

# **Skýrsla**

**umboðsmanns Alþingis**

**fyrir árið 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 2004.

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.umbodsmadurathingis.is](http://www.umbodsmadurathingis.is)).

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 2004. 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 kafli 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 lagatiltvitnanir í álitum umboðsmanns. Slík skrá er aðgengileg á heimasíðu umboðsmanns Alþingis. Tekið skal fram að skrár yfir mál í númeraröð og atriðisorð eru einnig aðgengilegar á heimasíðunni og er stefnt að því að þær verði eingöngu birtar þar þegar þær hafa verið tengdar leitarvél síðunnar.

Skýrsla þessi hefur að geyma upplýsingar um mál sem ég lauk á árinu 2004. 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 2005.

Tryggvi Gunnarsson.

# **Skýrsla**

**umboðsmanns Alþingis**

**fyrir árið 2004**

**September 2005**

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi hf.

---

# EFNISYFIRLIT

<b>I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2004.</b> .....	9
1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis. ....	9
2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna. ....	9
3.0. Helstu viðfangsefni á árinu. ....	11
3.1. Inngangur. ....	11
3.2. Framkvæmd stjórnýslulaga nr. 37/1993. ....	11
3.3. Lagaheimild – lögætisreglan. ....	14
3.4. Undirbúningur nýrra verkefna stjórnvalda. ....	15
4.0. Frumkvæðismál. ....	16
4.1. Inngangur. ....	16
4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2004. ....	17
4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2004 og viðbrögð stjórnvalda við þeim. ....	18
4.3.1. Málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úthlutunar úr veiðikortasjóði, mál nr. 4140/2004, bls. 73. ....	18
4.3.2. Málsmeðferðartími úrskurðarnefndar félagsþjónustu í kærumálum, mál nr. 3807/2003, bls. 69. ....	19
4.3.3. Ákvarðanir ríkissaksóknara um niðurfellingu máls og að falla frá saksókn, mál nr. 3564/2002, bls. 83. ....	19
4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar. ....	19
5.0. Viðbrögð stjórnvalda gagnvart þeim sem leitað hefur til umboðsmanns Alþingis. ....	20
6.0. Erlent samstarf og fundir. ....	22
<b>II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2004.</b> .....	24
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2004. ....	24
1.1. Málafjöldi. ....	24
1.2. Skipting kvartana. ....	24
1.3. Afgreiðsla mála. ....	26
1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að. ....	26
1.5. Skipting skráðra mála 2004 eftir viðfangsefnum. ....	29
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál. ....	30
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2004. ....	30
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2004. ....	31
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2004. ..	32
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2004. ....	33
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2004. ....	33
3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns. ....	34
4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns. ....	36
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. ....	37
<b>III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2004.</b> .....	39
1.0. Almennatryggingar. ....	39

1.1.	Afvöxtunarhlutfall við eingreiðslu örorkubóta. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 3902/2003) . . . . .	39
2.0.	Atvinnuleysistryggingar. . . . .	41
2.1.	Missir bótaréttar við uppsögn. Lögætisreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 3960/2003) . . . . .	41
2.2.	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta. Birting úrskurðar. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 4115/2004) . . . . .	42
3.0.	Atvinnuréttindi. . . . .	44
3.1.	Löggilding skjalapýðenda. Endurupptaka. Framsal á valdi stjórnarsýslunefndar til nefndarmanna. Hæfi. Aðgangur almennings að upplýsingum. (Mál nr. 3906/2003) . . . . .	44
3.2.	Leyfi til að kalla sig sálfræðing. Málshraði. (Mál nr. 4004/2004) . . . . .	45
4.0.	Börn. . . . .	47
4.1.	Meðlagsúrskurður. Endurupptaka. Lögsaga íslenskra stjórnvalda. (Mál nr. 4044/2004) . . . . .	47
5.0.	Fangelsismál. . . . .	51
5.1.	Leyfi til dvalar utan fangelsis. Kæruheimild. Stjórnarsýslukæra. Málshraði. (Mál nr. 4136/2004) . . . . .	51
5.2.	Heimsókn í fangelsi. Meðalhófsreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 4138/2004) . . . . .	52
5.3.	Dagsleyfi fanga. Skyldubundið mat stjórnvalda. Andmælaréttur. (Mál nr. 4168/2004) . . . . .	54
6.0.	Gjafsókn. . . . .	58
6.1.	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Beiðni um leyfi til endurupptöku útivistarmáls. Málshraði. (Mál nr. 3925/2003) . . . . .	58
6.2.	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Örorkunefnd. Endurupptaka. (Mál nr. 3942/2003) . . . . .	59
6.3.	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Rökstuðningur. (Mál nr. 4160/2004) . . . . .	60
7.0.	Heilbrigðismál. . . . .	63
7.1.	Réttindi sjúklinga. Svör við erindum. (Mál nr. 4011/2004) . . . . .	63
8.0.	Húsnæðismál. . . . .	64
8.1.	Álitsgerð kærunefndar fjöleignarhúsamála. Heimild húsfélags til að stofna til kostnaðar vegna séreignar. (Mál nr. 4152/2004) . . . . .	64
9.0.	Landbúnaður. . . . .	66
9.1.	Útflutningur á æðardún. Lagaheimild. (Mál nr. 4043/2004) . . . . .	66
10.0.	Lyfjamál. . . . .	67
10.1.	Valdbærni stjórnvalda. Lögætisreglan. Upplýsingar sem stjórnvöld veita. (Mál nr. 3835/2003) . . . . .	67
11.0.	Málsmeðferð stjórnvalda. . . . .	69
11.1.	Úrskurðarnefnd félagsþjónustu. Málshraði. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3807/2003) . . . . .	69
11.2.	Breyting á venjubundinni stjórnarsýsluframkvæmd. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 4058/2004) . . . . .	72
11.3.	Úthlutun úr veiðikortasjóði. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4140/2004) . . . . .	73
12.0.	Meðferð ákærvalds. . . . .	83
12.1.	Ákvarðanir ríkissaksóknara um niðurfellingu máls og að falla frá saksókn. Form og efni úrskurða. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3564/2002) . . . . .	83

12.2.	Niðurfelling máls. Stjórnvaldsákvörðun. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4065/2004) . . . . .	85
13.0.	Meningarmál. . . . .	92
13.1.	Listamannalaun. Afgreiðsla úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda á umsóknum um starfslaun. (Mál nr. 3929/2003) . . . . .	92
13.2.	Úthlutun styrkja úr Fornleifasjóði. Kæruheimild. Lagastoð. (Mál nr. 3972/2003) . . . . .	96
14.0.	Opinberir starfsmenn. . . . .	98
14.1.	Lausn úr starfi vegna skipulagsbreytinga. Ráðning í starf hjúkrunarforstjóra. Meðalhófsregla. Mat á hæfni umsækjenda. Hæfi. (Mál nr. 3769/2003) . . . . .	98
14.2.	Vinnuframlagi starfsmanns hafnað. Uppsögn vegna breytinga á skipulagi. Stjórnvaldsákvörðun. Sjónarmið sem ákvörðun er byggð á. Meðalhófsregla. Andmælaregla. (Mál nr. 3853/2003) . . . . .	99
14.3.	Hæstaréttardómarar. Skipun í embætti. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Álitsumleitan. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003) . . . . .	107
14.4.	Ráðning yfirfélagsráðgjafa. Skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun. Hæfi. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 3955/2003) . . . . .	142
14.5.	Ráðning. Auglýsing á lausu starfi. Jafnræði. (Mál nr. 3956/2003) . . . . .	143
14.6.	Ráðning yfirfélagsráðgjafa. Rökstuðningur. Málshraði. (Mál nr. 3989/2004) . . . . .	144
14.7.	Ráðning forstöðumanns fréttasviðs. Aðstoð ráðningarfyrirtækja. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 4020/2004) . . . . .	145
14.8.	Skipun í embætti héraðsdýralæknis. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Skráningarskylda stjórnvalda. Aðgangur að gögnum. (Mál nr. 4108/2004) . . . . .	148
15.0.	Orlof. . . . .	151
15.1.	Fæðingarstyrkur. Rökstuðningur. (Mál nr. 4030/2004) . . . . .	151
16.0.	Ríkisútvarpið. . . . .	153
16.1.	Lögmætisreglan. Rekstur heimasíðu Ríkisútvarpsins og sala auglýsinga á henni. (Mál nr. 3845/2003) . . . . .	153
17.0.	Sjávarútvegsmál. . . . .	161
17.1.	Úthlutun byggðakvóta á grundvelli tillagna sveitarstjórnar. Rannsóknarreglan. Jafnræðisregla. Heimildir til afturköllunar stjórnvaldsákvörðunar. (Mál nr. 4132/2004) . . . . .	161
18.0.	Skattar og gjöld. . . . .	163
18.1.	Endurupptaka. Lögmætisreglan. (Mál nr. 3927/2003) . . . . .	163
18.2.	Bindandi álit. Skattlagning arðs hjá erlendu dótturfélagi. (Mál nr. 4014/2004) . . . . .	164
18.3.	Innheimta fasteignagjalda. Birting auglýsingar um uppboð. (Mál nr. 4057/2004) . . . . .	165
18.4.	Álagning úrvinnslugjalds á ökutæki. Framsal á skattlagningarvaldi. (Mál nr. 4117/2004) . . . . .	165
19.0.	Skip. . . . .	167
19.1.	Skráning skipa. Þinglýst eignarheimild. (Mál nr. 4176/2004). . . . .	167
20.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun. . . . .	169

20.1.	Gjöld til stéttarfélaga. Alþingi. Réttarágreiningur á undir dómstóla. (Mál nr. 4008/2004) .....	169
20.2.	Samkeppnispróf í LHÍ. Mál verður borið undir sérstaka úrskurðarnefnd. Kæruleið ekki tæmd. (Mál nr. 4092/2004) .....	170
21.0.	Sveitarfélög. ....	172
21.1.	Ólögbundin verkefni sveitarfélaga. Rannsóknarreglan. Fordæmisgildi úrskurða félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum. (Mál nr. 4040/2004) .....	172
21.2.	Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Fjárhagsaðstoð til ungs fólks. Jólauppbót. Jafnræðisregla. Rannsóknarreglan. Málshraði. (Mál nr. 4064/2004 og 4070/2004) .....	172
22.0.	Vinnuvernd. ....	178
22.1.	Einelti á vinnustað. Málshraði. Meinbugir á undirbúningi nýrra verkefna stjórnvalda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4019/2004) .....	178
<b>IV.</b>	<b>UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.</b> .....	<b>181</b>
<b>V.</b>	<b>SKRÁR.</b> .....	<b>183</b>
1.	Númeraskrá. ....	183
2.	Atriðisorðaskrá. ....	190



## I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2004.

### 1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu opin almenn- ingi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín störfuðu að jafnaði átta starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2004. Aagot Vigdís Óskarsdóttir, lögfræðingur, Ágúst Geir Ágústsson, lögfræðingur, Ásmundur Helgason, lögfræðingur, Ingibjörg Þóra Sigur- jónsdóttir, rekstrarstjóri, og Kjartan Bjarni Björgvinsson, lögfræðingur, störfuðu allt árið. Róbert R. Spanó, aðstoðarmaður umboðsmanns, lét af því starfi 1. ágúst en ég naut áfram aðstoðar hans við ákveðin verkefni. Elín Blöndal, skrifstofustjóri, fór í fæðingarorlof 12. febrúar 2004 og í framhaldi af því í ársleyfi vegna annarra starfa. Sigríður Norðmann, lög- fræðingur, kom til starfa 1. maí 2004 og Hafsteinn Þór Hauksson, lögfræðingur, hinn 1. september. Tómas Eiríksson, lögfræðingur, lét af störfum um áramótin 2003–2004. Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur, lét af störfum 31. mars 2004. Arnar Þór Stefánsson, lög- fræðingur, starfaði á skrifstofunni í maí og júnímánuði. 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 2004 voru skráð 323 ný mál. Var þetta fjölgun mála frá árinu 2003 en þá voru skráð mál alls 299. Árið 2004 tók ég fjögur mál til athugunar að eigin frumkvæði en eitt þeirra varðaði atriði sem ég tók til athugunar í framhaldi af kvörtun sem mér barst. Skráð mál á grundvelli kvartana sem bornar voru fram voru 320. 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 stjórnsýslunnar án þess að til skráningar komi. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímafrekur.

Með tilkomu heimasíðu umboðsmanns Alþingis á árinu 2000 og þróunar í upplýsinga- tækni hefur færst í vöxt að fólk sendi umboðsmanni erindi með tölvupósti. Oft eru þetta almennar ábendingar um mál sem fólk telur rétt að vekja athygli umboðsmanns á. Fyrir- spurnum 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 2004 hlutu 279 mál lokaafgreiðslu og voru 89 mál óafgreidd í árslok. Til saman- burðar voru afgangi 311 mál á árinu 2003 og mál til meðferðar í árslok það ár voru 45. Af þeim 89 málum sem voru óafgreidd í árslok 2004 var í 50 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 11 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, fimm mál voru til frumathugunar og 23 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síðastnefndu málum má skipta þannig að í sjö málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2004 og í 16 málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma. Þess ber að geta að mál vegna kvartana hafa að jafnaði forgang við afgangi mála.

Í árslok 2004 voru enn til meðferðar hjá mér 12 kvartanir sem höfðu borist mér fyrir 1. júlí 2004. Af þessum málum var í þremur tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum

frá stjórnvöldum, í einu máli var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið hafði fram kvörtun, og átta mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Níu málanna höfðu hlotið afgreiðslu hjá mér 20. júlí 2005 en þrjú voru enn til meðferðar þegar skýrsla þessi fór í prentun.

Eins og ljóst má vera af framangreindum tölum náðist ekki á árinu 2004 nægjanlega það stefnumið sem ég hafði sett mér um að afgreiðslu mála sem mér berast sé að jafnaði lokið innan sex mánaða frá því kvörtun berst mér. Skýringar eru ýmsar. Eins og jafnan verður að leggja áherslu á að afgreiðslutími hjá mér ræðst meðal annars af þeim tíma sem stjórnvöld taka sér til að svara erindum mínum og þótt stjórnvöld bregðist almennt við erindum frá mér innan eðlilegs tíma eru þó alltaf einstakar undantekningar. Þá er ljóst að fámennur vinnustaður eins og skrifstofa umboðsmanns er viðkvæmur fyrir breytingum í starfsmannahaldi og fjarvistir vegna veikinda og leyfa hafa líka áhrif. Ég tek einnig 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 stjórnsýslunnar. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að gefa sér hæfilegan tíma til þess að ígrunda þær spurningar sem vaknað hafa við athugun á málinu. Ég hef líka gjarnan farið þá leið í slíkum málum að eiga fundi með viðkomandi stjórnvaldi og ræða þau álitamál sem eru uppi. Slíkir fundir eru almennt til glöggvunar, bæði fyrir umboðsmann og stjórnvöld, á því álitafni sem verið er að fjalla um og liður í því að skýra fyrir stjórnvaldinu á hverju niðurstaða umboðsmanns er byggð.

Þá er það svo að stundum koma til kasta umboðsmanns á sama tíma fleiri en eitt mál þar sem reynir á ný álitafni sem þörf er á að móta almenna afstöðu til áður en leyst er úr einstökum málum. Þannig var það haustið 2004 að mér bárust nokkrar kvartanir sem lúta að uppsögnum og niðurlagningu á störfum opinberra starfsmanna þar sem af hálfu stjórnvalda var gefin sú skýring að ástæðan væri nauðsynlegar sparnaðaraðgerðir, hagræðing í rekstri stofnunar eða skipulagsbreytingar. Það var hins vegar afstaða þeirra sem leituðu til mín að það sem hefði ráðið því að uppsagnirnar eða niðurlagning starfs beindist að þeim hefði verið afstaða stjórnenda stofnananna til framgöngu þeirra í starfi og árangurs. Þarna hefði verið um að ræða ástæður sem gerðu kröfu um annars konar lagalega úrlausn til að uppsögn væri heimil. Ég taldi rétt að taka þessi mál til sameiginlegrar athugunar að þessu leyti þótt það leiddi til þess að afgreiðslutími þeirra yrði lengri en viðmið mín gerðu ráð fyrir. Kom þar sérstaklega til að fyrsta athugun mín hafði leitt í ljós að alloft gætti nokkurs ósamræmis á milli stjórnvalda um hvernig haga bæri verklagi við undirbúning ákvarðana af þessu tagi og málsmeðferð gagnvart þeim starfsmönnum sem ætlunin væri að leysa frá störfum. Þá báru svör stjórnvalda í tilefni af fyrirspurnarbréfum mínum stundum með sér mismunandi viðhorf til gildis og þýðingar lagareglna, skráðra og óskráðra, sem hafa ber í huga í tilvikum sem þessum. Í áliti mínu í máli nr. 4018/2004 frá 6. júní 2005 fjallaði ég um almenn sjónarmið í málum af þessu tagi.

Þegar ljóst er að ég nái ekki að ljúka kvörtun innan þess sex mánaða frests sem ég hef almennt sett mér hef ég kappkostað að greina þeim, sem til mín hefur leitað, frá stöðu málsins með reglulegu millibili. Það er hins vegar ljóst að það getur þurft að leggja að nýju mat á hvort gerlegt sé, með tilliti til aukins fjölda kvartana, efnis þeirra og fjölda starfsmanna, að miða áfram við umræddan sex mánaða afgreiðslutíma. Það er miður ef þessi tími lengist að jafnaði eins og nú hefur orðið reyndin en ég get engu að síður þurft að beygja mig undir þá staðreynd að setja verði ný viðmið í þessu efni.

### 3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

#### 3.1. Inngangur.

Þegar litið er yfir skiptingu skráðra mála árið 2004 (sjá yfirlit 1.5., bls. 29) og hún borin saman við hliðstæð yfirlit frá síðustu árum sést að það eru að meginstefnu til sömu mála-flokkarnir sem koma við sögu í þeim kvörtunum sem berast umboðsmanni. Og umfang einstakra flokka er næsta líkt milli ára. Það vekur að vísu athygli að á árinu 2004 eru skráð 42 mál (13%) undir skattar og gjöld en voru 26 á árinu 2003. Þessi aukning skýrist að hluta með því að fleiri kvartanir bárust á árinu vegna tóku gjalda þar sem á reynir hvort heimild standi til tóku þjónustugjalda fyrir opinbera þjónustu og hvort þau gjöld hafi þá verið ákveðin réttilega. Af öðrum fyrirferðarmiklum flokkum má nefna málefni opinberra starfsmanna (8,5%), fangelsismál (6%) og almannatryggingar (3%). Þau mál sem felld eru undir flokkinn málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar eru 32, einu fleira en 2003, og kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum voru 55 eða 17% skráðra mála og er það sama hlutfall og árið 2003.

Viðfangsefni stjórnarsýslunnar eru margþætt og af því leiðir að mál sem berast umboðsmanni lúta að hinum ýmsu atriðum og ákvörðunum þannig að flokkun skráðra mála segir í reynd takmarkaða sögu um þau álitaeefni sem við sögu koma í málunum.

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

Það kemur öðru fremur í hlut umboðsmanns Alþingis að fjalla um álitaeefni sem varða túlkun og beitingu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í fyrri ársskýrslum hefur verið vísað til þess sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til stjórnarsýslulaga að það leiði af eðli máls og hlutverki umboðsmanns Alþingis að nán tengsl hljóti að vera á milli umboðsmanns annars vegar og framkvæmdar almennra stjórnarsýslulaga hins vegar. Hér þarf líka að hafa í huga að þegar íslensku stjórnarsýslulögin voru fyrst sett árið 1993 var valin sú leið að taka einvörðungu upp í lögin helstu meginreglur um meðferð mála hjá stjórnarsýslunni og þá meginreglur sem áður voru að stærstum hluta til taldar gilda sem óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins. Í samræmi við þetta er orðalag ýmissa ákvæða stjórnarsýslulaganna knappt og almennt. Það var því við lagasetninguna gengið út frá því að ákvæðunum þyrfti að beita og skýra til samræmis við þær meginreglur sem þau byggja á nema sérstakar vísbendingar komi fram um annað í lögskýringargögnum. Þegar þess er gætt hversu margir koma að framkvæmd þessara laga við störf sín í stjórnarsýslunni, og í mjög mörgum tilvikum einstaklingar sem ekki hafa notið sérstakrar fræðslu um efni þeirra, verður ljóst mikilvægi þess að tryggja eins og kostur er samræmda beitingu laganna og það er ekki síst starf umboðsmanns Alþingis að hafa áhrif í því efni. Stjórnarsýslulögin og þær réttarreglur sem leiddar verða af óskráðum meginreglum stjórnarsýsluréttarins eru réttaröryggisreglur sem settar eru í þágu borgaranna í samskiptum við stjórnvöld. Það þarf því ekki að koma á óvart að sumum sem starfa innan stjórnarsýslunnar þyki það súrt í broti þegar umboðsmaður finnur að því hvernig stjórnvöld hafa beitt þessum reglum eða látið það vera að beita þeim. Þannig er nú einu sinni mannlegt eðli og starfsfólk stjórnarsýslunnar er engin undantekning að þessu leyti. Það er hins vegar mjög mikilvægt að starfsfólk stjórnarsýslunnar tileinki sér umburðarlyndi gagnvart borgurunum og skilning á nauðsyn þess að bæta úr því sem miður hefur farið. Með því nást fram umbætur í stjórnarsýslunni og umfram allt betri stjórnarsýsla. Það er hlutverk umboðsmanns Alþingis að leggja sitt af mörkum í því efni. Hér á eftir verður vikið að nokkrum álitaeefnum við framkvæmd stjórnarsýslulaganna sem fram koma í þeim álitum umboðsmanns Alþingis frá árinu 2004 sem birt eru í þessari skýrslu.

