:171)  
 Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998  
 Heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)  
 Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta  
 ákvörðunum skattstjóra til 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  
 Holræsagjald 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 próftökugjalds 3805/2003  
 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 hlutafjáreignar 1970/1996  
 Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997  
 Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA  
 1990:186)  
 Lagning hitaveitu 2379/1998  
 Lækkun eignarskattsstofns 1427/1995 (SUA  
 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997  
 Lækkun tekjuskattsstofns 2147/1997, 1970/1996,  
 2532/1998, 2723/1999  
 Markaður tekjustofn 562/1992 (SUA 1992:183)  
 Matsreglur ríkisskattstjóra 472/1991 (SUA 1993:219),  
 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA  
 1993:240), 1934/1996 (SUA 1997:406)  
 Mengunareftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)  
 Mörk atvinnurekstrar eða sjálfstæðrar starfsemi  
 samkvæmt skattalögum 1858/1997 (SUA  
 1997:388)  
 Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA  
 1990:186)  
 Norðurlandasamningur um aðstoð í skattamálum  
 2654/1999  
 Orkuveitningar hjá Orkuveitu Reykjavíkur  
 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.  
 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 húsnæðissparnaðarreikn-  
 ingum 8/1988 (SUA 1989:98)  
 Sektorrefsing 3047/2000  
 Sérstök tollmeðferð vöru 2219/1997  
 Sjómannaafláttur 2342/1997, 2521/1998  
 Skattaframkvæmd 2542/1998  
 Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa  
 erlendis 488/1991 (SUA 1991:130)  
 Skattasniðganga 1931/1996  
 Skatteftirlit 2896/1999, 2954/2000  
 Skattlagningarheimild (SUA 1992:9), 435/1991 (SUA  
 1992:206), 610/1992 (SUA 1992:220)  
 Skattmat ríkisskattstjóra 1435/1995 (SUA 1996:512),  
 1934/1996 (SUA 1997:406)  
 Skattskyldar tekjur 1931/1996

Skráning og mat fasteigna 2878/1999  
 Skýringar á ráðstöfun greiðslna vegna ofgreidds virðisaukaskatts 3540/2002  
 Sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998  
 Sóknargjöld 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)  
 Staðgreiðsla skatta 877/1993 (SUA 1994:261 og SUA 1995:545)  
 Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna 610/1992 (SUA 1992:220)  
**Söluskattur**  
 Af afnotagjöldum kapalkerfis 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)  
 Af ólögðmætri 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  
 Tollflokkan sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)  
 Tollvilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)  
 Tollvilnanir öryrkja vegna bifreiðakaupa 1845/1996 (SUA 1997:59)  
 Tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)  
 Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1994:417)  
 Tryggingagjald 1726/1996 (SUA 1996:564)  
 Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)  
 Undanþága frá greiðslu 2927/2000  
 Upplýsingar um tilefni skýrslutöku 2896/1999, 2954/2000  
 Upplýsingaskýrsla 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 ofgreiddum skattfé 86/1989 (SUA 1990:197 og SUA 1994:416), 174/1989 (SUA 1992:196), 2545/1998  
 Virðisaukaskattur 2777/1999  
 Sjá á hinn bóginn Þjónustugjöld  
**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 sameignar 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 byggingarmála 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 berast  
**Skráning og meðferð persónuupplýsinga**  
 Birting á persónulegum fjárhagsmálefnum einstaklinga í skrá sem unnin var kerfisbundið úr álagningarskrám 1299/1994 (SUA 1995:479)  
 Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)  
 Viðvera fulltrúa stjórnarmálaflokks á kjörfundi 2828/1999  
 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, 3490/2002  
 Á upplýsingum um málsatvik frá umsagnaraðilum 2639/1999 og 2710/1999  
 Á upplýsingum um starfshæfni umsækjenda um opinbert starf 3616/2002  
 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 löglerðs fulltrúa sýslumanns í tilefni af ökuleyfisvoptingu 912/1993 (SUA 1994:209)

Frestun á endurgreiðslu námslána vegna fjárhagsörðugleika 2134/1997 (SUA 1997:229)

Greiðsla bensinstyrks 2466/1998 og 2549/1998

Leiðbeiningareglur í ættleiðingarmálum 2435/1998

Lækkun á örorkumati 2343/1997

Námslán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)

Reglur kjaranefndar til að meta hæfi prófessora 2973/2000

Reglur kjaranefndar um ákvörðun greiðslna vegna aukastarfa 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998

Starfsreglur flugmálastjórnar um nám í flugumferðarstjórn 1885/1996

Undanþága frá búsetuskilyrði í húsi á snjóflóðahættusvæði 2639/1999 og 2710/1999

Veiting afleysingastarfs í lögreglu 2569/1998

Veiting gjafsóknarleyfis 753/1993 (SUA 1993:83), 2572/1998, 2717/1999

Verklagsreglur um fyrningarfrest í slysamálum 2305/1997

Verklagsreglur um mat á nauðsyn hjálpartækja 2074/1997 (SUA 1997:99), 2855/1999

Verklagsreglur um skilyrði fyrir ívilnun 1833/1996 og 2339/1997, 2723/1999

Verklagsreglur um styrkveitingar 2487/1998

Verklagsreglur um umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 1706/1996 (SUA 1997:64)

Verklagsreglur varðandi endurveitingu ökuréttar 790/1993 (SUA)

Viðmiðunarreglur um úthlutun bifreiðakaupastyrkja 2511/1998, 2796/1999

**Skýrleiki laga**  
1710/1996 (SUA 1997:73), 1815/1996

**Skýrslur** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

**Slysatryggingar** sjá Almannatryggingar

**Smábátar**  
1714/1996 (SUA 1997:446), sjá Stjórnun fiskveiða

**Starfsheiti** sjá Atvinnuréttindi

**Starfssvið 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 fjölburafæðingu 653/1992 (SUA 1992:245)

Lagasetning Alþingis 64/1988 (SUA 1989:113), 187/1989 (SUA 1990:127), 242/1990 (SUA 1990:205), 323/1990 (SUA 1990:206), 394/1991 (SUA 1991:130), 3881/2003

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið 737/1992 (SUA 1992:245)

Skattaletg 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), 3426/2002, 3717/2003

*Dómstólar*

Ágreiningur um framkvæmd aðfarar 1377/1995 (SUA 1995:492)

Ákvörðun dóms um upphafstíma og tímalengd ökuréttindasvoptingar 1896/1996 (SUA 1997:462)

Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 18/1988 (SUA 1988:21), 51/1988 (SUA 1988:22), 288/1990 (SUA 1990:207), 673/1992 (SUA 1992:245), 560/1992 (SUA 1992:246), 1052/1994 (SUA 1994:184), 1747/1996 (SUA 1997:246), 1919/1996 (SUA 1997:443)

Félagsdómur 1747/1996 (SUA 1997:246)

Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 184/1989 (SUA 1989:115)

Mál er snerta sammingsbundin réttindi ríkisstarfsmanna 1409/1995 (SUA 1995:492)

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 7/1988 (SUA 1988:19)

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélagi 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, 3791/2003

Skráning lögheimilis 890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304)

Störf dómkvaddra matsmanna 372/1990 (SUA 1990:208)

Störf skiptastjóra í þrotabúi 1254/1994 (SUA 1994:305)

Þingfesting dómsmáls 134/1989 (SUA 1989:113)

Þinglýsing veðréttinda 237/1990 (SUA 1990:207)

Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA 1989:116)

*Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis* (SUA 1988:7)

*Kirkjumálefni*

1278/1994 (SUA 1995:183)

*Kvörtunarefni*

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnisýslugerningi 360/1990 (SUA 1990:212), 490/1991 (SUA 1991:130)

Varðaði kvartanda ekki sérstaklega 136/1989 (SUA 1990:148), 291/1990 (SUA 1990:213)

Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi 190/1989 (SUA 1989:116)

*Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns*

Aðild að stéttarfélagi 493/1991 (SUA 1991:142)

Ágreiningur um fasteign 469/1991 (SUA 1991:142)

Ágreiningur á milli einstaklinga 175/1989 (SUA 1990:125)

Ágreiningur á milli einstaklinga og samtaka þeirra 2044/1997 (SUA 1997:442)

Ágreiningur um hvort ákvarðanir eða athafnir stjórnvalda, sem taldar verða samrýmast gildandi lögum, stangist á við almenn réttlætis- eða siðferðisviðmið 3820/2003