Eitt þeirra atriða í stjórnarsýslulögunum sem ekki verður í öllum tilvikum sérlega ráðið af texta laganna er ákvæði 2. mgr. 1. gr. um gildissvið laganna en þar segir að lögin gildi þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnarsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu

manna. Álitæfnið er því hvenær stjórnvöld eru við stjórnslu sína að taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Í athugasemdum við 1. gr. í frumvarpi til stjórnslulaganna sagði að lögin tækju ekki til þeirra ákvarðana stjórnvalda sem teldust einkaréttar eðlis en því var jafnframt lýst að í lögfræðinni hefðu ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og um lausn þeirra frá störfum og brottvikningu, verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir. Sama ætti við um ákvarðanir stjórnvalda um að beita opinbera starfsmenn stjórnsluviðurlögum eins og frádrætti frá launum vegna ólögþættra fjarvista frá vinnu. Tekið var fram að lögin gengju út frá þessari hefðbundnu skilgreiningu og því féllu þessar ákvarðanir undir gildissvið þeirra.

Í máli nr. 3853/2003 á bls. 99 sem ég lauk með álit 5. mars 2004, reyndi meðal annars á hvort sú ákvörðun framkvæmdastjóra ríkisstofnunar, X, að vísa starfsmanni ótímabundið í leyfi frá störfum áður en honum var sagt upp teldist stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga þannig að gæta hefði þurft m.a. reglna um andmælarétt áður en ákvörðun var tekin og leiðbeiningarskyldu við birtingu ákvörðunar. Fram kom að ákvörðun framkvæmdastjórans fól í sér að starfsmanninum var veitt „frí frá störfum um óákveðinn tíma“ og hún hafði frá sjónarhóli framkvæmdastjórans það að markmiði að starfsmaðurinn fengi tækifæri „til að koma fjármálum sínum í trúverðugan og viðunandi farveg“. Þær ástæður sem lágu að baki ákvörðuninni tengdust því fjárhagslegum aðstæðum starfsmannsins og vanskilum hans við X vegna lána sem stofnunin hafði veitt honum. Það fólst líka í ákvörðuninni að á sama tíma og starfsmaðurinn átti að fá tækifæri til að koma fjármálum sínum í viðunandi farveg átti hann aðeins að njóta þeirra launa sem ráðningarsamningur hans hljóðaði upp á og missti því af yfirvinnu sem hann hafði unnið og fengið greidda. Í álit mínu sagði síðan:

„Þá verður ekki fram hjá því litið að ákvörðunin hlaut að valda óvissu um framtíðarstöðu A hjá X ef honum tækist ekki að koma fjárhagsstöðu sinni í viðunandi horf. Að þessu virtu tel ég að ákvörðun framkvæmdastjóra X um að hafna vinnuframlagi A um óákveðinn tíma, sem tekin var einhliða í krafti valdheimilda forstöðumanns, hafi haft slíka þýðingu fyrir hagsmuni A og verið þess eðlis að öðru leyti að leggja verði til grundvallar að um ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga hafi verið að ræða. Ég tel því að X hafi, eins og atvikum var háttað, verið skylt að fylgja ákvæðum stjórnslulaga við undirbúning og töku ákvörðunarinnar.“

Í máli nr. 4065/2004 bls. 85 sem ég lauk með álit 1. september 2004 fjallaði ég um hvort staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, teldist stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Í skýringum ríkissaksóknara til mín hafði komið fram sú afstaða að ákvarðanir hans á kærustigi máls samkvæmt 114. gr. laga nr. 19/1991 teldust ekki til stjórnvaldsákvarðana. Í álit mínu færi ég rök fyrir því að með umræddum úrskurðum taki ríkissaksóknari stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Var það því niðurstaða mín að ríkissaksóknara beri að fylgja ákvæðum II. –VI. og VIII. kafla stjórnslulaga eftir því sem við getur átt við meðferð slíks máls, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna.

Reglur stjórnslulaganna um efni rökstuðnings ákvarðana stjórnvalda, sjá 22. gr., eru af og til sérstaklega til umfjöllunar í álitum umboðsmanns. Þannig var það líka á árinu 2004. Það sem vekur athygli mína þegar þessi álit eru skoðuð í heild er að þarna eru að stórum hluta til gerðar athugasemdir við umrædd atriði í störfum sömu stjórnvalda eða við úrlausn hliðstæðra mála og áður hafa sætt athugasemdir af hálfu umboðsmanns Alþingis. Á þetta til dæmis við um störf ákveðinna sjálfstæðra úrskurðarnefnda og rökstuðning vegna ráðningar í starf til annarra umsækjenda en þess sem ráðinn var. Anmarkar á rök-

stuðningi í umsögnum gjafsóknarnefndar til dóms- og kirkjumálaráðherra hafa í gegnum tíðina komið til umfjöllunar hjá umboðsmanni og sætt athugasemdum. Þetta atriði og fleiri urðu dóms- og kirkjumálaráðuneytinu tilefni til að setja reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar nr. 69/2000. Þar er meðal annars lýst nánar þeim atriðum sem nefndin skal hafa til hliðsjónar við mat á umsóknum og tekið fram að í umsögn nefndarinnar skuli meðal annars koma fram rökstuðningur nefndarinnar og niðurstaða. Í álitu mínu í máli nr. 4160/2004, bls. 60, frá 30. desember 2004, komst ég að þeirri niðurstöðu að annmarkar hefðu verið á umsögn gjafsóknarnefndar. Tók ég fram að umsögn gjafsóknarnefndar gæti ekki þjónað tilgangi sínum nema þar væri fjallað efnislega og með rökstuddum hætti um þau atriði sem beiðni um gjafsókn byggðist á. Að lágmarki yrði í umsögn að fjalla um þau atriði sem mælt væri fyrir um í reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar. Það vakti athygli mína að dóms- og kirkjumálaráðuneytið taldi þetta álit mitt gefa tilefni til að það sendi frá sér fréttatilkynningu undir fyrirsögninni: „Verklagi gjafsóknarnefndar breytt.“ Texti þessarar fréttatilkynningar er birtur á bls. 61–62. Í tilkynningunni er hlutverki gjafsóknarnefndar lýst og tekið fram að í nefndinni sitji þrír menn, „hver og einn með áratuga reynslu af úrlausn lögfræðilegra álitaeftna“. Því er lýst að rökstuðningur nefndarinnar fyrir niðurstöðu sinni í ofangreindu máli hefði verið ákveðinn og skýr en síðar hafi það orðið „sameiginleg niðurstaða nefndarinnar og ráðuneytisins, að rökstuðningurinn hefði mátt vera ýtarlegri“. Ég fæ ekki annað séð en að í álitu mínu sé einmitt komist að sömu niðurstöðu og sé ekki alveg hverju það breyti þótt í gjafsóknarnefnd sitji menn „með áratuga reynslu af úrlausn lögfræðilegra álitaeftna“. Hér, eins og við úrlausn fjölmargra annarra verkefna innan stjórnvöldanna, koma að einstaklingar sem hafa margvíslega starfsreynslu, oft um langan tíma. Það hefur hins vegar ekki breytt því að umboðsmaður Alþingis hefur í fjölmörgum tilvikum þurft að gera athugasemdir við að reglum stjórnvöldanna og ýmsum öðrum lagareglum hafi ekki verið fylgt sem skyldi í störfum stjórnvalda. Ég tel að það sé síst fallið til þess að stuðla að umbótum á þessu sviði og fá starfsfólk til að breyta verklagi ef þeir sem fara fyrir viðkomandi málaflokki innan stjórnvöldanna telja það farsælustu viðbrögðin við athugasemdum um störf viðkomandi að mæra þá. Hér á betur við að leiðbeina um breytt verklag.

Eitt þeirra atriða sem lýtur að rökstuðningi vegna stjórnvaldsákvarðana og hefur vakið eftirtækt mína er á sviði starfsmannamála. Þrátt fyrir að sérstaklega hafi verið tekið fram við setningu stjórnvöldanna 1993, eins og áður sagði, að ákvarðanir um ráðningu opinberra starfsmanna væru stjórnvaldsákvarðanir í merkingu laganna og því þyrfti að fylgja reglum þeirra um undirbúning, töku og birtingu ákvörðunar, hefur það verið áberandi í þeim starfsmannamálum sem mér hafa borist að í tilkynningum um hver hafi verið ráðinn í starf koma ekki fram leiðbeiningar um heimild til að óska eftir rökstuðningi eins og skylt er samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnvöldanna. Þegar ég hef vakið máls á þessu við stjórnvöld er helst að skilja að þar ráði þekkingarleysi á hlutaðeigandi reglum eða gleymaska. Ég hef áður í formálum að skýrslum mínum til Alþingis lagt áherslu á mikilvægi þess að auka fræðslu um efni stjórnvöldanna og sérstaklega stjórnvöldanna. Ég tel að þetta atriði sýni þá nauðsyn og einnig hversu mikilvægt það er að ráðuneyti og stjórnendur stofnana hafi forgöngu um að samræma vinnubrögð og leiðbeina starfsmönnum sínum um hvaða skyldur hvíla á stjórnvöldum að þessu leyti. Með tilliti til þeirra sameiginlegu verkefna sem enn er sinnt á sviði starfsmannamála ríkisins ættu slíkar leiðbeiningar og fræðsla að vera auðveld viðfangs.

Annað atriði þessu tengt varðar efni þess rökstuðnings sem stjórnvöld láta öðrum umsækjendum en þeim sem ráðinn var í té. Um það atriði hefur ítrekað verið fjallað í álitum umboðsmanns Alþingis, sjá t.d. mál nr. 3955/2003 og 3989/2004 í þessari skýrslu. Hér gætu einfaldar og samræmdar leiðbeiningar byggðar á gildandi lagareglum og þeim skýringum sem fram hafa komið í álitum umboðsmanns stuðlað að því að rökstuðningur þeirra sem

taka ákvarðanir um ráðningu opinberra starfsmanna yrði vandaðri og í betra samræmi við kröfur laganna.

Eins og áður hefur umboðsmaður á árinu fjallað um ýmis álitæfni vegna hinna einstöku reglna stjórnssýslulaga, svo sem andmælarétt, endurupptöku og málshraða. Í kafla 3.1. hér að framan var bent á að 17% þeirra mála sem umboðsmaður fékk til meðferðar á árinu 2004 lutu að drætti á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Eins og ég hef áður bent á kunna að vera eðlilegar skýringar á því að það taki stjórnvöld nokkurn tíma að afgreiða þau mál sem þeim berast eða þau taka upp. Lagaregla 1. mgr. 9. gr. stjórnssýslulaga kveður líka á um að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Ég hef ítrekað lagt áherslu á að það skiptir ekki síður máli að stjórnvöld fylgi fyrirmælum 3. mgr. 9. gr. laganna um að skýra aðila máls frá því þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Tekið er fram að þá skuli upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Ég er enn þeirrar skoðunar að ef stjórnvöld tækju með skipulegri hætti mið af þessari reglu í störfum sínum, t.d. með því að átæla fyrirfram afgreiðslutíma mála og nota tækni til áminningar ef komið er að þeim mörkum, væri næsta víst að kvörtunum til mín vegna dráttar á afgreiðslu myndi fækka. Oft er ástæða kvörtunar til mín sú að viðkomandi hefur ekkert heyrt um afdrif erindis sem hann sendi stjórnvöldum svo mánuðum skiptir.

Þegar fjallað er um framkvæmd stjórnssýslulaganna og hvernig þeim er fylgt í daglegum störfum innan stjórnssýslunnar verður að minnast þess að hið almenna réttarumhverfi við málsmeðferð í stjórnssýslunni verður ekki ráðið af þeim lögum einum. Þar koma til aðrar lögfestar reglur, óskráðar grundvallarreglur stjórnssýsluréttarins og einnig það sem fellt er undir vandaða stjórnssýsluhætti. Það skortir því miður stundum á að þess sé gætt að taka tillit til þessa hjá stjórnvöldum. Meðal þess sem ég hef tekið eftir og reynt hefur á í vaxandi mæli er að stjórnvöld gæta þess ekki nægjanlega að fylgja 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 við meðferð mála en þar er kveðið á um að við meðferð mála, þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga, beri stjórnvaldi að skrá upplýsingar um málsatvik sem því eru veittar munnlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og þær er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Á þessa reglu getur t.d. reynt þegar stjórnvald fer þá leið að taka viðtöl við umsækjendur um opinbert starf eða það aflar munnlegra upplýsinga um þá, sjá hér sem dæmi álit mitt í máli nr. 4108/2004 frá 29. nóvember 2004, bls. 148.

Áður en ég læt lokið umfjöllun minni um framkvæmd stjórnssýslulaganna á árinu 2004 er ástæða til að fagna því að haustið 2004 hélt forsætisráðuneytið í samvinnu við Félag forstöðumanna ríkisstofnana og Stofnun stjórnssýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands sex vikna námskeið um stjórnssýslurétt fyrir starfsfólk úr stjórnssýslunni. Kennt var tvo daga í viku þrjá tíma í senn. Góð þátttaka var í námskeiðinu. Ég vænti þess að með þessu sé lagður grunnur að því sem ég hef viljað nefna stjórnssýsluskóla til frambúðar og það er vel að ríkið sem vinnuveitandi auðveldi starfsfólki sínu að tileinka sér reglur stjórnssýsluréttarins og geri það þannig hæfara til að veita borgurunum rétta og góða þjónustu. Ég vænti þess einnig að framhald verði á slíku fræðslustarfi af hálfu sveitarfélaganna fyrir starfsfólk þeirra.

### 3.3. Lagaheimild – lögmætisreglan.

Þegar farið er yfir þau álit sem birt eru í þessari skýrslu sést að fimm mál hef ég valið að auðkenna með atriðisorðunum lagaheimild eða lögmætisreglan. Er þetta til marks um að í þessum málum hefur reynt á það álitæfni hvort nægjanleg lagaheimild stæði til afskipta eða ákvarðana stjórnvalda eða hvort það sem gert var af hálfu stjórnvalda hafi verið í samræmi við lög. Í íslenskum rétti er það meginregla að stjórnssýslan er lögbundin og að starfsemi stjórnvalda verður að vera í samræmi við lög og eiga í þeim fullnægjandi stoð. Þessi regla er í fræðunum nefnd lögmætisregla.

Þau viðfangsefni sem ég fékk til athugunar af þessum toga á árinu 2004 eru mér tilefni til að minna á mikilvægi þess að þeir sem fara fyrir í störfum stjórnvalda gæti betur að því að skilyrði lögmætisreglunnar séu uppfyllt þegar stjórnvöld hafa afskipti af málefnum borgaranna eða vilji stendur til þess að fella starfshætti stjórnvalda að breyttum aðstæðum. Það er líka ástæða til að þessi spurning sé höfð uppi þótt um sé að ræða ákvarðanir sem byggja á reglugerðum stjórnvalda frá fyrri tíma eins og fjallað er um í máli nr. 4043/2004 frá 28. maí 2004, bls. 66, þar sem reyndi á lagastoð tiltekins ákvæðis í erindisbréfi fyrir matsmenn á æðardúni sem sett var 1972. Mál nr. 3835/2003 sem ég lauk með álit 20. febrúar 2004, sjá bls. 67, og laut að afskiptum Lyfjastofnunar af innflutningi vöru sýnir mikilvægi þess að stofnanir haldi sig innan valdheimilda sinna og þá einnig gagnvart öðrum stofnunum sem fara með skyld verkefni.

Þegar fjallað er um álítaefni sem lúta að því hvort fyrir hendi sé nauðsynleg lagaheimild til tiltekinna starfsemi stjórnvalda eða afskipta af málefnum borgaranna og hvort athafnir stjórnvalda séu í samræmi við efni laganna verður að gera skýran greinarmun á lagaheimildinni annars vegar og svo hinu hvort viðkomandi starfsemi sé æskileg eða eftirsóknarverð. Það er einfaldlega svo að þar sem lögmætisreglan á við hafa stjórnvöld og þá einstakir fyrirsvarsmenn þeirra ekkert val – það verður að fylgja leikreglunum. Ég vek í þessu sambandi athygli á máli nr. 3845/2003 sem ég lauk með álit 8. júní 2004, sjá bls. 153, en þar reyndi á heimildir Ríkisútvarpsins til reksturs heimasíðu og sölu auglýsinga á henni. Nú er það svo að Alþingi hefur með lögum afmarkað hvaða starfsemi Ríkisútvarpið sem stofnun á að hafa með höndum og hvernig því efni sem til verður á grundvelli þeirra heimilda er miðlað. Þarna hafði komið til ný tegund fjölmiðlunar sem í senn gaf tækifæri til að dreifa efni sem þegar var til orðið í starfsemi Ríkisútvarpsins og til að koma á framfæri öðru og nýju efni. Hinn almenni markaður hafði líka reynst viljugur til að kaupa að einhverju marki auglýsingar til birtingar á þessum nýju miðlum. Af athugun minni á þessu máli varð ekki annað ráðið en þarna hefði Ríkisútvarpið fylgt þeirri almennu þróun sem orðið hafði í starfsemi fjölmiðla, jafnt dagblaða sem ljósvakamiðla, hér á landi og erlendis og fólst í að hefja, til hliðar við hefðbundna starfsemi sína, rekstur nýs miðils, heimasíðu, og notfæra sér hraða og möguleika þeirrar tækni meðal annars með sífelldri endurnýjun efnis. Það var hins vegar ekki það sem skipti máli þegar Ríkisútvarpið átti í hlut heldur hvort nægjanleg lagaheimild stæði til slíkrar starfsemi á vegum þess. Ég rek hér ekki frekar niðurstöðu mína en læt nægja að vekja athygli á því að það virðist oft gæta tregðu hjá fyrirsvarsmönnum opinberrar starfsemi og hlutaðeigandi ráðuneyta gagnvart því að leggja það beinlínis fyrir Alþingi í formi lagafrumvarpa að búa nýrri starfsemi á vegum ríkisins skýran og nægjanlegan lagagrundvöll.

#### 3.4. Undirbúningur nýrra verkefna stjórnvalda.

Í starfi mínu sem umboðsmaður Alþingis fæ ég af og til til meðferðar mál sem lúta að nýjum verkefnum eða viðfangsefnum sem Alþingi hefur falið stjórnvöldum að sinna. Þarna getur t.d. verið um að ræða ákveðna þjónustu eða gæslu ákveðinna réttinda borgaranna. Í auknum mæli er stjórnvöldum einnig falið að hafa eftirlit með því að einkaréttarlegir aðilar eins fyrirtæki í atvinnurekstri uppfylli ákveðnar lagakröfur í samskiptum sínum við hinn almenna borgara ýmist sem neytanda eða starfsmann. Inngripi hins opinbera í viðkomandi málaflokk er þannig ætlað stuðla að því að borgararnir njóti að lágmarki ákveðinna réttinda. Eins og áður sagði liggja þar að baki ákveðnar lagareglur sem Alþingi hefur mælt fyrir um og í ýmsum tilvikum eiga þær sér fyrirmyndir í reglum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að taka upp og virða. Það sem mér þykir hins vegar hafa skort of oft á er að þau stjórnvöld sem fengið hafa slík ný verkefni til úrlausnar hafi með nægjanlega skjótum og traustum hætti skipulagt hvernig ætlunin er að sinna þeim og þá hvernig bregðast eigi við málum á viðkomandi sviði. Sé það ekki gert og þar með tekin afstaða til

Þess meðal annars hvernig stjórnýslureglur eigi við um viðfangsefnið kann sú hætta að skapast að borgararnir fái ekki notið með viðhlítandi hætti þeirra réttinda eða hagsmuna sem nýrri löggjöf er ætlað að tryggja. Álitafni af þessum toga voru meðal annars uppi í máli nr. 4019/2004 sem ég lauk með álitum 14. júlí 2004, sjá bls. 178, en það laut að meðferð mála vegna eineltis á vinnustað.