Ákvarðanir stjórnmalasamtaka 1416/1995 (SUA 1995:495)

Bankaviðskipti 12/1988 (SUA 1988:19)

Einkaréttarleg samningsatriði 508/1991 (SUA 1992:255), 3820/2003

Fjárhæðanefnd fiskiskipa 587/1992 (SUA 1992:256)

Listaháskóli Íslands 2830/1999

Norræni kvikmynd- og sjónvarpssjóðurinn 1172/1994 (SUA 1995:496)

Sameining lífeyrissjóða 358/1990 (SUA 1990:212)

Starfshættir nefndar starfsmannafélags 1460/1995 (SUA 1995:495)

Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli 1913/1996 (SUA 1996:592)

Störf lögmannna 310/1990 (SUA 1990:212)

Uppgjör bótamála milli einstaklinga 787/1993 (SUA 1994:31)

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum 3107/2000

Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 82/1989 (SUA 1991:56)

Sjá hér einnig Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög

*Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun*

Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 833/1993 (SUA 1994:305)

Óréttmætir viðskiptahættir 994/1994 (SUA 1994:306)

*Mál verður borið undir sérstaka úrskurðarnefnd*

Ágreiningur um sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998

*Málsaðild*

Álagning og innheimta skemmtanaskatts 364/1990 (SUA 1990:213)

Hagsmunir af ákvörðun kjaranefndar 2471/1998

Minnihluti nefndar á vegum ríkisins 2249/1997 (SUA 1997:442)

Sala tilraunastöðvar 291/1990 (SUA 1990:213)

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)

*Málkot til æðra stjórnvalds*

Afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra 552/1992 (SUA 1992:253)

Almenn kæruleið skattamála 1811/1996 (SUA 1996:586)

Ágreiningu um efndir samnings um ráðstöfum fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 572/1992 (SUA 1992:253)

Ágreiningu um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra 558/1992 (SUA 1992:249)

Ágreiningu um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 556/1992 (SUA 1992:249)

Ágreiningu út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra 525/1992 (SUA 1992:250)

Ágreiningu vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 3592/2002

Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra 307/1990 (SUA 1990:209)

Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgönguráðherra 359/1990 (SUA 1990:210)

Ákvörðun framhaldsskóla um brottvísun fanga úr námi verður borin undir menntamálaráðherra 3101/2000

Ákvörðun fyrrisvarsmanna 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 dómsmálaráðherra 144/1989 (SUA 1989:114), 343/1990 (SUA 1990:210)

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra 615/1992 (SUA 1992:249)

Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra 489/1991 (SUA 1991:135), 431/1991 (SUA 1991:137)

Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til tryggingaráðs 1341/1995 (SUA 1995:493)

Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður skotið til félagsmálaráðuneytis 1779/1996 (SUA 1996:586)



Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra 731/1992 (SUA 1992:246)

Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra 475/1991 (SUA 1991:137)

Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 576/1992 (SUA 1993:195)

Ákvörðun valnefndar Lögregluskóla ríkisins verður borin undir dómsmálaráðherra 2465/1998

Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgöngumálaráðherra 160/1989 (SUA 1990:209), 538/1991 (SUA 1991:135)

Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið 527/1991 (SUA 1991:136)

Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður borin undir utanríkisráðuneytið 1627/1995 (SUA 1995:494)

Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra 527/1991 (SUA 1991:136)

Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalistum verður borin undir tölvunefnd 1622/1995 (SUA 1995:494)

Formleg krafa um vaxtagreiðslu vegna ofgreidds skattfjár skal beint að embætti tollstjórans í Reykjavík 2386/1998

Gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 696/1992 (SUA 1992:247)

Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskirteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 690/1992 (SUA 1992:252)

Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna umsóknar eiginkonu um 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 simsmíði 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 fóðurgjalds 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 bankæfirlit 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)

Takmarkanir á málskotsrétti til kærunefndar kaupskrárnefnda 3426/2002

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“

#### **Stímpilgjöld**

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)

Brúttóttönn 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)

Úthlutun aflaheimilda 3699/2003

##### *Sérveiðar*

Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liönu tímabili 418/1991 (SUA 1992:300)

Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)

Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ við úthlutun aflahlutdeildar í skarkola 90/146

Úthlutun leyfa til rækjuveiða 274/1990 (SUA 1990:185)

Úthlutun leyfa til tilraunaveiða á rækju 955/1993 (SUA 1994:346)

Stjórn fiskveiða á alþjóðlegu hafsvæði 894/1993 (SUA 1994:327)

Umsögn sveitarfélags um sölu aflahlutdeildar fiskiskips 1034/1994 (SUA 1994:351)

##### *Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeildar/aflamarks)*

Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 521/1991 (SUA 1992:262)

Ákvörðun meðal aflahlutdeildar báts eftir stækkun hans 677/1992 (SUA 1993:268)

Bygðakvóti 3708/2003, 3756/2003, 3848/2003

Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta 486/1991 (SUA 1992:257), 521/1991 (SUA 1992:262)

Flutningur aflamarks 1714/1996 (SUA 1997:446)

Heimild til að breyta veiðitilhögun innan fiskveiðiárs 495/1991 (SUA 1992:277), 504/1991 og 523/1991 (SUA 1992:281), 554/1992 (SUA 1992:300)

Heimild til að nýta eigin veiðireynslu 444/1991 (SUA 1991:143), 449/1991 (SUA 1991:150), 452/1991 (SUA 1991:151), 504/1991 og 523/1991 (SUA 1992:281), 554/1992 (SUA 1992:300)

Hvenær telst bátur hafa komið til veiða 526/1991 (SUA 1992:283)

Sameining aflamarks bundin skilyrðum 317/1990 (SUA 1990:185)

Sóknarmark fellt niður með nýjum lögum 398/1991 (SUA 1991:145)

Synjun um aflamark á grundvelli eigin veiðireynslu reist á röngum lagagrunni 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144), 495/1991 (SUA 1992:277)

Úthlutun aflaheimilda til að standa undir kostnaði rannsókna á lífríki sjávar 2607/1998

Verkefni samstarfsnefndar 526/1991 (SUA 1992:283)

##### *Veiðileyfi*

Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða 370/1990 (SUA 1991:149)

Dráttur á skoðun báts 704/1992 (SUA 1993:290)

Leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)

Leyfi til veiða á innfjarðarækju 3717/2003

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 fyrir útgáfu veiðileyfa 3717/2003

Skilyrði í reglugerð um haffærisskirteini 505/1991 (SUA 1992:270), 622/1992 (SUA 1993:275)

Skilyrði um skráningu á skipaskrá 704/1992 (SUA 1993:290)

Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 444/1991 (SUA 1991:143), 529/1991 (SUA 1992:290)

Skilyrði um vinnslu hjá tiltekinni vinnslustöð 1714/1996 (SUA 1997:446)

Smíðaleyfi 494/1991 (SUA 1992:299), 529/1991 (SUA 1992:290)

Smíðalok nýrra báta 529/1991 (SUA 1992:290), 494/1991 (SUA 1992:299)