## 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 stjórnýslunni 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 stjórnýslu“. (Alþt. 1986–1987, A-deild, bls. 2560.)

Reynslan hefur sýnt að vinnsla á þeim málum sem umboðsmaður hefur tekið upp að eigin frumkvæði hefur því miður tekið of langan tíma og oft hafa þessi mál verið látin bíða meðan unnið hefur verið að athugunum og úrvinnslu þeirra kvartana sem umboðsmanni berast. Eigi þessi vinna að bera fullnægjandi árangur þurfa niðurstöður hennar með sama hætti og úrvinnsla kvartana að liggja fyrir innan eðlilegs tíma nema umboðsmaður telji rétt að bíða með lok máls af sinni hálfu meðan séð er hvaða framvindu mál fær hjá stjórnvöldum. Á árinu 2004 varð sú breyting að ég réð sérstaklega einn lögfræðing til að hafa umsjón með og sinna frumkvæðismálunum með mér. Auk þess að sinna vinnslu einstakra mála, unnum við á árinu 2004 að undirbúningi athugunar á ýmsum málum og þá sérstaklega hvaða leiðir væru best fallnar til að afla upplýsinga og prófa hvernig til hefur tekist með framkvæmd á ýmsum málsmeðferðarreglum hjá stjórnvöldum. Hefur þetta leitt til þess að ég hef talið rétt að vinna tiltekin mál frekar og þá með það í huga að gera nýjar athuganir til samanburðar áður en ég lýk málunum. Vegna athugana á sviði sveitarstjórnarmála hef ég leitað eftir samstarfi við prófessor við félagsvísindadeild Háskóla Íslands í því skyni að tryggja að rannsóknir mínar verði markvissar og að upplýsingaöflun mín geti hugsanlega nýst við rannsóknir annarra í framtíðinni.

Það er einkenni ýmissa þeirra mála, sem umboðsmaður Alþingis tekur til athugunar að eigin frumkvæði eða aflar upplýsinga um til að meta hvort tilefni sé til að hann taki þau til athugunar sem frumkvæðismál, að þau lúta að hugsanlegum breytingum á starfsháttum stjórnvalda og í sumum tilvikum áformum um endurskoðun laga og reglna eða setningu nýrra. Komi fram hjá stjórnvöldum í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns vilji og áform um að bæta úr þeim atriðum sem fyrirspurnirnar lúta að hef ég kosið að bíða um sinn og sjá hverju fram vindur með slík áform. Eins og ég vík nánar að í kafla 4.4. hér á eftir hafa nokkur slík mál verið til meðferðar hjá mér þar sem ég hef talið rétt að bíða og sjá hver framvinda mála verður hjá stjórnvöldum, og í ákveðnum tilvikum við setningu nýrra laga-reglna, áður en ég lýk umfjöllun minni um þau.

### 4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2004.

Á árinu 2004 ákvað ég að taka með formlegum hætti fjögur mál til athugunar að eigin frumkvæði og óskaði af því tilefni eftir skýringum frá stjórnvöldum. Þessi mál beindust að eftirfarandi atriðum:



1. Málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úthlutunar úr veiðikortasjóði í þágu rannsókna og vöktunar rjúpnastofnsins árin 2003–2007 á grundvelli tillagna Náttúrufræðistofnunar Íslands. Um mál þetta er fjallað í kafla 4.3.1.
2. Grundvelli og framkvæmd gjaldtöku vegna beiðna um endurupptöku mats örorku-nefndar á varanlegum miska og örorku sem lýkur með frávísun frá nefndinni. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 18. apríl 2005, tók ég fram að með hliðsjón af því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði lýst því yfir í bréfi til mín, dags. 16. mars 2004, að ákveðið hafi verið að breyta reglugerð nr. 335/1993 á þann veg að ekki komi til gjaldtöku vegna beiðna um endurupptöku máls þegar skilyrði til slíks eru ekki uppfyllt að lögum teldi ég ekki ástæðu til að aðhafast frekar í þessu máli.
3. Málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefndum sem fara með fullnaðarúrskurðarvald eða fullnaðarákvörðunarvald á stjórnslustigi. Ég ritaði fyrirsagnarbréf til 48 nefnda hinn 1. september 2004 þar sem ég óskaði upplýsinga um mál sem nefndunum hefðu borist á tímabilinu 1. nóvember 2003 til 1. maí 2004. Jafnframt spurði ég nokkurra almennra spurninga sem lutu að meðferð nefndanna á innkomnum erindum og svörum við þeim. Svör við bréfum mínum bárust á tímabilinu september 2004 til mars 2005. Álit vegna þessarar athugunar mun liggja fyrir innan tíðar.
4. Málsmeðferðartíma gjafsóknarnefndar. Ég miða við að þessari athugun ljúki samhliða því máli sem fjallað er um í 3. tölul. hér að framan.

Til viðbótar þeim fjórum frumkvæðisathugunum sem lýst er hér að ofan óskaði ég á árinu 2004 í nokkrum tilvikum eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að ég tæki tiltekið mál til athugunar að eigin frumkvæði. 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 stjórnsluframkvæmd sé rétt að þau fái til þess hæfilegan tíma án þess að til frekari afskipta komi af minni hálfu.

Þau mál þar sem ég ákvað að óska í þessu skyni eftir upplýsingum frá stjórnvöldum beindust m.a. að eftirfarandi atriðum:

1. Ákvæði 18. gr. laga nr. 99/2004 að því er varðar skylduaðild að Félagi fasteignasala og greiðslu árgjalds til félagsins í því sambandi. Mál þetta og svör sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið lét mér í té eru enn til athugunar hjá mér.
2. Notkun skattleysismarka sem viðmiðunarfjárhæðar við töku ákvarðana um veitingu gjafsóknarleyfis á grundvelli a-liðar þágildandi 126. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 69/2000, um starfshætti gjafsóknarnefndar. Fram kom í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 2. mars 2004, að engin sérstök athugun hefði farið fram á vegum ráðuneytisins varðandi það hvort viðmiðun um skattleysismörk gæti talist í eðlilegu samræmi við mælikvarða sem ráða mætti af a-lið 126. gr. laga nr. 91/1991. Fram kom hins vegar að ráðuneytið teldi tilefni til að hrinda af stað vinnu við endurskoðun á áður nefndum ákvæðum laganna og reglugerðarinnar og unnið yrði að slíkum breytingum. Með bréfi, dags. 29. júní 2004, óskaði ég eftir upplýsingum um hvað liði þessari vinnu og fékk svar ráðuneytisins með bréfi, dags. 13. ágúst s.á. þar sem lýst er undirbúningi nýs lagafrumvarps. Ákvæði 126. gr. laga nr. 91/1991 sem kveða á um heimildir til að veita gjafsókn var breytt með lögum nr. 7/2005 sem samþykkt voru á Alþingi 5. febrúar 2005.

Ákvæði reglugerðar nr. 69/2000 eru enn óbreytt. Ég mun því fylgjast áfram með framvindu þessa máls.

3. Ýmsum atriðum er varða réttarstöðu starfsmanna Ratsjárstofnunar. Þetta mál er enn til athugunar hjá mér og þá með tilliti til svara frá utanríkisráðuneytinu.
4. Ýmsum atriðum sem varða réttarstöðu og starfskjör starfsmanna íslensku friðargæslunnar. Samkvæmt svörum utanríkisráðuneytisins er unnið að undirbúningi lagafrumvarps um friðargæsluna sem ætlunin er að leggja fram á Alþingi og ég hef því ekki aðhafst frekar vegna þessa máls að sinni.
5. Málsmeðferð og ákvarðanir Vegagerðarinnar við öflun eignarréttar eða umráðaréttar yfir landi í einkaeign undir vegarstæði og vegna efnistöku til vegagerðar sem og greiðslu bóta fyrir land og efni til vegagerðar og greiðslu kostnaðar af uppsetningu og viðhaldi girðinga meðfram vegum. Tílefni þessara fyrirspurna voru ábendingar sem mér höfðu borist um að þessi mál væru hugsanlega ekki að öllu leyti í samræmi við gildandi lög og þá réttarstöðu sem leiðir af fyrirmælum stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar. Ég hef nú svör Vegagerðarinnar til athugunar.

#### **4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2004 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.**

Ég lauk við þrjár frumkvæðisathuganir á árinu 2004. Einu þessara mála lauk ég með álitni, sjá mál nr. 4140/2004 á bls. 73, en tveimur málum lauk ég með bréfi til viðkomandi stjórnvalds, sjá mál nr. 3807/2003 á bls. 69 og mál nr. 3564/2002 á bls. 83.

##### **4.3.1. Málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úthlutunar úr veiðikortasjóði, mál nr. 4140/2004, bls. 73.**

Með hliðsjón af kvörtun sem mér barst ákvað ég að taka til athugunar að eigin frumkvæði málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úthlutunar úr veiðikortasjóði í þágu rannsókna og vöktunar rjúpnastofnsins árin 2003–2007 á grundvelli tillagna Náttúrufræðistofnunar Íslands. Hafði ég í huga í því sambandi að í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, er kveðið á um opinbera innheimtu á gjaldi og jafnframt að tekjum af því skuli að hluta til varið til rannsókna á stofnum villtra dýra. Þar sem ekki sé tekið fram að þarna sé eingöngu um að ræða rannsóknir sem sinnt er af stofnun ríkisins verði að ganga út frá því að undirbúningur að ráðstöfun þessara fjármuna taki mið af því að þeir einstaklingar, fyrirtæki og stofnanir sem áhuga hafa á því að stunda rannsóknir á þessu sviði geti átt jafna möguleika á því að koma til greina við ráðstöfun fjármunanna. Álit mitt í tilefni af athugun minni er birt í heild í kafla 11.3. í skýrslu þessari, bls. 73. Var það niðurstaða mín að úthlutun umhverfisráðherra á fé úr veiðikortasjóði til rjúpnarannsókna á tímabilinu 2003–2007 hefði ekki verið í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994. Beindi ég þeim tilmælum til umhverfisráðuneytisins að það hagaði framvegis úthlutun fjármuna úr veiðikortasjóði, sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, á þá leið sem samrýmdist þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Mér barst bréf frá umhverfisráðuneytinu 20. desember 2004 í tilefni af álitni mínu. Í bréfinu upplýsir ráðuneytið að það muni við ráðstöfun fjár frá og með næsta ári auglýsa eftir umsóknum í sjóðinn og í framhaldi af því senda innkomnar umsóknir til Umhverfisstofnunar með beiðni um tillögur í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994. Þetta þýði að Náttúrufræðistofnun Íslands þurfi að sækja sérstaklega um fé úr sjóðnum vegna rjúpnarannsókna á árinu 2005 og framvegis.

#### 4.3.2. Málsmeðferðartími úrskurðarnefndar félagsþjónustu í kærumálum, mál nr. 3807/2003, bls. 69.

Ég ákvað að kanna hvort ástæða væri til að ég tæki til athugunar að eigin frumkvæði málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar félagsþjónustu í kærumálum. Óskaði ég eftir upplýsingum frá nefndinni af þessu tilefni. Ég lauk málinu með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, sem birt er í heild sinni í kafla 11.1., bls. 69. Þar tók ég fram að af þeim upplýsingum sem nefndin hefði látið mér í té væri ljóst að hún hefði ekki náð að afgreiða fjölda mála innan lögbundins afgreiðslufrests, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991. Í ljósi áforma nefndarinnar um bættu starfshætti hefði ég þó ákveðið að aðhafast ekki frekar í máli nefndarinnar að sinni. Ég kynnti nefndinni jafnframt fyrirhugaða frumkvæðisathugun mína á málsmeðferðartíma hjá úrskurðar- og stjórnarsýslunefndum og tilkynnti henni að sú athugun myndi til samræmis einnig taka til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

#### 4.3.3. Ákvarðanir ríkissaksóknara um niðurfellingu máls og að falla frá saksókn, mál nr. 3564/2002, bls. 83.

Ég ákvað að taka til athugunar hvort ákvæði 31. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eigi við um ákvarðanir ríkissaksóknara um að fella niður mál á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og að falla frá saksókn, sbr. 113. gr. laganna, sem skotið hefur verið til hans með stjórnarsýslukæru, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, og ef svo er hvort þær væru í samræmi við kröfur 31. gr. stjórnarsýslulaga um form og efni úrskurða í kærumálum. Óskaði ég eftir gögnum frá ríkissaksóknara af þessu tilefni. Ég lauk athugun minni á máli þessu með bréfi til ríkissaksóknara sem birt er í heild í kafla 12.1., bls. 83.

#### 4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar.

Auk þeirra frumkvæðismála sem getið hefur verið um hér að framan voru sjö önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli á árunum fyrir 2004 enn til athugunar við lok þess árs. Eins og áður sagði hef ég kosið að biða með frekari úrvinnslu frumkvæðismálanna þegar stjórnvöld hafa lýst áformum sínum um breytingar eða uppi hafa verið ráðagerðir um endurskoðun löggjafar á viðkomandi sviði. Sem dæmi um mál af þessum toga má nefna mál sem umboðsmaður hefur fylgt eftir allt frá árinu 1998 og lýtur að því hvort gildandi lög um heimtu ýmissa gjalda uppfylli þau skilyrði sem ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar, gera til skattlagningarheimilda. Eftir að umboðsmaður hóf máls á þessu brást fjármálaráðherra við með því að skipa nefnd til að gera athugun á heimildum til tóku skatta og þjónustugjalda. Er nefndin hafði skilað skýrslu sinni var það lagt til einstakra ráðuneyta að hafa forgöngu um að bæta úr því sem þörf væri. Umboðsmaður hefur síðan fylgst með framgangi þessara mála og spurst fyrir um fyrirhugaðar breytingar og hvernig þær hafa gengið eftir. Síðast var það við árslok 2003 og þá hafði almennt verið bætt úr flestum þeim annmörkum sem nefndin hafði bent á eða þá að ráðagerð var um að ljúka því. Þess er því að vænta að ég ljúki þessu máli formlega á næstunni. Á árinu 2002 tók ég upp að eigin frumkvæði tvö mál sem lutu annars vegar að greiðslu launa til fanga fyrir vinnu innan fangelsanna og réttindum tengdum þeim og hins vegar hvernig háttáð væri aðgengi fanga að síma og möguleikum þeirra til að hafa símasamband við aðila utan fangelsisins að Litla-Hrauni. Í ljósi áforma dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um endurskoðun laga um fangelsi og fangavist ákvað ég að biða með frekari athugun á þessum málum þar til séð yrði hvert yrði efni nýrra laga um þessi atriði. Ný lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005 tóku gildi 1. júlí 2005 og af því tilefni hef ég óskað eftir viðhorfi ráðuneytisins til þess hvaða þýðingu ákvæði hinna nýju laga hafi um það efni sem athugun mín beinist að.

Önnur frumkvæðismál sem ég hef talið rétt að biða með formlegar lyktir á lúta að reglum um störf svonefndrar stöðunefndar um mat á umsækjendum um tiltekin störf

lækna; framkvæmd og undirbúningi mála vegna öryggisvottunar ríkislögreglustjóra á starfsmönnum einkaaðila, m.a. í tengslum við alþjóðlega fundi hér á landi; og skráningu á beiðnum fanga á Litla-Hrauni um viðtöl við lækna og sálfræðinga, sérstaklega geðlækni, og biðtíma eftir slíkum viðtölum. Vegna þessa síðasta máls hef ég átt í bréfaskiptum við hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir og verið upplýstur um það sem gert hefur verið til að koma betri skipan á þessi mál og ráðagerðir um frekari mannafla til að sinna þessum verkefnum. Um þessi frumkvæðismál gildir að ég mun innan tíðar taka afstöðu til þess hvort þörf er frekari athugunar á þeim af minni hálfu.

Á árinu 2002 hófst ég handa við frumkvæðismál sem laut að skráningu og meðferð stjórnvalda á erindum sem þeim berast og svörum við þeim. Eins og lýst er á bls. 13 í skýrslu minni fyrir árið 2002 voru 32 ráðuneytum og opinberum stofnunum send fyrirspurnarbréf með ósk um almennar upplýsingar um skráningu erinda, eftirlit með stöðu mála, svör við erindum, málshraða og viðmiðunarreglur í því efni, fresti til umsagnaraðila, tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls, meðferð erinda sem berast í tölvupósti og hvort gerðar hefðu verið breytingar hjá viðkomandi stofnun í framhaldi af setningu laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í tengslum við úrvinnslu á svörunum fóru starfsmenn mínir einnig í heimsóknir til hlutaðeigandi stofnana og könnuðu afgreiðslutíma móttekinna erinda á ákveðnu tímabili og ákveðin atriði í starfsháttum stjórnvaldanna. Því miður leiddu annir við önnur verkefni og þá sérstaklega kvartanir sem bárust embættinu til þess að úrvinnsla á þessari athugun tók lengri tíma en áætlað hafði verið. Á þeim tíma sem leið frá því að svör bárust frá ráðuneytunum og stofnununum vakti það hins vegar athygli mína við athugun á kvörtunum sem mér bárust og lutu að einstökum málum hjá þessum sömu ráðuneytum og stofnunum að í ýmsum tilvikum varð ekki séð að meðferð eða málsmeðferðartími málanna væri í samræmi við það almenna verklag sem lýst hafði verið að fylgt væri hjá viðkomandi stjórnvaldi. Eftir nánari athugun á þessu og í ljósi þess tíma sem liðinn var frá því að svör stjórnvalda höfðu borist varð það niðurstaða mín að rétt væri að framkvæma til samanburðar nýja athugun að miklu leyti á sömu atriðum og könnuð voru 2002 og hjá sömu aðilum. Hefur verið unnið að undirbúningi þess verkefnis en vegna takmarkaðs mannafla og fjárveitinga til að kaupa aðstoð hef ég ekki getað ráðist í þetta verk. Ég vil heldur ekki hefja það nema ég sé nokkur tryggur með að nú verði unnt að ljúka afgreiðslu málsins af minni hálfu á tiltölulega stuttum tíma.

## 5.0. Viðbrögð stjórnvalda gagnvart þeim sem leitað hefur til umboðsmanns Alþingis.

Almennt er það svo að stjórnvöld bregðast af skilningi við athugasemdum umboðsmanns Alþingis og tilmælum hans um að taka þau mál sem hafa orðið tilefni kvörtunar til umboðsmanns að nýju til meðferðar þegar álit liggur fyrir og eftir því er leitað af hálfu þess sem borið hefur fram kvörtun. Það kemur þó af og til fyrir að viðbrögð fyrirsvarsmanna stjórnvalda gagnvart þeim sem leitað hefur til mín vekja hjá mér nokkurn ugg. Ég hef þá fyrst og fremst í huga þau tilvik þar sem ég tel að viðbrögð stjórnvalda séu þess eðlis að þau geti haft áhrif á það hvort almenningur, jafnt einstaklingar sem fyrirtæki, leiti til umboðsmanns Alþingis. Tel ég ástæðu til að gera þetta að umtalsefni hér.