Svipting veiðileyfis 2355/1998, 2778/1999, 2519/1998

##### *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. söluskattlögum 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 umhverfissráðuneytisins 2322/1997
- Úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga 3515/2002
- Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 2868/1999
- Sjá einnig Rökstuðningur
- Kærufrestur*
- Áhrif vanrækslu á að leiðbeina um rétt til að kæra ákvörðun 3055/2000
- Kæra berst að liðnum kærufresti 3712/2003
- 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*
- Ágreiningu vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa verður ekki skotið til úrskurðarnefndar almannatrygginga heldur heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 3592/2002
- 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 viðskiptaráðuneytisins 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 tryggingamálaráðherra 541/1991 (SUA 1993:327)
- Ákvörðun stjórnar Viðlagatryggingar Íslands um veitingu styrkja sætir kæru til viðskiptaráðuneytisins 2487/1998
- Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórn-sýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 170/1989 (SUA 1990:97), 2041/1997 (SUA 1997:142)
- Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga sætir kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1771/1996 (SUA 1997:143)
- Ákvörðun um sorphirðugjald sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2473/1998, 2500/1998
- Ákvörðun Vegagerðarinnar sætir kæru til samgönguráðuneytisins 3223/2001
- Endurákvörðun skattstjóra kæránleg til yfirskattanefndar 2078/1998
- Framkvæmd könnunarprófa í símsmiði á vegum Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins sætir kæru til menntamálaráðuneytisins 2814/1999
- Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfissráðuneytisins 496/1991 (SUA 1992:16)
- Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytisins 1746/1996 (SUA 1996:168)
- Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 2168/1997, 2637/1999, 3055/2000, 3777/2003
- Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312 og SUA 1995:544)
- Kæra á ákvörðun sveitarfélags til ráðherra verður ekki byggð á 26. gr. stjórn-sýslulaga 3055/2000
- Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 668/1992 (SUA 1993:143)
- Synjun ríkislögreglustjóra á ráðningarsamningi ekki endurskoðuð af æðra stjórnvaldi 2569/1998
- Tillögur stjórnar Hollustuverndar ríkisins sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2215/1997, 2299/1997
- Túlkun kæruheimilda 903/1993 (SUA 1995:516), 3609/2002
- Úrskurðarvald kærunefndar um breytingu aðalskipulags sem staðfest hefur verið af ráðherra 2906/1999
- Úrskurðir tryggingaráðs verða ekki kærðir til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1962/1996 (SUA 1996:63)
- Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis
- Leiðbeiningar um kæruheimild sjá Leiðbeiningar Lögskýringarsjónarmið við skýringu kæruheimilda 496/1991 (SUA 1992:16)
- Lögboðinn 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 umhverfissráðuneytinu 1969/1996 (SUA 1997:420), 2210/1997, 2390/1998, 2431/1998
- Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd 2594/1998
- Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd almennatrygginga 3515/2002
- Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2556/1998
- Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar*
- Ákvörðun stjórnvalds að fresta ekki réttaráhrifum ákvörðunar kærð til æðra stjórnvalds 1336/1995 (SUA 1995:176)
- Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 497/1991 (SUA 1992:40)
- Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar 313/1990 (SUA 1990:113), 161/1989 (SUA 1990:218), 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
- Sakarforræði í málum fyrir yfirskattaneftnd 1048/1994 (SUA 1995:443)
- Úrlausn máls stöðvuð þar sem það hafði verið lagt fyrir dómstóla 1311/1994 (SUA 1995:286)
- Úrlausnarmöguleikar 1107/1994 (SUA 1995:124)
- Úrskurðarskylda 496/1991 (SUA 1992:16), 309/1990 (SUA 1992:237), 1571/1995 (SUA 1996:414), 1885/1996, 2289/1997, 2442/1998, 2480/1998 og 2481/1998, 3241/2001
- Stjórnsýslulög**
- 224/1989 (SUA 1989:7), 25/1988 (SUA 1991:166), (SUA 1996:13)
- Gildissvið 2264/1997, 2793/1999
- Stjórnsýslunefndir**
- Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA 1992:104)
- Ályktunarhæfni 3284/2001
- Framlenging skipunartíma 2533/1998
- Hagsmunaaðili tilnefni ekki mann í prófnefnd 285/1990 (SUA 1990:36)
- Kæruneftnd fjöleignarhúsamála 2813/1999
- Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)
- Málsmeðferð þegar nefndarmaður vikur sæti 3284/2001
- Málsmeðferð stjórnsýslunefnda verður að taka mið af skyldu formanns til að rökstyðja ákvörðun 2701/1999
- Málsmeðferð úrskurðarnefndar félagsþjónustu 3588/2002
- Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 85/1989 (SUA 1990:186), 500/1991 (SUA 1992:104)
- Sérstakt hæfi nefndarmanna í undirbúningsneftnd 2358/1998
- Siglinganeftnd 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 lyfjaverðlagsneftnd 500/1991 (SUA 1992:104)
- Skipun varamanna 3284/2001
- Umsjónarneftnd fólksbifreiða 954/1993 (SUA 1994:311)
- Valdframsal 2813/1999
- Valdsvið nefndar 1999/1997, 2813/1999
- Valdþurrð hjá nefnd 80/1989 (SUA 1991:17)
- Stjórnvaldsákvörðun**
- Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2815/1999
- Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000
- Bundin skilyrði 541/1991 (SUA 1993:327), 3034/2000
- Upphaf gildistíma ákvörðunar um hækkun örorkumats 2079/1997
- Efni ákvörðunar*
- Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr 401/1991 (SUA 1993:111), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1263/1994 (SUA 1995:346), 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2807/1999, 3344/2001
- 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 byggingarneftndar um hvernig framkvæma beri úrskurð umhverfissráðuneytisins 2322/1997
- Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2063/1997
- Ákvörðun ráðherra um launakjör 2422/1998
- Ákvörðun tryggingatannlæknis að beina erindi til landlæknis ekki stjórnvaldsákvörðun 3340/2001
- Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)
- Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295), 2916/2000
- Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga 1771/1996 (SUA 1997:143)
- Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við stjórnsýslukæru 2450/1998
- Ákvörðun um reynslulausn fanga 2679/1999
- Ákvörðun um rétt sjóðfélaga til lífeyris 2411/1998, 2517/1998
- Ákvörðun um úthlutun styrkja úr opinberum sjóðum 1820/1996
- Ákvörðun um val á þátttakendum í lokuðu útboði 3712/2003
- 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 kæruneftndar jafnréttismála ekki stjórnvaldsákvörðanir 2214/1997, 2458/1998