Í máli nr. 4058/2004 sem ég lauk með álit 14. október 2004, sjá bls. 72, leitaði formaður Stúdentaráðs Háskóla Íslands til mín og bar fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun háskólaráðs Háskóla Íslands að ekki yrðu veittar undanþágur vegna greiðslu skrásetningargjalda fyrir skólaárið 2004–2005. Athugun mín á þessu máli beindist að því hvort rétt hefði verið staðið að breytingu á venjubundinni stjórnsýsluframkvæmd og í álitinu mínu taldi ég að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti hefði þurft að standa betur að kynningu á hinni

breyttu framkvæmd. Beindi ég þeim tilmælum til skólans að hann tæki í framtíðinni mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu og lytu að framkvæmd íþyngjandi ákvarðana sem hefðu í för með sér breytingar á stjórnsýsluframkvæmd. Nokkru eftir að ég hafði sent frá mér umrætt álit barst mér bréf frá Háskóla Íslands og er efni þess birt aftan við reifun á álitinu í skýrslu þessari á bls. 73. Þar er því lýst að fulltrúar stúdenta í háskólaráði hafi staðið að þeirri ákvörðun háskólaráðs sem um var fjallað í álitinu mínu og það hafi fyrst verið þremur mánuðum eftir sendingu tilkynningarinnar sem athugasemdir hafi tekið að berast háskólanum um að efni ákvörðunarinnar væri talið óskýrt eða að um hana hafi verið veittar ófullnægjandi upplýsingar. Síðan er vísað til þjónustusamnings milli háskólans og stúdentaráðs þar sem ráðið tiki meðal annars að sér upplýsingaþjónustu um málefni háskólasamfélagsins miðað við þarfir og hagsmuni stúdenta. Síðan segir í bréfi háskólans:

„Verður að ætla að Stúdentaráði hafi borið, á grundvelli slíkra samningsákvæða, að gera þegar viðvart, teldi ráðið að upplýsingar um væntanlegar aðhaldsaðgerðir væru óskýrar frá hendi Háskólans. Niðurstaða umboðsmanns gefur því tilefni til þess að endurskoða gildandi samninga hvað þetta varðar.“

Ég tek það fram að þetta bréf Háskóla Íslands var sent að frumkvæði háskólans og var því ekki svar hans við fyrirspurn af minni hálfu. Í bréfinu var tekið fram að afrit væri sent Stúdentaráði Háskóla Íslands. Ég tel ástæðu til að gjalda varhug við viðbrögðum stjórnvalda af því tagi sem bréf þetta ber með sér gagnvart þeim sem leitað hefur til umboðsmanns Alþingis. Þarna hafði fyrirvarsmaður stúdenta nýtt sér þann rétt sem hinum almenna borgara er veittur að lögum til að leita til umboðsmanns til að fá álit á því hvort stjórnvaldi, í þessu tilviki háskólaráði, hefði verið heimilt að taka ákvörðun með því efni sem hér um ræðir. Það var niðurstaða mín að þær breytingar frá fyrri stjórnsýsluframkvæmd sem gerðar voru með samþykkt háskólaráðs hefðu verið heimilar en í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti hefði verið þörf á að standa betur að kynningu breytingarinnar. Mér er það spurn hvernig formaður stúdentaráðs átti að sjá það fyrir þegar kvörtunin var borin fram við mig að þetta yrði niðurstaða mín og ég fæ heldur ekki séð hvernig samningsskylda stúdentaráðs um að „reka upplýsingaþjónustu fyrir nemendur“ hefði átt að leiða til sérstakra viðbragða af hálfu fulltrúa stúdenta í háskólaráði. Ég legg á það áherslu að Alþingi hefur með lögum veitt borgurunum heimild til að leita með sín mál til umboðsmanns Alþingis og það er til þess fallið að hamla því að borgararnir nýti sér þennan möguleika ef viðbrögð stjórnvalda við afskiptum umboðsmanns eru með þeim hætti sem umrætt bréf Háskóla Íslands lýsir.

Athugun umboðsmanns Alþingis á máli einstaklings sem ber fram kvörtun hefur þá sérstöðu t.d. umfram rekstur dómsmáls, að ákveði umboðsmaður að taka málið til athugunar er það alfarið ákvörðun hans að hverju hún beinist og er umboðsmanni veittur réttur til að krefja stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegu skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns auk gagna viðkomandi máls. Niðurstaða umboðsmanns byggir því á þeim gögnum og skýringum sem honum eru látnar í té. Það er því augljóslega til þess fallið að vinna gegn tilgangi þess úrræðis sem Alþingi hefur ákveðið að borgurum þessa lands skuli standa til boða ef stjórnvöld svara þeim sem til umboðsmanns hefur leitað og fengið hefur álit hans á þann veg að niðurstaða umboðsmanns hafi byggst á takmörkuðum gögnum og ófullnægjandi upplýsingum. Eða með öðrum orðum að stjórnvaldið hafi ekki látið umboðsmanni í té allar upplýsingar og gögn málsins. Og hvað þá þegar forstöðumaður opinberrar stofnunar fellst ekki á réttmæti tilmæla umboðsmanns um að athugað verði með að rétta hlut þess sem leitaði til umboðsmanns með þeim rökum að afstaða sín byggi á „persónubundnum gögnum og upplýsingum um [þann sem bar fram kvörtunina], störf hans og gerðir hjá [stofnuninni]“. Ég er hér að vísa til þess sem fram kemur um viðbrögð stjórnvalds í máli

nr. 3853/2003 sem ég lauk með álit 5. mars 2004, sjá bls. 99, en tilvitnuð viðbrögð stjórnvaldsins koma fram á bls. 106 í skýrslunni.

Þróun í fjölmiðlun hér á landi hefur leitt til þess að umfjöllun fjölmiðla er persónulegri og leitast þeir gjarnan við í fréttum sínum að tengja hin einstöku mál við nafngreindar persónur. Þegar ég geri t.d. athugasemdir við störf einstakra ráðuneyta eða jafnvel stofnana eða nefnda sem heyra undir þau þá er sú niðurstaða gjarnan persónugerð í fjölmiðlum með nafni viðkomandi ráðherra og tilheyrandi myndbirtingum. Sjálfur hef ég ekki farið varhluta af þessu hjá ákveðnum fjölmiðlum þótt ég sjái ekkert málefnalegt sambengi milli þess að komast í starfi mínu að ákveðinni niðurstöðu í máli annars aðila en vera síðan í eigin persónu myndskreytingarefni. Mér er hins vegar ekki grunlaust um að þessi þróun í íslenskri fjölmiðlun hafi leitt til þess að breyting hafi orðið á viðbrögðum ákveðinna stjórnvalda þegar álit mín og aðrar niðurstöður eru birtar opinberlega. Fyrstu viðbrögð fyrirsvarsmanna stjórnvaldsins felast þá öðru fremur að því að gæta að hinni almennu ímynd viðkomandi stofnunar eða fyrirsvarsmanns hennar í fjölmiðlum fremur en að beinast að efni þess máls sem álit umboðsmanns hefur fjallað um. Dæmi um þetta eru fréttatilkynningar sem stjórnvöld hafa sent frá sér í kjölfar álita umboðsmanns Alþingis. Það er auðvitað ekki nema sjálfsagt og eðlilegt að stjórnvöld skýri sína hlið mála fyrir fjölmiðlum en þá þarf að hafa í huga að þau mál sem umboðsmaður Alþingis fær til úrlausnar lúta ekki að hagsmunum umboðsmanns eða persónu hans heldur á í hlut einstaklingur eða fyrirtæki sem hefur leitað til umboðsmanns vegna afskipta eða ákvörðunar stjórnvaldsins og umboðsmaður hefur í samræmi við lögbundið hlutverk sitt látið uppi álit sitt á henni. Stjórnvöld verða því í viðbrögðum sínum gagnvart fjölmiðlum að gæta að stöðu þess sem leitað hefur til umboðsmanns til að fá álit hans. Ég tel til dæmis of langt seilst þegar stjórnvöld fara að grípa til upplýsinga úr öðrum málum hlutaðeigandi sem þau hafa fjallað um og þá sérstaklega þegar þær lúta að atriðum sem varða persónulega hagi eða gerðir viðkomandi eftir að það mál sem álit umboðsmanns laut að átti sér stað. Það er heldur ekki farsælt eða í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að sá sem leitað hefur til umboðsmanns lesi um afstöðu ráðuneytis eða stofnunar til hugsanlegrar endurupptökubeiðni í slíkri fréttatilkynningu.

## 6.0. 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 mótum 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 9.–10. maí 2004 var haldin ráðstefna í Búdapest á vegum Evrópusamtaka umboðsmanna (EOI) sem bar heitið „Protection of minorities and Ombudsman reality“. Ráðstefnuna sótti Kjartan Bjarni Björgvinsson.

Hinn 2. júní 2004 átti ég fund á skrifstofu minni með nefnd Evrópuráðsins gegn pyndingum þar sem rætt var um málefni fanga.

Dagana 7.–10. september 2004 var haldinn áttundi fundur alþjóðasamtaka umboðsmanna (IOI) í Quebec, Kanada. Sóttum við, ég og Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir, fundinn.

Dagana 20.–22. október 2004 var haldin í Luxemborg ráðstefna í tilefni af 10 ára afmæli EFTA-dómstólsins. Sóttum við, ég og Róbert R. Spanó, ráðstefnuna.

Hliðstæð löggjöf um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi varð til þess að umboðsmenn þessara vestnorrænu þinga hafa frá árinu 1989 átt með sér samstarf. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum

bæst í hópinn. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn eða tvo fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitæfni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Einn slíkur fundur var haldinn dagana 26.–28. október 2004 og kom það í hlut okkar Íslendinga að vera gestgjafar í þetta sinn.

Á árinu 2004 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 stjórnsýsluframkvæmd viðkomandi stjórnvalds.

## II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2004.

### 1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2004.

#### 1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2004 voru alls 323 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir .....	320
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns .....	3
Samtals	<u>323</u>

#### 1.2. Skipting kvartana.

Eins og fram kemur í kafla I eru kvartanir aðeins skráðar ef skrifleg erindi berast en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir sem bárust skrifstofu umboðsmanns. Í sumum tilvikum hafa þessar fyrirspurnir leitt til þess að kvartanir hafa síðar borist skriflega en í öðrum tilvikum hafa viðkomandi verið veittar leiðbeiningar. Kvartanir sem bárust á árinu skiptust þannig eftir mánuðum:

janúar .....	36
febrúar .....	27
mars .....	32
apríl .....	23
maí .....	25
júní .....	24
júlí .....	23
ágúst .....	21
september .....	25
október .....	26
nóvember .....	30
desember .....	28
Samtals	<u>320</u>

Að þessum 320 kvörtunum stóðu samtals 382 aðilar eða 340 einstaklingar og 42 lög-aðilar. Af einstaklingum voru 92 konur og 248 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 18 ára og sá elsti 88 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri .....	30
21 – 30 ára .....	49
31 – 40 – .....	55
41 – 50 – .....	88
51 – 60 – .....	75
61 – 70 – .....	30
71 árs og eldri .....	11

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana sem bárust eftir landshlutum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Sex kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis og þrjár frá erlendum aðilum. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 323 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.



	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála- fjölda	Hlutfall af heildaríbúa- fjölda landsins
<b>Reykjavík</b>	<b>155</b>	<b>48,0%</b>	<b>38,8%</b>
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	<b>53</b>	<b>16,4%</b>	<b>24,0%</b>
– Seltjarnarnes	3		
– Kópavogur	26		
– Garðabær	4		
– Álftanes	1		
– Hafnarfjörður	11		
– Mosfellsbær	8		
<b>Suðurnes</b>	<b>10</b>	<b>3,1%</b>	<b>5,8%</b>
– Reykjanesbær	5		
– Sandgerði	1		
– Vogar	4		
<b>Vesturland</b>	<b>13</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,9%</b>
– Akranes	3		
– Borgarbyggð	3		
– Dalabyggð	3		
– Snæfellsbær	2		
– Stykkishólmur	2		
<b>Vestfirðir</b>	<b>5</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,4%</b>
– Ísafjarðarbær	1		
– Króksfjarðarnes	1		
– Súðavík	1		
– Vesturbyggð	2		
<b>Norðurland vestra</b>	<b>7</b>	<b>2,2%</b>	<b>3,3%</b>
– Blönduós	3		
– Skagafjörður	4		
<b>Norðurland eystra</b>	<b>19</b>	<b>5,9%</b>	<b>9,2%</b>
– Akureyri	15		
– Dalvíkurbyggð	2		
– Grenivík	1		
– Raufarhöfn	1		
<b>Austurland</b>	<b>8</b>	<b>2,5%</b>	<b>4,2%</b>
– Bakkafjörður	1		
– Egilsstaðir	3		
– Fjarðarbyggð	2		
– Höfn	1		
– Seyðisfjörður	1		
<b>Suðurland</b>	<b>41</b>	<b>12,7%</b>	<b>7,4%</b>
– Árborg	26		
– Flúðir	1		
– Hella	1		
– Hveragerði	2		
– Hvolsvöllur	2		
– Kirkjubæjarklaustur	1		
– Vestmannaeyjar	8		
<b>Íslendingar búsettir erlendis</b>	<b>6</b>	<b>1,8%</b>	
<b>Erlendir aðilar</b>	<b>3</b>	<b>0,9%</b>	
<b>Mál tekin upp að eigin frumkvæði</b>	<b>3</b>	<b>0,9%</b>	
	<b>323</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

### 1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 279 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs ..	45
Mál til meðferðar á árinu .....	323
Afgreidd mál .....	279
Mál til meðferðar í árslok .....	89

Af þeim 89 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2004, var í 50 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 11 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, fimm mál voru til frumathugunar, 23 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

Málum sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4–6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti sem greinir þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 2004, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd en tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála
1. Álit .....	37
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla .....	9
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds .....	88
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess .....	8
b) Dómsathafnir .....	1
c) Einkaréttarleg lögskipti .....	5
d) Önnur atriði .....	4
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds .....	67
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 .....	6
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun .....	54
<b>Samtals</b>	<b>279</b>

### 1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2004, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

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

– Ráðuneytið .....	5
– Úrskurðarnefnd um upplýsingamál ..	2
– Kristnihátíðarsjóður .....	1 <u>8</u>

**2. Menntamálaráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	15
– Ríkisútvarpið .....	6
– Háskóli Íslands .....	4
– Þjóðskjalasafn Íslands .....	2
– Lánasjóður íslenskra námsmanna ..	3
– Málskotsnefnd LÍN .....	1
– Tækniháskóli Íslands .....	1
– Listaháskóli Íslands .....	1
– Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema .....	1
– Sinfóníuhljómsveit Íslands .....	1 <u>35</u>

**3. Utanríkisráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	3 <u>3</u>
--------------------	------------

**4. Landbúnaðarráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	8
– Skógrækt ríkisins .....	1
– Veidimálastofnun .....	1 <u>10</u>

**5. Sjávarútvegsráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	5 <u>5</u>
--------------------	------------

**6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	46
– Lögregluyfirvöld .....	6
– Fangelsisyrfirvöld .....	6
– Ríkissaksóknari .....	8
– Sýslumenn .....	9
– Héraðsdómar .....	3
– Hæstiréttur .....	1
– Persónuvernd .....	2
– Landhelgisgæslan .....	1
– Útlendingastofnun .....	1
– Valnefnd Lögregluskóla ríkisins ..	1
– Matsnefnd eignarnámsbóta .....	1
– Mannanafnanefnd .....	1 <u>86</u>

**7. Félagsmálaráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	8
– Barnaverndarstofa .....	1
– Vinnueftirlit ríkisins .....	1
– Vinnumálastofnun .....	1
– Atvinnuleysistryggingasjóður .....	1
– Úrsk.nefnd félagsþjónustu .....	4
– Úrsk.nefnd atvinnuleysisbóta .....	5
– Úrsk.nefnd fæðingar- og foreldraorlof	5
– Kærunefnd barnaverndarmála .....	1
– Kærunefnd fjöleignarhúsamála .....	2
– Kærunefnd húsnæðismála .....	1
– Úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta ..	1 <u>31</u>

**8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	11
--------------------	----

– Úrskurðarnefnd almannatrygginga ..	4
– Tryggingastofnun ríkisins .....	5
– Heilbrigðisstofnanir .....	5
– Landlækniseimbættið .....	4 <u>29</u>

**9. Fjármálaráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	9
– Yfirskattanefnd .....	3
– Skattyfirvöld .....	19
– Kjaranefnd .....	1
– Fasteignamat ríkisins .....	2
– Yfirfasteignamatsnefnd .....	2
– Ríkistollanefnd .....	2
– Ríkiskaup .....	1
– Kærunefnd útboðsmála .....	1 <u>40</u>

**10. Samgönguráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	8
– Landsími Íslands hf. ....	1
– Vegagerðin .....	2 <u>11</u>

**11. Iðnaðarráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	1
– Byggðastofnun .....	1
– Viðlagatrygging Íslands .....	1 <u>3</u>

**12. Viðskiptaráðuneytið .....**0 0**13. Hagstofa Íslands .....**5 5**14. Umhverfisráðuneytið**

– Ráðuneytið .....	10
– Umhverfisstofnun .....	2
– Úrsk.nefnd skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir ..	1
– Úrsk.nefnd skipulags- og byggingarmála .....	2 <u>15</u>

**B. Sveitarfélög****Innheimtustofnun sveitarfélaga .....**4 4**Reykjavíkurborg**

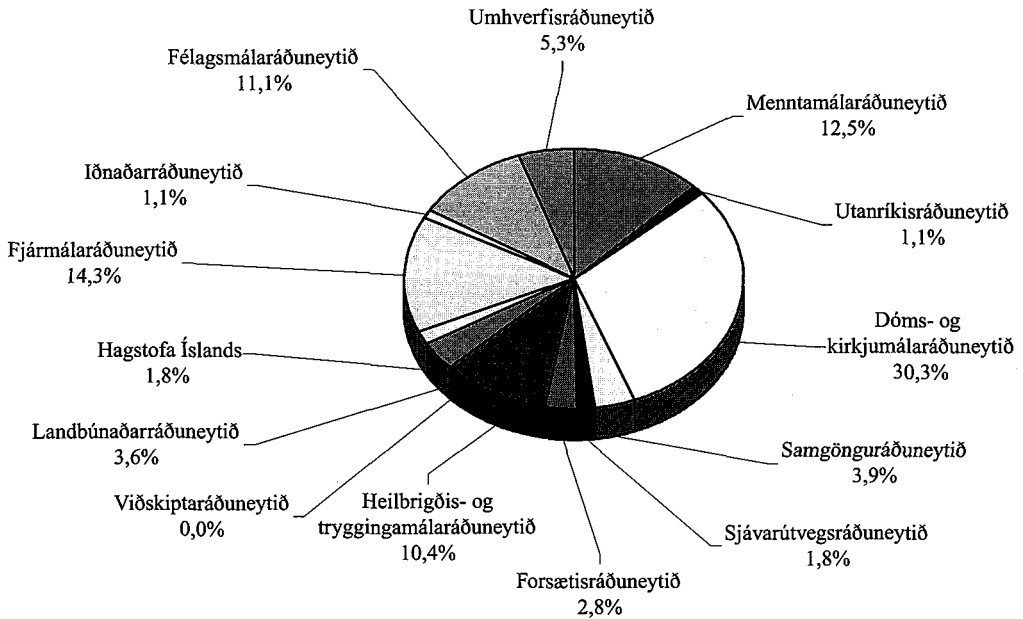
– Borgin .....	8
– Barnaverndarnefnd .....	2
– Félagsþjónusta .....	2
– Orkuveita Reykjavíkur .....	4 <u>16</u>

**Reykjanesbær**

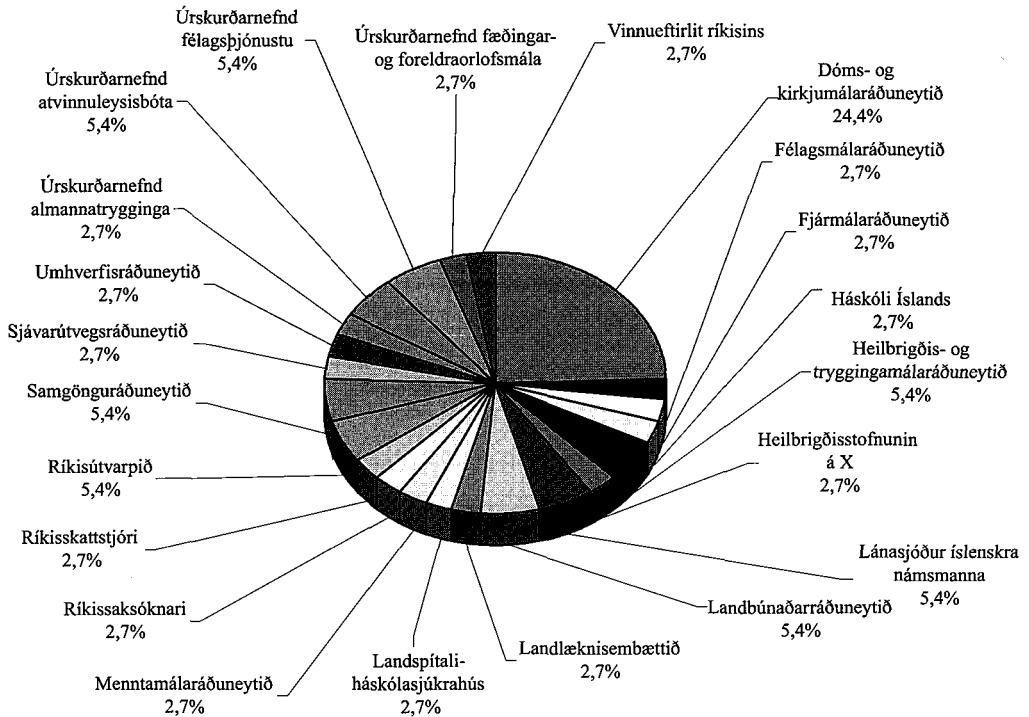
– Bærinn .....	2
– Barnaverndarnefnd .....	1 <u>3</u>