Útgáfa bráðabrigðaaakstursheimildar 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 stjórnsýslumáls, Málsmeðferð, Stjórnsýslukæra.

**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 lögskylt 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 setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla til nánari útfærslu lagaheimildar 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998, 2625/1998, 3717/2003

Staðfesting gjaldskráa 2324/1997, 2584/1998, 2585/1998

Tilgreining og skýrleiki efnislegra viðmiða í reglugerð 3848/2003

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)

Atvinnuleysisskráning og vinnumiðlun 986/1994 (SUA 1994:356)

Ákvörðun um byggingu skóla 565/1992 (SUA 1992:303)

Ákvörðunarvald sveitarstjórna 1524/1995 (SUA 1996:594)

Félagsþjónusta sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516), 2154/1997, 3179/2000, 3588/2002, 3777/2003

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 2625/1998

Greiðsla kostnaðar vegna starfa í skólanefnd 2900/1999

Greiðsla vegna skólaaksturs 363/1990 (SUA 1991:156)

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362), 911/1993 (SUA 1995:506)

Kosningar 2652/1999

Lausn nefndarmanns frá störfum 2211/1997

Lögmæti álagningar gatnagerðargjalds 2168/1997

Mengunar- og heilbrigðisefirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Starfsmenn sveitarfélaga 2264/1997

**Sameining sveitarfélaga**

Atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélag 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Skyldubundin sameining 266/1990 (SUA 1990:215), 2634/1998

Samningur við sveitarfélag 363/1990 (SUA 1991:156)

Sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna 3521/2002

Sjálfstjórn 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, 3777/2003

Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 322/1990 (SUA 1990:211), 78/1989 (SUA 1992:189), 735/1992 (SUA 1993:299), 3055/2000

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis

**Svipting ökuréttar** sjá Ökuréttur

**Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast**

Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Hver sá, sem ber upp erindi við stjórnvöld, á rétt á að fá svar frá umræddu stjórnvaldi 114/1989 (SUA 1989:51), 56/1988 (SUA 1990:154), 319/1990 (SUA 1992:88), 309/1990 (SUA 1992:237), 735/1992 (SUA 1993:299), 2624/1998

Skýra ber tafir fyrir aðilum máls ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 126/1989 (SUA 1989:83), 363/1990 (SUA 1991:156), 497/1991 (SUA 1992:40), 309/1990 (SUA 1992:237), 613/1992 (SUA 1993:54), 524/1991 (SUA 1993:105), 1282/1994 (SUA 1994:381), 1215/1994 (SUA 1996:431), 2449/1998, 2471/1998, 2390/1998, 2564/1998

Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréfflega, nema svars sé ekki vænst 126/1989 (SUA 1989:83), 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 2009/1997, 2471/1998, 2624/1998, 2635/1998, 2885/1999, 2879/1999