**Hvalfjarðarstrandarhreppur .....**1 1**Bólstaðarhlíðarhreppur .....**1 1**Eyjafjarðarsveit .....**1 1**Akureyrarbær .....**3 3**Austur-Hérað .....**2 2**Hornafjörður .....**1 1**Árborg .....**1 1**C. Annað****Óflokkað .....**9 9**SAMTALS 323**

**D. Skráð mál 2004 flokkuð eftir ráðuneytum.**



**E. Mál flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis ári 2004, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.**

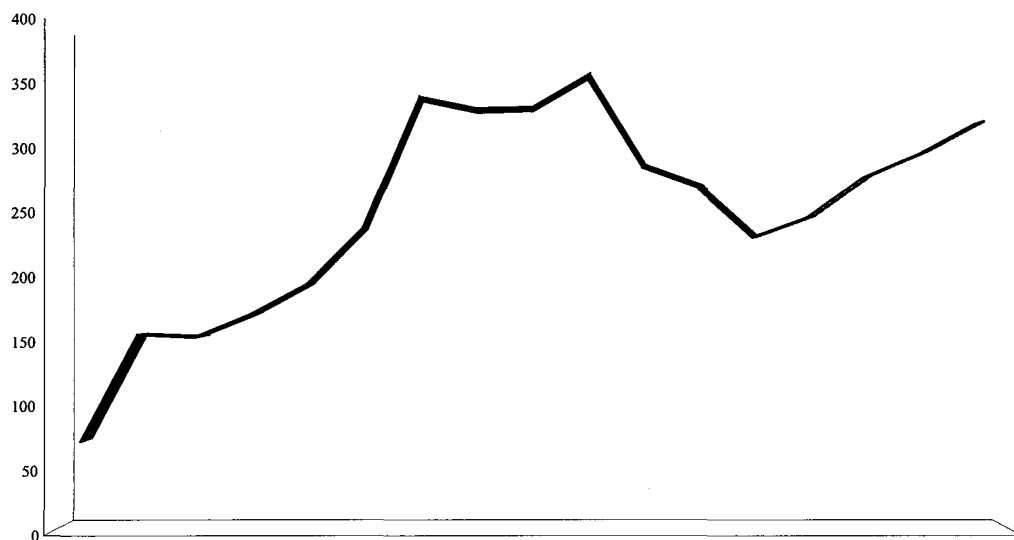


## 1.5. Skipting skráðra mála 2004 eftir viðfangsefnum.

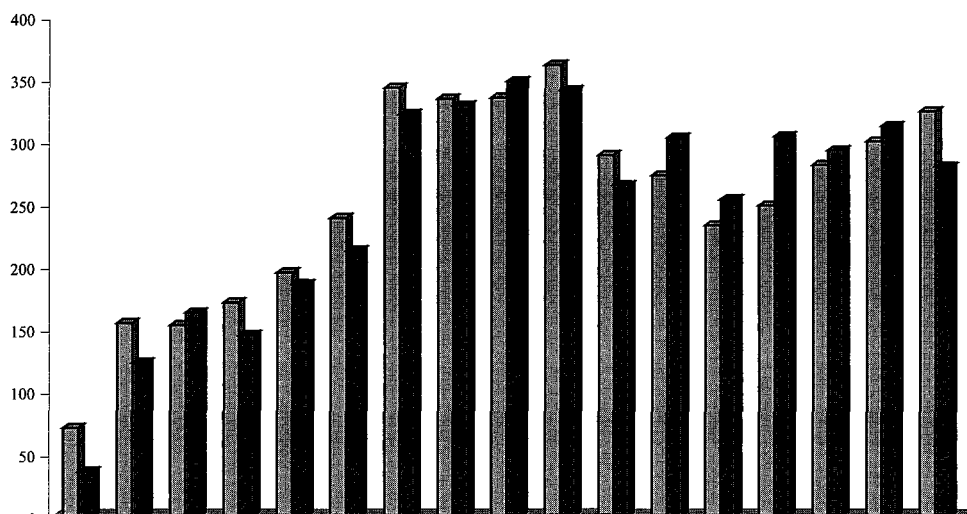
Aðgangur að gögnum og upplýsingum . . . . .	5	Menntamál . . . . .	6
Almannaskráning . . . . .	3	Námslán og námsstyrkir . . . . .	4
Almannatryggingar . . . . .	10	Náttúruauðlindir . . . . .	1
Atvinnuleysistryggingar . . . . .	7	Opinberar framkvæmdir og innkaup . . . . .	2
Atvinnuréttindi . . . . .	9	Opinberir starfsmenn . . . . .	27
Bankar, sjóðir og fjármálafyrirtæki . . . . .	2	Orkumál . . . . .	1
Börn . . . . .	9	Orlofsmál . . . . .	6
Dómstólar og réttarfar . . . . .	3	Persónuréttindi . . . . .	2
Eignarnám . . . . .	2	Ríkisborgararéttur . . . . .	1
Einkaréttarlegir samningar . . . . .	1	Samgöngur . . . . .	3
Fangelsismál . . . . .	20	Sektir . . . . .	1
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð . . . . .	8	Sjávarútvegur . . . . .	5
Fjölmíðlun . . . . .	1	Skattar og gjöld . . . . .	42
Gjafsókn . . . . .	5	Skipulags- og byggingarmál . . . . .	1
Heilbrigðismál . . . . .	6	Skrásetning réttinda . . . . .	3
Húsnæðismál . . . . .	1	Sveitarfélög . . . . .	5
Innheimta opinberra gjalda . . . . .	5	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls . . . . .	55
Jarðir . . . . .	1	Umhverfismál . . . . .	5
Kirkjumál og trúfélög . . . . .	2	Útlendingar . . . . .	3
Landbúnaður . . . . .	4	Vátryggingar . . . . .	1
Lífeyrismál . . . . .	1	Vegabréf . . . . .	1
Löggæsla . . . . .	1	Vinnuréttur . . . . .	1
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar . . . . .	32		
Meðferð ákærvalds . . . . .	8		
Meningarmál . . . . .	1		
		Samtals	323

## 2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

### 2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2004.

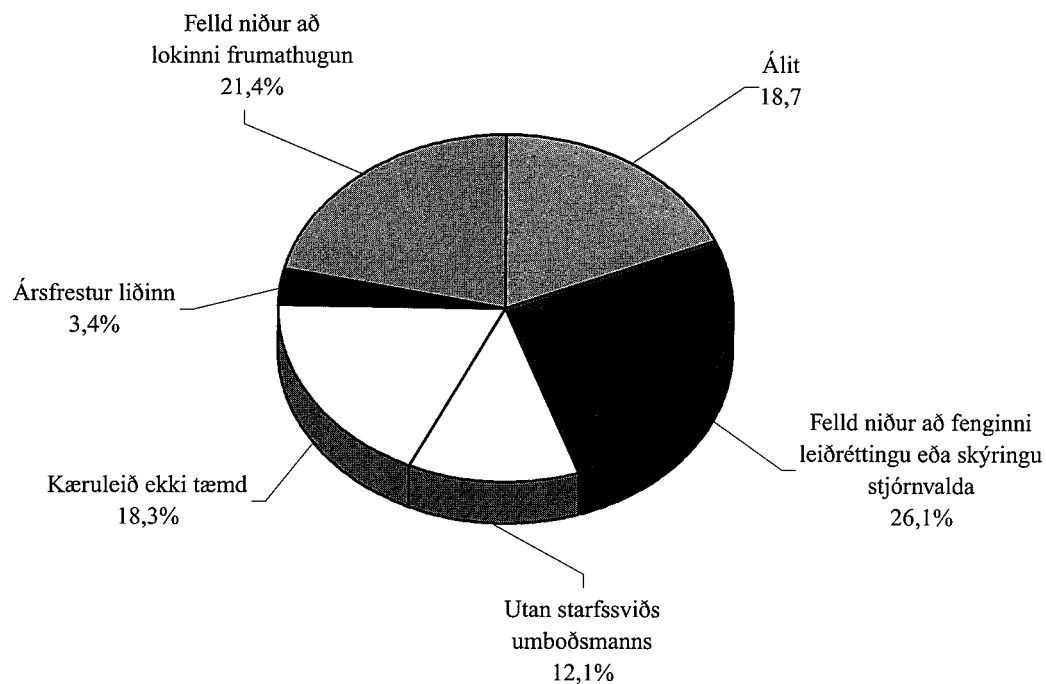


	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280	299	323



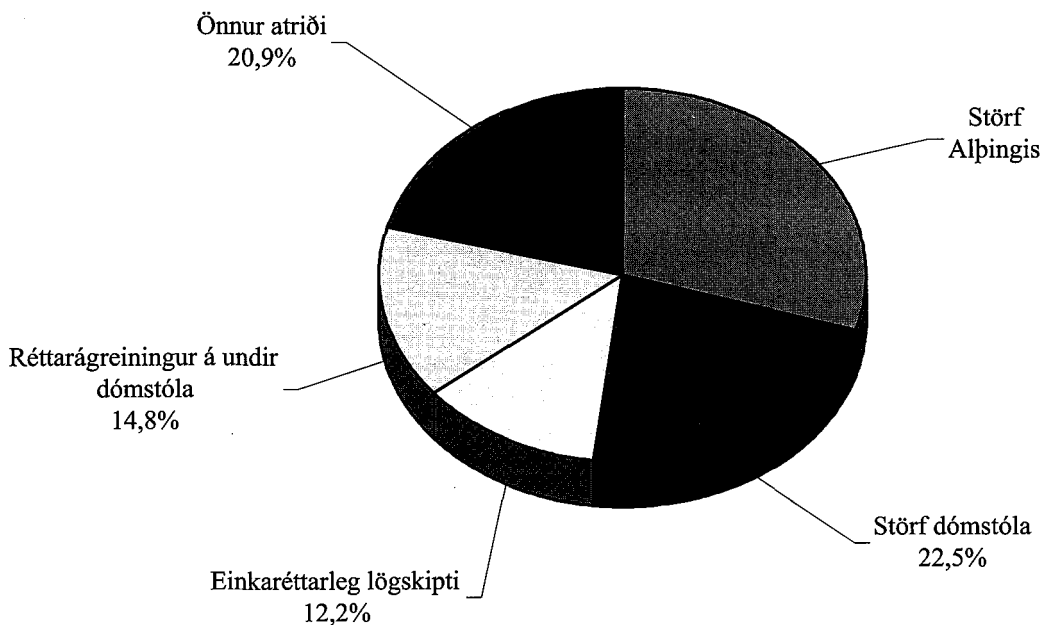
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280	299	323
Afgreidd mál	35	122	162	144	185	212	321	328	347	340	264	302	253	303	292	311	279

## 2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2004.



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
2004	37	88	27	67	6	54
Samtals	785	1098	507	771	141	898

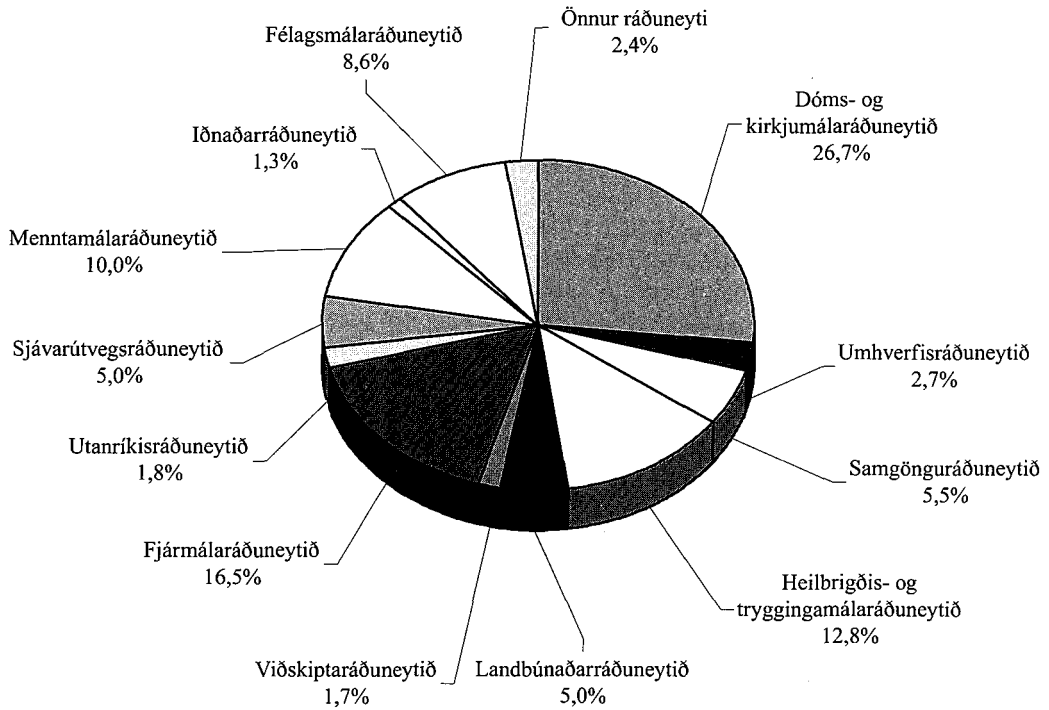
### 2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2004.



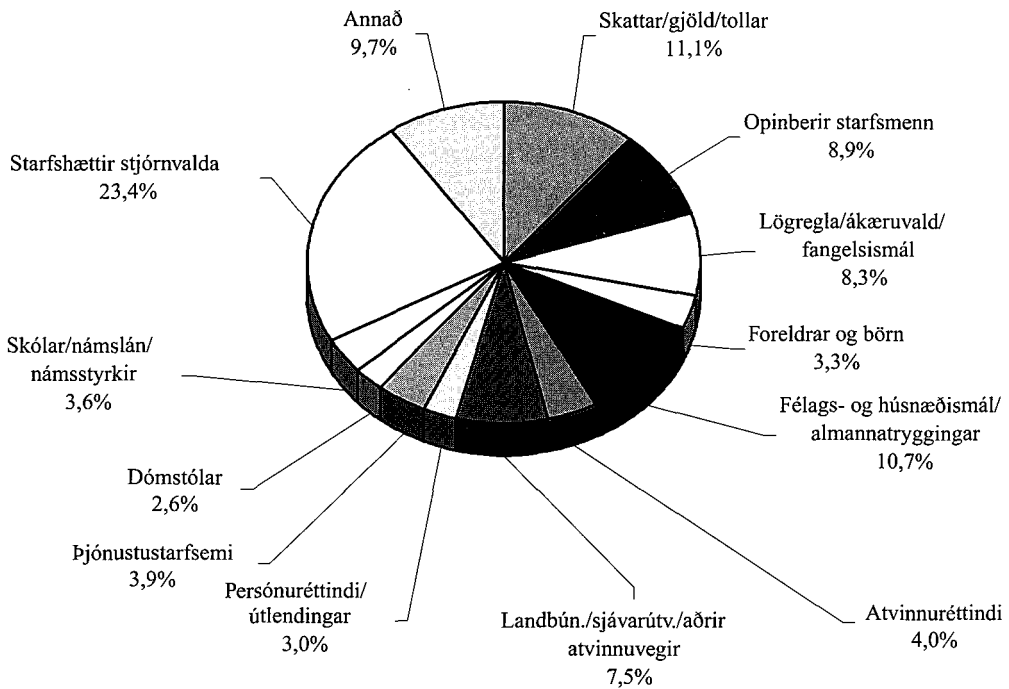
Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágr. á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
Samtals	150	114	62	75	106



## 2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2004.



## 2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2004.



### 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 2004. 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 átta þessara mála hef ég einnig beint almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en í 17 málum sem ég lauk á árinu 2004 beindi ég eingöngu almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 18 álit. Í fimm tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitíð fjallaði um. Tvö mál voru enn til meðferðar þegar skýrsla þessi fór í prentun. Í tveimur málum hefur stjórnvaldið hafnað því að fara að tilmælum mínum en í níu tilvikum fæ ég ekki annað ráðið af viðbrögðum stjórnvalda en þau hafi farið að tilmælunum.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
4044/2004	47	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið			X	
3925/2003	58	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
4138/2004	52	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
4160/2004	60	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X		
4040/2004	172	Félagsmálaráðuneytið	X			
3835/2003	67	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið	X			
3769/2003	98	Heilbrigðisstofnunin á X				X
3853/2003	99	Sjóðurinn X			X	
4108/2004	148	Landbúnaðarráðuneytið	X			
3955/2003	142	Landspítali-háskólasjúkrahús	X			
3989/2004	144	Landspítali-háskólasjúkrahús	X			
4065/2004	85	Ríkissaksóknari		X		
3927/2003	163	Ríkisskattstjóri		X		
4176/2004	167	Samgönguráðuneytið		X		
3902/2003	39	Úrskurðarnefnd almannatrygginga		X		
3960/2003	41	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta		X		
4030/2004	151	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála		X		
4064/2004 4070/2004	172	Úrskurðarnefnd félagsþjónustu				X
		Samtals	5	9	2	2

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 kærufundar 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 skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2002 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 25 álit þar sem ég beindi almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds. Í öllum tilvikum fóru stjórnvöld að ábendingum mínum eða lýstu vilja til þess að fylgja þeim þegar sambærileg mál kæmu næst til úrlausnar. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirsprungnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum
3882/2003 3909/2003 3980/2003	107	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X	
4168/2004	54	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X	
4136/2004	51	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X	
4138/2004	52	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X	
4160/2004	60	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið		X	
4117/2004	165	Fjármálaráðuneytið		X	
4058/2004	72	Háskóli Íslands		X	
3835/2003	67	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið		X	
3902/2003	39	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið		X	
4004/2004	45	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið		X	
4043/2004	66	Landbúnaðarráðuneytið		X	
4108/2004	148	Landbúnaðarráðuneytið		X	
4011/2004	63	Landlækniseimbættið		X	
3989/2004	144	Landspítali-háskólasjúkrahús		X	
4064/2004 4070/2004	172	Reykjavíkurborg		X	
4065/2004	85	Ríkissaksóknari		X	
4020/2004	145	Ríkisútvarpið		X	
3845/2003	153	Ríkisútvarpið		X	
3956/2003	143	Samgönguráðuneytið		X	
4176/2004	167	Samgönguráðuneytið		X	
4132/2004	161	Sjávarútvegsráðuneytið		X	
4140/2004	73	Umhverfissráðuneytið		X	
4115/2004	42	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta		X	
3929/2003	92	Úthlutunarnefnd Launasjóðs rithöfunda		X	
4019/2004	178	Vinnueftirlit ríkisins		X	
		Samtals	0	25	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 2004 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum Alþingis eða stjórnvalda af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

1. Mál nr. 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003 (sjá bls. 107). Umboðsmaður Alþingis ákvað að vekja athygli Alþingis og dómsmálaráðherra á tilteknum atriðum sem lúta að skipun hæstaréttardómara með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort þörf væri á því að fyrirkomulag við undirbúning og ákvarðanir um skipun í embætti dómara við Hæstarétt Íslands yrði tekið til endurskoðunar og lagabreytingar gerðar af því tilefni ef sú yrði niðurstaðan.
2. Mál nr. 3902/2003 (sjá bls. 39). Umboðsmaður Alþingis benti í áliti sínu á að í þeim reglum sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði sett árið 2002 um eingreiðslu örorkubóta, sbr. reglur nr. 551/2002, væri gert ráð fyrir að við núvirðisreikning eingreiðslu skyldi taka mið af 6% ársvöxtum. Tók hann fram að þessi viðmiðun væri hærri en sú sem löggjafinn hefði talið rétt að taka mið af við greiðslu slysabóta samkvæmt skaðabótalögum þó að sömu sjónarmið ættu við í báðum tilvikum. Vakti umboðsmaður athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á þessu atriði og beindi þeim tilmælum til hans að lagt yrði mat á hvort rétt væri að taka ákvæði 4. gr. reglna nr. 551/2002, um eingreiðslu örorkubóta Tryggingastofnunar ríkisins, til endurskoðunar með það í huga hvort fyrirmæli þess um 6% vaxtafót væru þar sett fram með of fortakslausum hætti.  
Ný reglugerð um eingreiðslu örorkubóta Tryggingastofnunar ríkisins, nr. 187/2005, tók gildi 21. febrúar 2005. Er þar miðað við 4,5% vaxtafót og er það í samræmi við forsendur skaðabótalaga nr. 50/1993, sbr. lög nr. 37/1999, við útreikning bótafjárhæðar.
3. Mál nr. 3960/2003 (sjá bls. 41). Umboðsmaður Alþingis vakti athygli félagsmálaráðherra á því að það kynni að vera tilefni til að huga að breytingu á orðalagi 7. gr. reglugerðar nr. 545/1997, um greiðslu atvinnuleysisbóta, þannig að það eitt hvernig ákvæðið væri orðað hefði ekki þau áhrif að þau stjórnvöld sem úrskurða um rétt manna til atvinnuleysisbóta létu vera að framkvæma skyldubundið mat þegar tekin væri afstaða til þess hvort umsækjandi um atvinnuleysisbætur hefði haft gildar ástæður fyrir starfslokum.  
Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 24. febrúar 2005 kemur fram að heildarendurskoðun á lögum um atvinnuleysistryggingar standi yfir og sé gert ráð fyrir að efni 7. gr. reglugerðar nr. 545/1997 verði tekið til endurskoðunar í tengslum við hana.
4. Mál nr. 4043/2004 (sjá bls. 66). Í áliti sínu komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að tiltekin ákvæði erindisbréfs fyrir matsmenn á æðardún, nr. 64/1972, hefðu ekki fullnægjandi lagastoð. Beindi hann þeim tilmælum til landbúnaðar-

ráðuneytisins að ákvæðin yrðu tekin til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Ný lög um gæðamat á æðardúni, nr. 52/2005, tóku gildi 30. maí 2005. Með reglugerð nr. 659/2005, sem tók gildi 12. júlí 2005, var erindisbréf nr. 64/1972 felld úr gildi.

5. Mál nr. 4064/2004 og 4070/2004 (sjá bls. 172). Í áliti sínu komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að 2. mgr. 19. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 2003 samrýmdist ekki þeim ákvæðum laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem fjalla um fjárhagsaðstoð en þau yrði að skýra með hliðsjón af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Beindi hann þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að ákvæði 2. mgr. 19. gr. reglnanna yrði endurskoðað.

Breytingar á reglum um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík voru samþykktar á fundi velferðarráðs borgarinnar 30. mars 2005 og í borgarráði 28. apríl 2005.

### III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2004.

#### 1.0. Almennatryggingar.

##### 1.1. Afvöxtunarhlutfall við eingreiðslu örorkubóta. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 3902/2003)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um fjárhæð eingreiðslu örorkubóta til hennar vegna tjóns sem hún hafði orðið fyrir vegna læknisaðgerðar. Taldi hún að lagaheimild hefði skort til að skerða bæturnar á grundvelli viðmiða um dánartíðni og afvöxtunarhlutfall sem tók mið af 6% vaxtafæti.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 19. október 2004. Þar vék hann að 5. mgr. 29. gr. laga nr. 117/1993, um almennatryggingar, en þar kemur fram að ef orkutap er minna en 50% sé tryggingastofnun heimilt að greiða í einu lagi örorkubætur sem jafngilda lífeyri hlutaðeigandi um tiltekið árabil samkvæmt reglum sem ráðuneytið setur að fengnum tillögum tryggingaráðs. Upplýst var að á þeim tíma sem tryggingastofnun tók ákvörðun um greiðslu til A hafði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ekki sett reglur um þetta efni, sbr. nú reglur nr. 551/2002, um eingreiðslu örorkubóta Tryggingastofnunar ríkisins. Tók umboðsmaður fram að tryggingastofnun hafi þó verið unnt að nýta sér þá heimild sem kveðið væri á um í ákvæðinu en hún hafi þá orðið að finna út í hverju tilviki hvaða fjárhæð var á greiðsludegi „jafngild“ þeim lífeyri sem hlutaðeigandi hefði annars átt að fá um tiltekið árabil. Taldi umboðsmaður að við þá athugun hafi stofnuninni verið heimilt að viðhafa hefðbundnar og viðurkenndar aðferðir í samræmi við þann rétt sem hverju sinni væri talinn gilda m.a. um núvirðisreikning eða afvöxtun.

Því næst fjallaði umboðsmaður um hvort rétt hefði verið að miða afvöxtunarhlutfallið við 6% vaxtafót eins og tíðkast hafði um langt árabil af hálfu tryggingastofnunar og staðfest hafði verið í úrskurði úrskurðarnefndar með vísan til áratugalangrar stjórnýslufráfarvæmdar. Í því sambandi benti umboðsmaður á að Hæstiréttur hefði í dómi frá 30. mars 1995 komist að þeirri niðurstöðu að við eingreiðslu örorkubóta sem byggðust á almennum reglum skaðabótaréttar væri eðlilegt að miða við 4,5% vaxtafót. Hefði 4,5% afvöxtunarhlutfall síðan verið lagt til grundvallar við útreikning á margfeldisstuðli 6. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, sbr. lög nr. 37/1999. Taldi umboðsmaður að sömu sjónarmið ættu við um ársafvöxtun fjárhæðar, sem greidd væri í einu lagi í stað þess að koma til greiðslu yfir tiltekið árabil, hvort sem bótarétturinn byggðist á almennatryggingalögum eða reglum skaðabótaréttar. Af þeim sökum og með hliðsjón af forsendum Hæstaréttar í ofangreindum dómi taldi umboðsmaður að tryggingastofnun hefði verið rétt að ganga út frá 4,5% vaxtafæti við útreikning á eingreiðslu örorkubóta til A auk þess að taka mið af almennum forsendum sem leiða af lögum um viðkomandi greiðslur s.s. um lögmaeltan greiðslutíma örorkulífeyris.

Umboðsmaður gat þess að í þeim reglum sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið setti árið 2002 um eingreiðslu örorkubóta, sbr. reglur nr. 551/2002, sé gert ráð fyrir að við núvirðisreikning eingreiðslu skuli taka mið af 6% ársvöxtum. Tók umboðsmaður fram að þessi viðmiðun væri hærri en sú sem lögjafinn hefur talið rétt

að taka mið af við greiðslu slysabóta samkvæmt skaðabótalögum þó að sömu sjónarmið eigi við í báðum tilvikum. Vakti umboðsmaður athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra á þessu atriði með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Taldi hann eðlilegt að ráðuneytið legði á það mat hvort rétt væri að taka umrætt ákvæði reglnanna til endurskoðunar með það í huga hvort fyrirmæli um 6% vaxtafót væru of fortakslaus.

Umboðsmaður beindi enn fremur þeim tilmælum til úrskurðarnefndar almannatrygginga að hún tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá henni, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Með bréfi til úrskurðarnefndar almannatrygginga, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um það 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. Svarbréf úrskurðarnefndarinnar barst mér 24. janúar 2005 og var þar upplýst að A hefði þá ekki leitað til nefndarinnar með ósk um endurupptöku málsins.

Ég ritaði einnig bréf til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort gerðar hefðu verið einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Mér barst bréf frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu 4. febrúar 2005. Þar segir að vegna athugasemda umboðsmanns Alþingis hafi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ákveðið að breyta vaxtaþrósentu í 4. gr. reglna nr. 551/2002 úr 6% í 4,5%. Fylgdi með bréfinu reglugerð sem ráðherra hafði undirritað sama dag.

Reglugerðin hefur verið birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. reglugerð um eingreiðslu örorkubóta Tryggingastofnunar ríkisins, nr. 187/2005, og öðlaðist hún gildi 21. febrúar 2005. Jafnframt voru reglur nr. 551/2002 felldar úr gildi.

Hinn 11. júlí 2005 barst mér bréf frá úrskurðarnefnd almannatrygginga þar sem fram kemur að mál A hafi verið endurupptekið að beiðni hennar í samræmi við álit mitt. Fylgdi afrit úrskurðarins með bréfinu. Í lok niðurstöðukafla úrskurðarins segir svo:

„Úrskurðarnefndin fellst á framkomin sjónarmið í álitinu umboðsmanns. Einnig hefur heilbrigðis- og tryggingaráðuneyti nýlega breytt afstöðu sinni til afvöxtunarhlutfalls með setningu nýrrar reglugerðar nr. 187/2005 þar sem miðað er við 4,5% afvöxtun. Í reglugerðinni er kveðið á um að við útreikning skuli miða við dánartíðni árána 1996–2000. Þó svo að áður nefnd reglugerð nr. 551/2002 taki ekki til tilviks kæranda þótti rétt þegar úrskurður úrskurðarnefndar almannatrygginga í máli nr. 135/2002 var kveðinn upp að líta til reglnanna sem staðfestu áralanga framkvæmd Tryggingastofnunar við útreikning eingreiðslu örorkubóta. Að sama skapi er eðlilegt að líta til hinna nýju reglna sem eru í samræmi við niðurstöðu Hæstaréttar í fyrrgreindum dómi frá 30. mars 1995. Fallist er á að miða skuli við 4,5% afvöxtun við útreikning eingreiðslu örorkubóta og 67 ára aldur.“



## 2.0. Atvinnuleysistryggingar.

### 2.1. Missir bótaréttar við uppsögn. Lögmatísreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 3960/2003)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta sem staðfesti þá ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta nr. 2 fyrir höfuðborgarsvæðið að hún skyldi missa rétt til atvinnuleysisbóta í 40 bótadaga þar sem hún hefði sagt starfi sínu lausu án „gilda ástæða“ í skilningi 4. tölul. 5. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar. Taldi A ástæður fyrir uppsögn sinni gildar þar sem með uppsögn eiginmanns hennar úr starfi hjá sama vinnuveitanda hafi grunninum verið kippt undan starfi hennar en hún hafi verið aðstoðarmaður hans. Þá hafi framkoma vinnuveitanda í hennar garð verið með þeim hætti að ekki yrði við unað.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 7. júní 2004. Fjallaði hann þar um efni og aðdraganda setningar þeirrar reglu sem fram kemur í 4. tölul. 5. gr. laga nr. 12/1997 og útfærslu hennar í 7. gr. reglugerðar nr. 545/1997, um greiðslu atvinnuleysisbóta. Gerði umboðsmaður grein fyrir því að 4. tölul. 5. gr. laga nr. 12/1997 fæli í sér matskennda lagareglu og yrði við beitingu hennar að líta til almennra reglna í stjórnáskilningi sem ættu við þegar stjórnvöld tækju matskenndar ákvarðanir. Umboðsmaður taldi að sú fortakslausa afstaða sem fram kæmi í úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta að ágreiningur milli starfsmanna og vinnuveitanda geti ekki talist gild ástæða í skilningi 4. tölul. 5. gr. laga nr. 12/1997 væri ekki í samræmi við hið matskennda orðalag ákvæðisins og þau sjónarmið sem líta verði til þegar slíkum ákvæðum er beitt. Af lestri úrskurðarins yrði þannig ekki séð að nefndin hefði fjallað um tilvik A með þeim hætti að samrýmst hefði ofangreindu lagaákvæði eins og það hefði verið útfært með 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 545/1997.

Þá fjallaði umboðsmaður um hvernig úrskurðarnefndin hefði afgreitt þá meginmálsástæðu A að með uppsögn eiginmanns hennar hafi grundvellingum verið kippt undan starfi hennar. Umboðsmaður benti á að stjórnvöldum á kærustigi væri almennt ekki skylt að taka sérhverja málsástæðu sem aðili hefði fært fram til rökstuddrar úrlausnar í úrskurði. Á hinn bóginn myndi kærurétturinn vart geta þjónað tilgangi sínum ef ekki yrði lagt til grundvallar að í úrskurðarskyldu stjórnvalds á kærustigi felist sú skylda að taka með rökstuddum hætti, sbr. 4. tölul. 31. gr. stjórnáskilningulaga nr. 37/1993, sbr. 22. gr. sömu laga, afstöðu til þeirra meginmálsástæðna sem aðilar byggðu á og hefðu þýðingu fyrir úrlausn málsins. Gat hann ekki fallist á þau rök úrskurðarnefndarinnar að henni hefði með tilliti til eðlis ofangreindrar málsástæðu verið heimilt að leiða hana alfarið hjá sér. Að virtu lögbundnu hlutverki úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, sbr. 16. gr. laga nr. 12/1997, hefði nefndinni borið að taka rökstudda afstöðu til þess í úrskurðinum hvort sú meginástæða sem A færði fyrir uppsögn sinni hjá nefndu fyrirtæki hefði í ljósi atvika málsins, stöðu hennar hjá fyrirtækinu og ráðningarkjara, getað talist „gild“ í skilningi 4. tölul. 5. gr. laga nr. 12/1997 og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 545/1997. Taldi umboðsmaður af þessum sökum að úrskurður úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta hefði ekki fullnægt kröfum 4. tölul. 31. gr. stjórnáskilningulaga, sbr. 22. gr. sömu laga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram um það ósk frá henni, og að nefndin tæki við afgreiðslu þess mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Þá ákvað umboðsmaður að vekja athygli félagsmálaráðherra á því að það kynni að vera tilefni

til þess að huga að breytingu á orðalagi 7. gr. reglugerðar nr. 545/1997 þannig að það eitt hvernig ákvæðið væri orðað hefði ekki þau áhrif að þau stjórnvöld sem úrskurða um rétt manna til atvinnuleysisbóta létu vera að framkvæma skyldubundið mat þegar tekin væri afstaða til þess hvort umsækjandi um atvinnuleysisbætur hefði haft gildar ástæður fyrir starfslokum.

Hinn 21. júlí 2004 barst mér afrit úrskurðar úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta í máli A frá 6. sama mánaðar. Kemur þar fram að úrskurðarnefndin hafi tekið málið fyrir á ný að tilmælum umboðsmanns Alþingis. Í úrskurði sínum telur nefndin ekki tilefni til að breyta fyrri niðurstöðu sinni.

Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 12. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um það hvort ráðuneytið hefði gripið til einhverra ráðstafana í tilefni af álitinu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf félagsmálaráðuneytisins barst mér 24. febrúar 2005. Þar er vísað til bréfs ráðuneytisins til mín, dags. 20. júlí 2004, þar sem fram komi að ráðuneytið fallist á þá niðurstöðu og sjónarmið sem fram komi í álitinu. Jafnframt er vísað til minnisblaðs ráðuneytisins, dags. sama dag, þar sem segi að í ljósi yfirstandandi heildarendurskoðunar á lögum nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, hafi sérfræðingar ráðuneytisins lagt til að breytingu á 7. gr. reglugerðarinnar yrði frestað að svo stöddu en að efni hennar yrði eitt af þeim atriðum sem tekin yrðu til athugunar við endurskoðun laganna. Þá segir svo í bréfi félagsmálaráðuneytisins:

„Ráðuneytið upplýsir hér með að vinnu við heildarendurskoðun á lögum um atvinnuleysistryggingar er ekki lokið en staðfestir að í því endurskoðunarstarfi verði tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitinu umboðsmanns Alþingis þannig að þau stjórnvöld sem úrskurða um rétt manna til atvinnuleysisbóta láti ekki vera að framkvæma skyldubundið mat þegar tekin er afstaða til þess hvort umsækjandi um atvinnuleysisbætur hafi haft gildar ástæður fyrir starfslokum.

Ráðuneytið mun senda umboðsmanni Alþingis þau gögn sem sýna fram á þessar niðurstöður þegar þau liggja fyrir.“

## 2.2. Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta. Birting úrskurðar. Svör stjórnvalda til umboðsmanns. (Mál nr. 4115/2004)

A kvartaði yfir því að úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta hefði ekki tilkynnt honum um niðurstöðu fundar hjá nefndinni sem haldinn var 30. desember 2003 en honum hafði verið tilkynnt að mál hans yrði þá tekið til umfjöllunar.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitinu, dags. 30. desember 2004. Hann rakti þar forsögu málsins og benti á að úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta hefði endurupptekið mál A og tilkynnt honum það með bréfi, dags. 18. desember 2003. Í bréfinu hafi jafnframt komið fram að málið yrði tekið fyrir á fundi nefndarinnar 30. desember 2003. Af gögnum málsins mætti hins vegar ráða að nefndin hefði lokið umfjöllun sinni með úrskurði sem kveðinn hefði verið upp 6. febrúar 2004.

Umboðsmaður rakti þessu næst efni 20. gr. og 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og taldi að gera yrði ráð fyrir því að birting ákvörðunar, eftir að stjórnvald hefur komist að niðurstöðu, ætti ekki að taka lengri tíma en fáeina daga. Taldi umboðsmaður ljóst að í máli A hefði verið misbrestur á þessu. Úrskurður í máli hans hefði verið kveðinn upp 6. febrúar 2004 en ekki verið birtur A fyrr en með bréfi, dags. 22.

júlí 2004. Það var því niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð nefndarinnar hefði að þessu leyti ekki uppfyllt 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, sbr. enn fremur 20. gr. laganna.

Umboðsmaður benti á að hann hefði með bréfi til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, dags. 29. júlí 2004, óskað eftir skýringum á afmörkuðum atriðum er snertu meðferð nefndarinnar á máli A og drátt á svörum hennar til sín. Svarbréf nefndarinnar við erindinu hefði ekki borist fyrr en 17. desember 2004 eða rúmum fjórum og hálfum mánuði eftir að hann sendi fyrirspurnarbréfið.

Umboðsmaður rakti efni 1. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ætti athugun á málum að hafa eðlilegan framgang taldi umboðsmaður nauðsynlegt að stjórnvöld létu honum umbeðnar upplýsingar í té sem fyrst eða skýrðu að öðrum kosti tafir á upplýsingagjöf. Var það niðurstaða umboðsmanns að í málinu hefði dregist úr hófi að úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta svaraði fyrirspurnum hans. Umboðsmaður áréttaði í þessu sambandi tilmæli er hann setti fram í álitinu sínu frá 24. október 2002 í máli nr. 3479/2002, um að erindum umboðsmanns til úrskurðarnefndarinnar væri svarað innan hæfilegs tíma.

Með bréfi til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, dags. 18. febrúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt hefði orðið úrskurðarnefndinni tilefni til að grípa til einhverra tiltekinna ráðstafana og þá í hverju þær felist. Svarbréf úrskurðarnefndarinnar barst mér 14. mars 2005. Þar segir að nefndin hafi sett sér það markmið að leitast verði af fremsta megni við að svara fyrirspurnum umboðsmanns Alþingis innan settra tímamarka í framtíðinni.

### 3.0. Atvinnuréttindi.

#### 3.1.

**Löggilding skjalapýðenda. Endurupptaka.  
Framsál á valdi stjórn-sýslunefndar til nefndarmanna.  
Hæfi. Aðgangur almennings að upplýsingum.  
(Mál nr. 3906/2003)**

A kvartaði yfir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki talið tilefni til að skipa hæfa prófnefndarmenn til meta í sameiningu að nýju úrlausnir hans vegna umsóknar um löggildingu sem skjalapýðandi úr og á ensku. Vísaði hann þar til athugasemda sem hann hafði gert við málsmeðferð og niðurstöðu prófnefndarmannanna sem farið höfðu yfir úrlausnirnar. Einnig kvartaði hann yfir málsmeðferð ráðuneytisins. Þá laut kvörtunin að úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ekki væri skylt að láta honum í té afrit af úrlausnum þeirra sem staðist höfðu prófið sem A tók.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina með bréfi til A, dags. 16. júní 2004. Tók hann þar fram að vegna 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri sér ekki unnt að taka ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að synja A um löggildingu til umfjöllunar. Beindist athugun umboðsmanns einungis að því hvort A hefði lagt fyrir ráðuneytið nýjar upplýsingar eða lagarök sem ættu að leiða til þess að ráðuneytinu hefði borið að endurskoða fyrri afstöðu sína í málinu. Auk þess beindist athugun hans að niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

Umboðsmaður tók fram að hann teldi ekki ástæðu til að leggja mat á réttmæti þeirra atriða sem prófnefndin taldi aðfinnsluverð við úrlausnir A og hvort athugasemdir hans ættu við rök að styðjast. Þá taldi hann ekki tilefni til athugasemda við málsmeðferð ráðuneytisins. Hann fjallaði hins vegar um þá meginröksemd A fyrir endurupptöku málsins að prófnefndarmenn hefðu ekki metið úrlausnir hans í sameiningu. Benti umboðsmaður á að ráðuneytið hefði endurupptekið málið og óskað eftir nýrri umsögn frá prófnefndinni eftir að A hafði bent á þennan annmarka á fyrri úrlausn prófnefndar. Taldi umboðsmaður að síðari afgreiðsla prófnefndar bæri með sér að prófnefndarmenn hefðu farið sameiginlega yfir málið á ný. Yrði því að líta svo á að hún hafi skilað greinargerð um úrlausnir A sem fullnægð í áskilnaði 6. gr. reglugerðar nr. 893/2001 sem gildi um málsmeðferð prófnefndar.