Svör við umsóknum um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn

Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð  
**Söluskattur** sjá Skattar og gjöld  
**Tafir á afgreiðslu máls** sjá Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast  
**Tannlæknar** sjá Atvinnuréttindi, Læknar  
**Tekjutrygging** sjá Almennatryggingar  
**Tilkynning um meðferð máls**  
 613/1992 (SUA 1993:54), 2390/1998, 2896/1999, 2954/2000, 2938/2000, 3787/2003  
**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 stjórnáskilumáls**  
 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 færanlegra 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  
 • Veiditími rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)  
**Umsagnir** sjá Álitsumleitan  
**Umsókn um opinbera stöðu** sjá Opinberir starfsmenn  
**Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna**  
 1706/1996 (SUA 1997:64)  
**Upplýsingaréttur aðila máls** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum  
**Upplýsingaskylda stjórnvalda**  
 2037/1997  
**Uppsögn afnotaréttar** sjá Afnotaréttur  
**Útanríkisþjónusta**  
 Aðstoð starfsmanns íslensks sendiráðs erlendis 873/1993 (SUA 1994:384)  
**Úrellding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði**  
 541/1991 (SUA 1993:327)  
**Úrelldingarstyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins**  
 586/1992, 631/1992 og 692/1992 (SUA 1992:63)  
**Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna** sjá Sveitarfélög  
**Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda**  
 Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2906/2000  
 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál 2440/1998  
**Útboð** sjá Opinber innkaup  
**Útflutningsskylda sauðfjárafurða**  
 2352/1998  
**Útlendingar**  
 Brottvísun úr landi 3298/2001, 3299/2001

Frávísun 3820/2003  
 Gæsla útlendinga sem biða úrskurðar um heimild eða synjun landgöngu 3820/2003  
 Málsmeðferð útlendingaefirlitsins 2610/1998  
 Synjun á umsókn um íslenskan ríkisborgararétt 2848/1999, 3574/2002  
 Synjun á umsókn um vegabréfsáritun 3545/2002, 3698/2003  
 Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000, 3307/2001  
 Synjun landgöngu 3820/2003  
**Útskýringar** sjá Leiðbeiningar  
**Valdmörk stjórnvalda**  
*Málefnaleg*  
 Stjórn hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312)  
 Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)  
 Valdmörk á milli ráðherra og sérstakrar úrskurðarnefndar í málum varðandi sakarkostnað 2063/1997  
 Valdsvið ríkistollanefndar 1889/1996 (SUA 1996:589)  
 Valdsvið landlæknis 3553/2002  
 Valdsvið tryggingaráðs, 61/1988 (SUA 1989:34), 107/1989 (SUA 1989:35), 787/1993 (SUA 1994:31)  
*Valdframsal*  
 Ágreiningur um sorphirðugjald verður borinn undir sérstaka úrskurðarnefnd 2473/1998, 2500/1998  
 Bifreiðastjórafélagi framselt vald til að veita undanþágur 1609/1995 (SUA 1996:86)  
 Birting fyrir mæla um valdframsal 1132/1994 (SUA 1996:601)  
 Fjármálaráðherra framselur ríkistollstjóra vald 1132/1994 (SUA 1996:601)  
 Framsal á valdi forstöðumanns stofnunar samkvæmt lögum nr. 70/1996 2970/2000  
 Framsal stjórnáskilvalds ferðamálaráðs 80/1989 (SUA 1991:17), 1926/1996  
 Heimild til að ráða afleysingamenn 1344/1995 (SUA 1995:342)  
 Óheimilt valdframsal húsnæðisnefndar 1261/1994 (SUA 1996:181)  
 Óheimilt valdframsal kærunefndar fjöleignarhúsamála 2813/1999  
 Valdframsal fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra 1185/1994 (SUA 1995:451)  
 Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til hjúkrunarforstjóra 3077/2000  
 Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til sviðsstjóra 3493/2002  
 Valdframsal Tryggingastofnunar ríkisins 1756/1996  
 Valdframsal útvarpsstjóra til ráðningarfyrirtækis 3616/2002  
*Valdþurrð*  
 Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusamningum 561/1992 (SUA 1992:137)  
 Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað upp úrskurð í stað stjórnar 1336/1995 (SUA 1995:176)  
 Hjúkrunarforstjóri riftir ráðningarsamningi 2970/2000

Landlæknir ekki bær að lögum til að fjalla um leyfisumsókn 3133/2000

Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögumönnum atvinnuleyfi 80/1989 (SUA 1991:17)

Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu ágreiningsefni og yfirskattanevnd hafði þegar úrskurðað um 1440/1995 (SUA 1996:524)

**Valdniðsla** sjá Sjórnarmið sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á

**Vandaðir stjórnarsýsluhættir**  
Háttvísi í orðalagi 3553/2002

**Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast**  
106/1989 (SUA 1989:22), 118/1989 (SUA 1990:179), 155/1989 (SUA 1991:122), 633/1992 (SUA 1993:140), 876/1993 (SUA 1993:326), 1355/1995 (SUA 1996:371), 2685/1999, 3198/2001, 3680/2002

Ólögmat eyðilegging skjala 876/1993 (SUA 1993:326), 2458/1998, 2901/1999

**Varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum**  
2639/1999 og 2710/1999

**Vaxtabætur** sjá Skattar og gjöld

**Vaxtaálag**  
1303/1994 (SUA 1997:270)

**Vátryggingarstarfsemi**  
Úrelding fiskiskipa 541/1991 (SUA 1993:327)

**Vegamál**  
Girðingar 734/1992 (SUA 1994:404)  
Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 342/1990 (SUA 1991:162)

**Veidileyfi** sjá Stjórnun fiskveiða

**Veidiréttur**  
Hreindýraveiðar 670/1992 (SUA 1993:312)  
Takmarkanir á skotveiði 2091/1997

**Veitingastarfsemi**  
1169/1994 (SUA 1995:260), 3261/2001

**Verðlags- og neytendamál**  
Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120), 91/1989 (SUA 1989:124)  
Undanþága frá banni við verðsamráði 121/1989 (SUA 1990:216)

Verslun með símtæki 104/1989 (SUA 1990:87)

**Verðstöðvun** sjá Verðlags- og neytendamál

**Verkfallsréttur opinberra starfsmanna**  
1747/1996 (SUA 1997:246), 3409/2002

**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), 3754/2003

**Þagnarskylda**

Aðgangur að gögnum varðandi samkeppnisaðila 698/1992 (SUA 1992:236)

Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna 17/1988 (SUA 1989:58)

Heimild opinbers starfsmanns til að afla sér trúnaðarupplýsinga 698/1992 (SUA 1992:236)

Lækna 399/1991 (SUA 1992:168), 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323)

Opinberra starfsmanna 445/1991 (SUA 1991:136)  
Starfsmanna bankaeftirlits 1394/1995 (SUA 1996:617)

Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu mæðralauna 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 Norðurlandásamningar, 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)  
 Fjallaskilagjald 2638/1999  
 Fjárhæð þjónustugjalda 2219/1997, 2637/1999  
 Framkvæmd stjórnvalda á einföldum lagaheimildum til töku þjónustugjalda 2534/1998  
 Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1989:117 og SUA 1992:189) og 139/1989 (SUA 1989:117), 512/1991 (SUA 1992:195), 714/1992 (SUA 1994:239), 840/1993 (SUA 1994:244), 826/1993 (SUA 1994:254), 2168/1997, 2637/1999  
 Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna 1194/1994 (SUA 1995:402 og SUA 1996:652)  
 Gjald vegna leyfis til hundahalds 1041/1994 (SUA 1995:407)  
 Gjald vegna tímabundinnar undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar 1609/1995 (SUA 1996:86)  
 Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 91/1989 (SUA 1989:124)  
 Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)  
 Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)  
 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 simareiknings 133/1989 (SUA 1990:118)  
 Holræsagjald 795/1993 (SUA 1994:233), 2584/1998, 2585/1998  
 Hækkun póstburðargjalda óheimil á verðstöðvunar-tímabili 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)  
 Pappirsgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)  
 Skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)  
 Skrásetningargjald við Háskóla Íslands 836/1993 (SUA 1995:379)  
 Vatnsgjald 795/1993 (SUA 1994:233), 1555/1995 (SUA 1995:472)  
 Viðbrögð stjórnvalda í tilefni af breytingum á stjórnarskrá og lögum 3195/2001  
**Þjónustusamningar**  
 2830/1999  
**Þvingunarúrræði**  
 Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds 210/1989 (SUA 1991:121)  
 Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12)  
 Innheimta lána hjá 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**