Þá fjallaði umboðsmaður um athugasemdir A um hæfi nefndarmanna. Ekki lá að hans mati fyrir að framganga prófnefndarmanna við fyrri yfirferð á úrlausnum A hafi endurspeglad óvild þeirra í hans garð eða að þeir hafi komið fram í málinu á svo persónulegan hátt að draga mætti í efa óhlutdrægni þeirra. Þá taldi hann að ákvæði laga nr. 148/2000 eða reglugerðar nr. 893/2001 hafi ekki girt fyrir að sami maður sæti í prófstjórn og einstakri prófnefnd eins og verið hafði í máli A. Þá yrði ekki séð að hagsmunir, sem tveir prófnefndarmenn, en þeir störfuðu við skjalapýðingar, kynnu að hafa af niðurstöðu um hvort próftakar uppfylltu skilyrði til að öðlast löggildingu til skjalapýðinga úr og á ensku, væru svo sérstakir og verulegir að það leiddi til vanhæfis þeirra til að meta frammistöðu próftaka.

Varðandi niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál tók umboðsmaður fram að ekki væri tilefni til athugasemda við þá afstöðu að prófúrlausnir, sem hafa að geyma upplýsingar um frammistöðu próftaka á prófi, geti talist gögn um einkamálefni hans. Þá benti hann á að próf væru jafnan tekin við sérstakar aðstæður og að hið einstaklingsbundna framlag próftaka væri notað í þeim tilgangi að leggja mat á getu

hans eða þekkingu á því sviði sem prófað væri úr. Prófúrlausnir nytu því að ýmsu leyti sérstöðu meðal gagna sem yrðu til við stjórnsýsluframkvæmd. Yrði almennt að ganga út frá því að fyrir próftaka væru slíkar úrlausnir viðkvæm gögn í þeirri merkingu sem á reynir við túlkun upplýsingalaga. Þá yrði ekki séð hvaða erindi prófúrlausnir ættu fyrir almenningssjónir. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við þá niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál að sanngjarnt og eðlilegt væri að slík gögn skyldu fara leynt, sbr. 1. málsl. 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Lauk umboðsmaður umfjöllun sinni um kvörtun A með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

### 3.2. Leyfi til að kalla sig sálfræðing. Málshraði. (Mál nr. 4004/2004)

A kvartaði yfir því að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði hafnað umsókn hans um starfsleyfi sem sálfræðingur. Laut kvörtunin einkum að því að ráðuneytið gerði kröfu um að A lyki starfsþjálfun í hagnýtri sálfræði auk þjálfunarverkefna til viðbótar við MA-gráðu sem hann hefði frá Háskóla Íslands. Þá kvartaði A yfir því að óeðlilegur dráttur hefði orðið á því að umsókn hans hlyti afgreiðslu.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 14. október 2004. Vék hann þar að ákvæðum laga nr. 40/1976 sem fjalla um veitingu leyfis til að kalla sig sálfræðing. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna má aðeins veita slíkt leyfi til þeirra sem lokið hafa kandidatsprófi eða öðru hliðstæðu prófi í sálarfræði eða sálfræðilegri uppeldisfræði sem aðalgrein við háskóla á Norðurlöndum eða sambærilegu prófi við aðra háskóla. Taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við að ráðuneytið tæki í þessu sambandi mið af þeim kröfum sem gerðar væru til kandidatsnáms á þeim tíma sem ákvörðun um leyfisveitingu væri tekin. Það var enn fremur afstaða hans að heimilt væri við þann samanburð sem ákvæðið gerði ráð fyrir að miða við kandidatsnám í sálfræði við Háskóla Íslands. Tók umboðsmaður fram að krafa um starfsþjálfun og þjálfunarverkefni yrði að teljast allstór þáttur í kandidatsnáminu hér á landi. Taldi hann ekki ástæðu til að vefengja þá niðurstöðu ráðuneytisins, sem studdist við álit námsmatsnefndar Sálfræðingafélags Íslands og sálfræðiskorar Háskóla Íslands, að engir þættir í námi eða starfi A gætu talist hliðstæðir eða sambærilegir við þá starfsþjálfun sem krafist var í kandidatsnáminu og að nokkuð vantaði upp á að hann hefði lokið námi sem gat talist hliðstætt því sem þurfti til að ljúka þremur einingum í þjálfunarverkefnum. Það varð því niðurstaða umboðsmanns að ekki væri ástæða til athugasemda við þá afstöðu ráðuneytisins að A uppfyllti ekki skilyrði til að hljóta leyfi til að kalla sig sálfræðing.

Umboðsmaður gat þess í álitinu að 372 dagar hefðu liðið frá því að umsókn A barst ráðuneytinu og þar til honum var send tilkynning um niðurstöðu í málinu en það yrði að teljast lengri afgreiðslutími en gera mátti ráð fyrir. Fram kom að skýra mætti langan afgreiðslutíma að nokkru leyti með því að leitað var umsagnar Sálfræðingafélags Íslands, eins og lög gera ráð fyrir, og að félagið taldi rétt að leita álits sálfræðiskorar Háskóla Íslands um erindi A. Þá kallaði ráðuneytið eftir frekari skýringum á afstöðu beggja álitsgjafa í málinu við lokavinnslu þess. Eftir sem áður taldi umboðsmaður að þessi atriði gætu ekki talist viðhlítandi skýring á því að málið dróst jafn lengi og raun bar vitni. Það varð því niðurstaða hans að afgreiðslutími á umsókn A hefði ekki samrýmst þeirri kröfu sem kæmi fram í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Lagði hann í þessu sambandi áherslu á að nauðsynlegt væri að það

stjórnvald sem tæki ákvörðun í máli fylgdi því eftir þegar umsagnir bærust ekki á réttum tíma.

**Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það leitaði leiða til að tryggja að afgreiðslutími umsókna um starfsleyfi myndi framvegis samrýmast þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.**

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, dags. 12. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um það hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf ráðuneytisins barst mér 31. janúar 2005. Er þar greint frá því að ráðuneytið hafi samið drög að verkferlisreglum sem að mestu leyti séu komnar til framkvæmda. Sé þeim ætlað að stuðla að því að afgreiðslutími umsókna í málum sem varða starfsréttindi og starfsheiti verði í samræmi við 1. mgr. 9 gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá segir að ráðuneytið muni endurskoða reglurnar að fenginni reynslu eða samkvæmt ábendingu umboðsmanns telji hann ástæðu til.

## 4.0. Börn.

### 4.1. Meðlagsúrskurður. Endurupptaka. Lögsaga íslenskra stjórnvalda. (Mál nr. 4044/2004)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var niðurstaða sýslumannsins í X um að vísa frá beiðni hans samkvæmt 1. mgr. 16. gr. þágildandi barnalaga nr. 20/1992 um breytingu á fyrri meðlagsúrskurði sýslumanns. Var niðurstaða ráðuneytisins byggð á því að íslensk stjórnvöld hefðu ekki lögsögu í málinu samkvæmt 65. gr. sömu laga.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 24. júní 2004. Hann rakti ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um rétt aðila máls til endurupptöku stjórnarsýslumáls og lögskýringargögn að baki því. Tók hann jafnframt fram að aðili máls gæti átt rétt til endurupptöku máls á grundvelli heimilda í sérlægum og kynnu þær heimildir eftir atvikum að vera rýmri en heimildir 24. gr. stjórnarsýslulaga, t.d. að því er varðar tímafresti. Benti umboðsmaður á að slík ákvæði gangi framur ákvæðum stjórnarsýslulaga, sbr. 2. mgr. 2. gr. þeirra. Umboðsmaður taldi rétt að líta svo á að 1. mgr. 16. gr. barnalaga nr. 20/1992, sbr. nú 1. mgr. 65. gr. barnalaga nr. 76/2003, feli í sér sjálfstæða heimild til endurupptöku máls að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram komi í ákvæðinu. Gæti hann því ekki fallist á þann skilning sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði lagt í ákvæðið að krafa á grundvelli þess væri krafa í nýju sjálfstæðu máli, en ekki krafa um endurupptöku á fyrri úrskurði sýslumanns um meðlagsgreiðslur.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt b-lið 1. mgr. 65. gr. barnalaga nr. 20/1992, sbr. nú b-lið 1. mgr. 68. gr. barnalaga nr. 76/2003, gætu stjórnvöld leyst úr málum samkvæmt lögunum sem tengdust öðrum ríkjum ef sá sem krafa beindist gegn væri búsettur hér á landi. Með vísan til þess að beiðni A til sýslumannsins í X laut að endurupptöku máls sem varðaði kröfu á hendur honum og þess að hann væri búsettur á Íslandi fékk umboðsmaður ekki séð að framangreint ákvæði 65. gr. barnalaga nr. 20/1992 hefði átt að standa því í vegi að íslensk stjórnvöld tækju beiðni hans til meðferðar. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A hefði ekki verið reistur á réttum lagagrundvelli. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram ósk um það frá honum, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Mér barst nýtt erindi frá A 5. október 2004 þar sem hann kvartaði yfir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki lokið umfjöllun sinni um beiðni frá honum, dags. 13. júlí 2004, um að mál hans yrði tekið fyrir að nýju í samræmi álit mitt. Í tilefni af kvörtun A ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 11. október 2004, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið upplýsti hvað liði afgreiðslu á erindi A. Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er dagsett 20. desember 2004. Kemur þar fram að máli A hafi ekki verið vísað til sýslumanns með ósk um endurupptöku. Væru ástæður þess þær að ráðuneytið teldi verulegan vafa leika á því að endurupptökuákvæði stjórnarsýslulaga, ákvæði barnalaga eða óskráðar reglur um endurupptöku stjórnarsýslumáls ættu við í máli hans. Hefði ráðuneytið ákveðið að kanna eins vel og við verði komið hvort ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga eða aðrar reglur um rétt aðila til endurupptöku stjórnarsýslumáls ættu við í máli A áður en ráðuneytið svaraði erindi mínu. Þá sagði að ráðuneytið myndi taka afstöðu til álits míns í máli A á næstu vikum og veita mér svar sitt. Þá sagði svo í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins:

„Að lokum vill ráðuneytið taka fram, að mál þetta hefur leitt til þess að ráðuneytið hefur til vandlegrar athugunar hvort ekki sé rétt að leggja fram frumvarp til breytinga á barnalögum nr. 76/2003, á þann veg að lögsöguákvæði laganna komi ekki í veg fyrir að úrskurðum stjórnvalda hér á landi um meðlag, eða staðfestum samningum um meðlag, verði breytt, ef krafa er borin fram um breytingu, að sjálfsögðu að uppfylltum skilyrðum laganna. Augljós sanngirnirök mæla með slíkri breytingu.“

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu á ný bréf, dags. 27. desember 2004. Vakti ég þar athygli á því að frá því A sendi ráðuneytinu erindi sitt 13. júlí 2004 og þar til ráðuneytið sendi honum ljósrit af svarbréfi sínu til mín, dags. 20. desember 2004, hefðu liðið um fimm mánuðir. Óskaði ég af því tilefni eftir upplýsingum frá ráðuneytinu, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort A hefði á þessu tímabili verið send tilkynning í samræmi við ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og hefði það ekki verið gert óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það samrýmdist efni ákvæðisins. Hefðu tilkynningar verið sendar óskaði ég eftir afriti af þeim. Mér barst bréf frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 14. janúar 2005. Þar kemur fram að A hafi tvisvar eða þrisvar verið kynnt í síma að afgreiðsla máls hans myndi tefjast og honum gerð grein fyrir ástæðum tafanna. Taldi ráðuneytið þetta samrýmast efni 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga enda væri í ákvæðinu ekki tekið fram að svar skyldi vera skriflegt. Það væri á hinn bóginn mat ráðuneytisins að æskilegt væri að svar væri veitt skriflega, bæði til þess að unnt væri að færa fram sönnun á svari og hvers efnis það hefði verið.

Í febrúar 2005 komu fulltrúar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á minn fund og ræddu við mig um niðurstöðu álits míns og álitaefni því tengd.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu enn bréf, dags. 4. apríl 2005. Þar minnti ég á að ráðuneytið hefði í bréfi sínu til mín, dags. 20. desember 2004, lýst því að það myndi á næstu vikum taka afstöðu til álits míns í máli A og veita mér svar sitt. Vakti ég athygli á því að rúmir þrjú mánuðir væru nú liðnir frá því að þessi áform ráðuneytisins voru kynnt og hátt í níu mánuðir frá því að erindi A hefði borist ráðuneytinu. Óskaði ég eftir að ráðuneytið upplýsti hvað liði afgreiðslu á erindi A. Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er dagsett 15. apríl 2005. Þar segir m.a. eftirfarandi:

„Að vandlega athuguðu máli er það niðurstaða ráðuneytisins að því sé ómögulegt að koma til móts við þau sjónarmið sem álit yðar í máli [A] byggir á að óbreyttum lögum.

Þessi niðurstaða fær ekki aðeins stoð í þeim rannsóknum sem ráðuneytið hefur gert á norrænum barnarétti, heldur einnig í þeirri staðreynd að ef litið verður á óskir um nýjar ákvarðanir um meðlagsfjárhæðir sem beiðnir um endurupptöku, yrði ævinlega að fjalla um mál af því stjórnvaldi sem kvað upp hina fyrri ákvörðun. Það myndi hafa í för með sér að í einstökum tilvikum yrði ráðuneytið að taka þessi mál til skoðunar án þess að kleift væri að fjalla um málið á tveimur stjórnarsýslustigum. Í öðrum tilvikum yrði að fjalla um málið í umdæmum sýslumanna þar sem aðilar máls hafa búið þegar fyrri ákvörðun er tekin, jafnvel þótt þeir byggju þá allir í sama umdæmi í öðrum landsfjórðungi.

Ráðuneytið er á hinn bóginn á þeirri skoðun að sanngirnirök mæli með því að unnt sé að taka nýja ákvörðun um meðlagsfjárhæð þegar hagir foreldra eða barns hafa breyst, sbr. ákvæði 1. mgr. 65. gr. barnalaga nr. 76/2003, og svo háttar til að barn býr ekki lengur hér á landi en meðlagsgreiðandi er hér búsettur. Til að koma til móts við álit yðar, herra umboðsmaður, og þau rök sem það byggir á hefur ráðuneytið því útbúið meðfylgjandi drög að frumvarpi til laga um breytingu á barnalögum. Eins og sjá má er



texti frumvarpsins ekki fullbúinn en á grundvelli ákvæða þess væri unnt að taka mál [A] fyrir að nýju. [...]“

Ég lauk máli A með bréfi til hans þar sem sagði m.a. eftirfarandi:

„Eins og ráða má af bréfi ráðuneytisins felur það í sér synjun á beiðni yðar um að endurupptaka mál yðar að svo stöddu. Í álitinu mínu, dags. 24. júní 2004, komst ég að þeirri niðurstöðu að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 1. mars 2004, þar sem staðfestur var úrskurður sýslumannsins í Hafnarfirði, dags. 16. janúar 2004, um að vísa frá kröfu yðar um breytingu á meðlagsúrskurði sýslumannsins frá 14. janúar 2002, hefði ekki verið reistur á réttum lagagrundvelli. Beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál yðar fyrir að nýju, kæmi fram ósk um það frá yður, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu mínu. Ljóst er af ofangreindu bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það telur sér ekki fært að fara að þessum tilmælum. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur hins vegar lýst þeirri ætlan sinni að hafa frumkvæði að því að lagt verði fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á barnalögum nr. 76/2003. Hefur ráðuneytið bent á að verði umrætt frumvarp að lögum sé unnt að taka mál yðar fyrir að nýju á grundvelli ákvæða þess.

Ég tek fram að niðurstaða umboðsmanns Alþingis í málum sem hann fær til úrlausnar er ekki að lögum bindandi fyrir stjórnvöld. Lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, veita mér þannig ekkert réttarskipandi vald til að fylgja álitum mínum eftir. Eins og ráðið verður af framangreindri lýsingu á athugun minni á þeirri kvörtun yðar sem barst mér 5. október 2004 hef ég bæði með bréfum og í samtölum við starfsmenn ráðuneytisins ítrekað kallað eftir því að ráðuneytið tæki afstöðu til beiðni yðar og þar með að það mál sem ráðið var til lykta með úrskurði ráðuneytisins frá 1. mars 2004 yrði tekið til úrlausnar að nýju. Jafnframt hef ég kynnt ráðuneytinu nánar þá laga- tálkun og þau sjónarmið sem álit mitt frá 24. júní 2004 byggði á og sérstaklega með tilliti til þeirra álitaefna um endurupptöku mála almennt sem fram hafa komið af hálfu ráðuneytisins og lýst er meðal annars í framangreindum bréfum.

Í álitinu mínu í máli yðar nr. 4044/2004 frá 24. júní 2004 var til þess vísað að samkvæmt b-lið 1. mgr. 65. gr. barnalaga nr. 20/1992 hefðu stjórnvöld hér á landi getað leyst úr þeim málum sem tengdust öðrum ríkjum ef sá sem krafan beindist gegn væri búsettur hér á landi. Á grundvelli þessa hefði yður með úrskurði sýslumannsins í Hafnarfirði 14. janúar 2002 verið gert að greiða tvöfalt lágmarksmeðlag með syni yðar frá 1. október 2001 til fullnaðar 18 ára aldurs. Þessi úrskurður var staðfestur af ráðuneytinu 24. september 2002. Tilefni þess álits sem ég lét uppi 24. júní 2004 var afgreiðsla stjórnvalda á ósk yðar sem sett var fram í bréfi, dags. 30. maí 2003, til sýslumanns um að framangreind ákvörðun um greiðslu aukameðlags yrði tekin upp að nýju og í ljósi nýrra gagna. Eftir að beiðni yðar hafði verið kynnt konunni og frekari bréfaskipti höfðu átt sér stað vísaði sýslumaður hinn 16. janúar 2004 beiðni yðar frá á grundvelli 65. gr. barnalaga nr. 20/1992. Um efni úrskurðarins vísast til álits míns í máli nr. 4044/2004. Þér kærðuð þessa niðurstöðu til ráðuneytisins sem staðfesti hana með úrskurði 1. mars 2004.

Það álitaefni sem ég fjallaði um í álitinu mínu í máli nr. 4044/2004 laut þannig aðeins að því hvort stjórnvöldum hefði verið heimilt eingöngu vegna lögsögureglna 65. gr. barnalaga nr. 20/1992 að hafna beiðni yðar um endurupptöku málsins. Ég tek það fram að þau svör sem fram hafa komið af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þegar spurst hefur verið fyrir um hvað liði afgreiðslu þeirra á erindi yðar um endurskoðun málsins eftir að álit mitt lá fyrir gefa ekki tilefni til breytinga á þeirri afstöðu

minni sem ég lýsti í álitni nr. 4044/2004 og reist var á því að beiðni yðar frá 30. maí 2003 hefði verið beiðni um endurupptöku í ljósi nýrra gagna á máli sem íslensk stjórnvöld höfðu talið sig bær til að úrskurða í. Lögsögureglur barnalaga stæðu því ekki í vegi að lagt yrði mat á hvort hin nýju gögn gæfu tilefni til endurupptöku fyrri ákvörðunar. Ég tek það sérstaklega fram að ég fæ ekki séð að athugasemdir ráðuneytisins í bréfi, dags. 14. janúar 2005, um að ef fjalla ætti um óskir um nýjar ákvarðanir um meðlagsfjárhæðir sem beiðni um endurupptöku gæti það leitt til þess að ekki yrði kleift að fjalla um málið á tveimur stjórnarsýslustigum eigi við í þessu máli yðar eða hafi þær afleiðingar sem þar er vísað til. Sá úrskurður ráðuneytisins sem athugun mín á máli nr. 4044/2004 fjallaði um laut eingöngu að þeirri ákvörðun sýslumanns að vísa málinu frá á grundvelli lögsögureglunnar. Tilmæli mín beindust að því að sú niðurstaða yrði tekin til endurskoðunar og ef það yrði niðurstaðan að fella þennan úrskurð sýslumanns úr gildi hefði það komið í hlut hans að leysa efnislega úr kröfu yðar. Vegna álitamála sem rísa um lagskiptingu stjórnarsýslunnar og þeirrar meginreglu að gæta þess að viðhalda kærumböguleika á endanlegri ákvörðun verður líka að hafa í huga að æðra stjórnvald sem fær t.d. til meðferðar beiðni um endurupptöku á úrskurði sem það hefur kveðið upp í tilefni af kæru á úrskurði eða ákvörðun lægra setts stjórnvalds, hefur að jafnaði val um, ef það kemst að þeirri niðurstöðu að rétt sé að fallast á beiðnina, hvort það leysir sjálfst úr málinu eða vísar hinni efnislegu úrlausn, þ.m.t. hvaða áhrif ný gögn eigi að hafa á efni fyrri ákvörðunar, til lægra setts stjórnvalds. Það eitt að skilyrði séu uppfyllt, hvort sem það er á grundvelli hins almenna endurupptökuákvæðis 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eða sérstakra heimilda eins og í barnalögum, til að mál verði tekið til meðferðar að nýju felur ekki í sér lyktir um hvort tilefni sé til breytinga á efni fyrri ákvörðunar.

Ég hef talið rétt að útskýra hér að framan nokkuð stöðu þessa máls frá mínu sjónarhorni og þá með tilliti til skýringa ráðuneytisins. Ég ítreka hins vegar að ég get ekki knúið frekar á um athafnir af hálfu ráðuneytisins í þessu máli. [...]"

## 5.0. Fangelsismál.

### 5.1. Leyfi til dvalar utan fangelsis. Kæruheimild. Stjórnsýslukæra. Málshraði. (Mál nr. 4136/2004)

A, refsifangi á Litla-Hrauni, kvartaði yfir afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á kæru hans til ráðuneytisins og taldi að það hefði ekki svarað með rökstuddum hætti þeim atriðum sem kæra hans beindist að. Ætti þetta sérstaklega við um umsókn hans um fylgdarleyfi til að hitta tvö eldri börn sín utan fangelsisins og einnig ákvarðanir forstöðumanns fangelsisins á Litla-Hrauni um fyrirkomulag heimsóknna sambýliskonu hans og ársgamals barns hans.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 30. desember 2004. Rakti hann þær reglur er gilda um stjórn og skipulag fangelsismála og vísaði til laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Umboðsmaður benti á að um rétt afplánunarfanga til að þiggja heimsóknir væri fjallað í 17. gr. laganna og í 21. gr. væri kveðið á um heimild til að veita fanga leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Umboðsmaður vísaði enn fremur til reglugerðar nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, og reglugerðar nr. 119/1990, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga. Af ofangreindum lögum og reglugerðum yrði ráðið að ákvarðanir forstöðumanna fangelsa um slík réttindi fanga yrðu að jafnaði bornar undir Fangelsismálastofnun ríkisins og síðan eftir atvikum undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Í málinu komst umboðsmaður í fyrsta lagi að þeirri niðurstöðu að fangelsisyfirvöld á Litla-Hrauni hefðu ekki gætt að því að veita A réttar leiðbeiningar um kæruleiðir við meðferð umsóknar hans um leyfi til dvalar utan fangelsisins. Hefði honum þannig verið leiðbeint um kæruheimild til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þegar rétt hefði verið að benda honum á kæruheimild til Fangelsismálastofnunar ríkisins.

Umboðsmaður komst í öðru lagi að þeirri niðurstöðu að ekki hefði að lögum verið rétt af hálfu fangelsisins á Litla-Hrauni að senda umsókn A um fylgdarleyfi til umsagnar fangelsismálastofnunar. Benti umboðsmaður í þessu sambandi meðal annars á að almennt væri ekki gert ráð fyrir því að lægra sett stjórnvald aflaði við meðferð máls umsagnar hjá æðra settu stjórnvaldi um efnisatriði þess án þess að til þess stæði lagaheimild. Slíkt gæti leitt til þess að girt væri fyrir möguleika hins æðra setta stjórnvalds að fjalla um málið í lögbundnu kærufæri.

Í þriðja lagi var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð og afgreiðsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á erindi A til ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við lög. Taldi umboðsmaður meðal annars að ráðuneytinu hefði verið rétt að líta á erindi A sem stjórnsýslukæru en það hafði ráðuneytið ekki gert. Þá benti umboðsmaður á að ráðuneytið hefði eftir sem áður tekið efnislega afstöðu til erindisins. Afgreiðsla ráðuneytisins hefði því falið í sér úrskurð í málinu án þess að uppfylla kröfur stjórnsýslulaga um form og efni úrskurða.

Ennfremur var það niðurstaða umboðsmanns að afgreiðsla stjórnvalda á beiðnum A um að hitta börn sín hefði tekið lengri tíma en samrýmdist málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það gerði viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að málsmeðferð og afgreiðsla beiðna og umsóknna afplánunarfanga um réttindi samkvæmt III. kafla laga nr. 48/1988, um

**fangelsi og fangavist, samrýmdust framvegis þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.**

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 18. febrúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær felist. Svarbréf ráðuneytisins er dagsett 18. mars 2005. Í því segir m.a.:

„Með vísan til ofangreinds bréfs yðar fór ráðuneytið þess á leit við fangelsismála- stofnun að upplýsa ráðuneytið um það hvort gerðar hafi verið sérstakar ráðstafanir í kjölfar álits yðar og/eða hvernig meðferð mála sem kvörtunin beindist að er nú háttáð. Í bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 9. mars sl., kemur fram að stofnunin og yfirstjórn fangelsisins Litla-Hrauni hafi farið yfir álit yðar og munu sjá til þess að framkvæmd slíkra mála verði með réttum hætti í framtíðinni. Hvað varðar málsmeðferð og afgreiðslu ráðuneytisins skal það tekið fram að ráðuneytið leggur áherslu á að við meðferð mála sé gætt þeirra athugasemda sem fram koma í álitu yðar.“

## 5.2. Heimsókn í fangelsi. Meðalhófsreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 4138/2004)

A, fangi á Litla-Hrauni, kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var synjun fangelsismálastofnunar á beiðni A um að unnusta hans fengi að heimsækja hann í fangelsið. Var ákvörðunin byggð á 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 119/1990, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga. Hafði unnusta A tvívegis verið sakfelld fyrir brot á fíkniefnalöggjöf árið áður og var í boðun á 48 daga vararefsingu vegna þess. Banninu var ætlað að koma í veg fyrir að unnusta A notaði heimsóknir til hans til þess að flytja fíkniefni inn í fangelsið.

Í álitinu sínu, dags. 14. október 2004, benti umboðsmaður á að samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, hefði fangi rétt til að þiggja heimsókn af nánustu vandamönnum sínum á tilteknum viðtalstímum. Í 2. mgr. segði að væru „sérstakar ástæður“ fyrir hendi gæti forstöðumaður bannað tilteknum mönnum að heimsækja fanga, einnig vandamönnum hans. Þá væri í 4. mgr. greinarinnar kveðið á um heimild til að leita á þeim sem heimsækta fanga. Sú heimild væri svo nánar útfærð í reglugerð nr. 119/1990.

Umboðsmaður rakti að samkvæmt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 skuli stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun að lögmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Af þessu leiði að þegar stjórnvöld hafi val um fleiri en eina leið til að ná markmiði sínu, beri að velja það úrræði sem vægast sé og að gagni getur komið.

Umboðsmaður benti á að í gildandi löggjöf væru þegar fyrir hendi úrræði fyrir fangelsisvísvöld sem væru vægari en bann við heimsókn náns vandamanns en sem gætu eftir sem áður eftir atvikum fullnægt því lögmæta markmiði að sporna við innstreymi fíkniefna í fangelsin. Umboðsmaður benti á að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði í svörum sínum til hans ekki greint frá því hvers vegna ekki var gripið til vægara úrræðis í málinu en þess að banna unnustu A alfarið að heimsækja hann í fangelsið, til dæmis með því að óska eftir leit á henni og/eða láta heimsókn fara fram án snertingar. Lagði umboðsmaður jafnframt áherslu á að stjórnvöld hefðu ekki haldið

því fram að rökstuddur grunur hefði í raun legið fyrir um að unnustan hefði ætlað að smygla fíkniefnum inn í fangelsið.

Niðurstaða umboðsmanns var því sú að við ákvörðun um að synja A alfarið um að njóta heimsókna unnustu sinnar í fangelsið hefði ekki verið gætt að meðalhófsreglu 12. gr. stjórnssýslulaga og hefði úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög.

Í kærubréfi lögmanns A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var á það bent sérstaklega að hægt væri að koma í veg fyrir að unnusta A smyglaði fíkniefnum í fangelsið með því að leita á henni fyrir heimsókn. Þessi málsástæða var hins vegar ekki tekin til rökstuddrar umfjöllunar í úrskurði ráðuneytisins. Það var niðurstaða umboðsmanns að úrskurður ráðuneytisins í málinu hefði að þessu leyti ekki fullnægt kröfum 4. tölul. 31. gr. stjórnssýslulaga, sbr. 22. gr. sömu laga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki málið til athugunar að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá A, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það leitaðist við í framtíðinni að haga framkvæmd mála af þessu tagi með þeim hætti sem samrýmdist sjónarmiðum þeim sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um það 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. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði að öðru leyti gert einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af áliti mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 31. janúar 2005, segir m.a. eftirfarandi:

„Ráðuneytið sendi forstjóra fangelsismálastofnunar, með bréfi, dags. 20. október 2004, ofangreint álit yðar og greindi þar frá athugasemdum yðar. Ráðuneytið áréttaði við stofnunina nauðsyn þess að settar yrðu reglur um heimsóknir til fanga, þ.m.t. leit á þeim, eftir að frumvarp til laga um fullnustu refsinga hefði verið lagt fram á Alþingi og hlotið þar samþykki.

Með bréfi, dags. 1. október 2004, móttæknu 22. október, fór [A] þess á leit að ráðuneytið endurskoðaði afstöðu sína til heimsóknarbannsins og að það beindi þeim tilmælum til fangelsisins að um brot á stjórnssýslulögum hefði verið að ræða, sem hefði verulega íþyngjandi áhrif á afplánun refsingar hans.

Í bréfi ráðuneytisins til forstjóra fangelsismálastofnunar, dags. 25. október 2004, óskaði ráðuneytið eftir því að tilmælum yrði beint til fangelsisins á Litla-Hrauni um að aflétta heimsóknarbanninu, í samræmi við álit yðar, og að ljósrit af bréfi [A] yrði sent forstöðumanni fangelsisins á Litla-Hrauni í samræmi við ósk hans.

Í samræmi við athugasemdir yðar þess efnis að ekki hafi verið gætt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 og að úrskurður ráðuneytisins hafi ekki fullnægt kröfum 4. tölul. 31. gr. stjórnssýslulaga, sbr. 22. gr. laganna, upplýsir ráðuneytið að við úrlausn mála í framtíðinni verður athugasemdum í áliti yðar fylgt og þess gætt að úrskurðum ráðuneytisins verði hagað í samræmi við þær athugasemdir.“

5.3. Dagsleyfi fanga. Skyldubundið mat stjórnvalda. Andmælaréttur.  
(Mál nr. 4168/2004)

A, afplánunarfangi á Litla-Hrauni, kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var synjun fangelsisýfirvalda á umsókn hans um dagsleyfi. Byggði niðurstaða ráðuneytisins á verklagsreglu Fangelsismálastofnunar ríkisins sem gerir ráð fyrir að eigi fangi ólokið máli þar sem ljóst þykir að hann hlýtur óskilorðsbundna fangelsisrefsingu til viðbótar áður dæmdri fangelsisrefsingu verði honum ekki veitt dagsleyfi.

Umboðsmaður rakti ákvæði 21. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, þar sem kveðið er á um heimild til að veita fanga leyfi til skamrrar dvalar utan fangelsis. Benti hann á að ákvæðið væri heimildarákvæði og að löggjafinn hefði ætlað stjórnvöldum svigrúm við útfærslu þess. Í samræmi við það væri í 35. gr. laganna gert ráð fyrir að um þetta efni yrðu sett almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Umboðsmaður tók þó fram að stjórnvaldsfyrirmælin og framkvæmd stjórnvalda, sem t.d. væri mótuð í verklagsreglum, yrði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og vera í eðlilegu samræmi við tilgang ákvæðis 21. gr. laganna. Þá mættu ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla ekki afnema eða þrengja óhæfilega það mat sem löggjafinn hefði falið stjórnvöldum að framkvæma með tilliti til atvika í hverju máli fyrir sig og markmiða að baki lagaákvæðinu.

Umboðsmaður rakti að í 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, væri kveðið á um að ekki sé heimilt að veita fanga dagsleyfi fyrr en hann hafi verið í samfelldri afplánun 1/3 hluta refsítímans, að meðtalinni gæsluvarðhaldsvist, en þó verði afplánun að hafa staðið samfellt yfir í eitt ár. Benti umboðsmaður á að af skýringum Fangelsismálastofnunar ríkisins í málinu mætti ráða að stofnunin skýrði ákvæðið þannig að það tæki ekki einungis til yfirstandandi afplánunar fanga og að verklagsregla sú sem beitt var í máli A grundvallaðist á þeirri túlkun. Tók hann fram að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði ekki gert athugasemd við skýringu fangelsismálastofnunar á ákvæðinu. Umboðsmaður benti á að verklagsregla fangelsismálastofnunar fæli í sér fortakslausu reglu sem leiddi til þess að fangi sem ætti ólokið máli fyrir dómstólum þar sem ljóst þætti að hann myndi hljóta óskilorðsbundna fangelsisrefsingu til viðbótar áður dæmdri refsingu væri útilokaður frá því að hljóta dagsleyfi. Taldi hann því að reglan gengi lengra en samrýmst gæti lagaákvæðum um leyfi til dvalar utan fangelsis í að afnema það einstaklingsbundna mat sem stjórnvöldum væri falið. Dró umboðsmaður þá ályktun af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að ofangreind verklagsregla hefði í raun ráðið ákvörðun ráðuneytisins um að staðfesta synjun fangelsisýfirvalda á umsókn A um dagsleyfi og að því hefði ekki farið fram mat á því hvort aðstæður hans fullnægðu skilyrðum 21. gr. laga nr. 48/1988 fyrir veitingu leyfis. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurðurinn hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður rakti að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði í tilefni af stjórn-sýslukæru A óskað eftir umsögn Fangelsismálastofnunar ríkisins. Af gögnum málsins yrði ráðið að ráðuneytið hefði ekki kynnt A efni hennar. Með vísan til þess að í umsögninni hefðu komið fram ný atriði sem virtust hafa haft þýðingu við mat ráðuneytisins á því hvort staðfesta bæri synjun fangelsisýfirvalda á umsókn A, taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði borið að gefa A kost á að tjá sig um efni hennar áður en það tók ákvörðun í máli hans. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður að málsmeðferð ráðuneytisins hefði ekki samrýmst 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

**Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það gætti í framtíðinni þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu við meðferð sam- bærilegra mála.**

Í álitinu mínu, dags. 21. desember 2004, sagði meðal annars svo:

#### **IV. Álit umboðsmanns Alþingis.**

...

#### **3.**

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 19. nóvember 2004, er rakið að fangelsismálastofnunin hafi í skýringum sínum til ráðuneytisins vísað til 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995 til stuðnings niðurstöðu sinni um að A uppfyllti ekki skilyrði um veitingu dagsleyfis. Er orðrétt vísað til umsagnar fangelsismálastofnunar þar sem segir:

„Var það mat Fangelsismálastofnunar að [A] uppfyllti ekki skilyrði um veitingu dagsleyfis fyrr en endanlegur dómur væri fallinn í máli hans. [A] var því synjað um dagsleyfi á þeirri forsendu að hann ætti ólokið máli í refsivörslukerfinu sem myndi að öllum líkindum enda með óskilorðsbundinni refsingu og ekki væri ljóst hvenær 1/3 hluti afplánunartímans yrði liðinn.“

Af ummælum fangelsismálastofnunar má ráða að verklagsregla sú sem lá til grundvallar niðurstöðu fangelsisyrvalda og byggt var á í úrskurði ráðuneytisins sé reist á ákvæði 1. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar.

Eins og áður er rakið gerir 21. gr. laga nr. 48/1988 ráð fyrir því að ákvörðun um hvort leyfi til dvalar utan fangelsis skuli veitt verði byggð á mati á því annars vegar hvort slíkt teljist heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa fangann undir að afplánun ljúki og hins vegar hvort hætta sé á að fangi misnoti leyfið. Löggjafinn hefur með ákvæðinu falið stjórnvöldum að meta með tilliti til atvika í hverju máli fyrir sig og með hliðsjón af markmiðum að baki lagaákvæðinu hvort leyfi skuli veitt. Stjórnvöld verða því að gæta þess að verklagsreglur eða stjórnvaldsfyrirmæli sem þau setja til útfærslu ákvæðisins þrengi ekki um of það mat sem löggjafinn hefur falið þeim að framkvæma.

Af lögskýringargögnum að baki ákvæði 21. gr. laga nr. 48/1988 má ráða að löggjafinn hafi gert ráð fyrir að veitingu leyfis mætti binda því skilyrði að fangi hefði verið tiltekinn tíma í afplánun áður en fyrsta leyfi væri veitt. Í samræmi við þetta er í 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995 kveðið á um að ekki sé heimilt að veita fanga dagsleyfi fyrr en hann hafi verið í samfelldri afplánun 1/3 hluta refsítímans, að meðtalinni gæsluvarðhaldsvist, og að afplánun verði þó að hafa staðið samfellt yfir í 1 ár að meðtalinni gæsluvarðhaldsvist. Ég bendi á að af skýringum fangelsismálastofnunar má ráða að stofnunin skýri framangreint ákvæði þannig að það taki ekki einungis til yfirstandandi afplánunar fanga. Vísa ég í því sambandi til þess er segir í skýringum stofnunarinnar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að sú aðstaða að fangi eigi ólokið máli í refsivörslukerfinu, sem myndi að öllum líkindum enda með óskilorðsbundinni refsingu, leiði til þess að ekki sé hægt að ákvarða hvenær 1/3 hluti afplánunartímans verði liðinn. Ég minni jafnframt á að dóms- og kirkjumálaráðuneytið gerir í bréfi sínu til mín ekki athugasemd við þessa túlkun ákvæðisins. Ég tek fram að ég get ekki fallist á þessa skýringu fangelsismálastofnunar. Tel ég að orðalag ákvæðisins verði að skýra þannig að með refsítíma sé átt við þann tíma sem viðkomandi fangi hefur verið dæmdur til að afplána og hafið afplánun á. Sé ákvæði 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995 beitt í samræmi við skýringu fangelsismálastofnunar getur sú aðstaða komið upp að fangi sem hefur afplánað meira en 1/3 hluta refsítíma síns samkvæmt dómi

og uppfyllir að öðru leyti skilyrði 21. gr. laga nr. 48/1988 en er sakborningur í máli sem tafist hefur í dómskerfinu er sviptur um ótiltekinn tíma möguleika á að fá dagsleyfi. Ég tel slíka beitingu ákvæðis 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995, sem felur í sér fortakslausa reglu um að eigi fangi ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem ljóst þykir að hann muni hljóta óskilorðsbundna fangelsisrefsingu til viðbótar áður dæmdri refsingu verði honum ekki veitt dagsleyfi, ekki samrýmast þeim tilgangi ákvæða um fangaleyfi að vinna gegn því að samband fanga við umheiminn falli niður og að takmarka eftir mætti neikvæð áhrif langrar frelsissviptingar.

Ég tek fram að ofangreind niðurstaða útilokar ekki að litið verði til þess við afgreiðslu umsóknar fanga um dagsleyfi hvort hann á ólokið máli í refsivörslukerfinu. Í því sambandi minni ég á að í 2. máls. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 719/1995 er fjallað um þá aðstöðu þegar mál þar sem fangi er grunaður um eða ákærður fyrir tiltekin alvarleg brot er til meðferðar hjá lögreglu, dómstólum eða ákærvaldi. Í ákvæðinu er kveðið á um að við slíkar aðstæður skuli sýna sérstaka gát við mat á því hvort hætta sé á að fangi muni misnota leyfi. Reglan felur ekki í sér fortakslaust bann við því að füngum í þeirri aðstöðu sem lýst er í ákvæðinu verði veitt leyfi til skammrar dvalar utan fangelsis heldur segir fyrir um að við þær aðstæður skuli sérstök aðgæsla viðhöfð við mat á því hvort hið lögboðna skilyrði 2. mgr. 21. gr. laga nr. 48/1988 fyrir veitingu slíks leyfis sé uppfyllt, þ.e. að ekki sé hætta á að fangi muni misnota leyfið. Sú verklagsregla sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið byggði ákvörðun sína í máli A á felur hins vegar í sér fortakslausa reglu sem ljóst er að gengur lengra en ofangreind regla 2. máls. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 719/1995. Eins og rakið er hér að ofan leiðir sú aðstaða, að fangi eigi ólokið máli fyrir dómstólum þar sem ljóst þykir að hann muni hljóta óskilorðsbundna fangelsisrefsingu til viðbótar við áður dæmda refsingu, samkvæmt verklagsreglunni til þess að ekki kemur til greina að veita honum dagsleyfi og virðist þá ekki skipta máli hvers eðlis meint brot fangans er. Þannig leiðir verklagsreglan til þess að mat á aðstæðum viðkomandi fanga á grundvelli fyrirmæla 21. gr. laga nr. 48/1988 fer ekki fram heldur verður umsókn um dagsleyfi hafnað af þessari ástæðu einni og sér. Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið tel ég að ofangreind verklagsregla fangelsismálastofnunar gangi lengra heldur en samrýmst getur lagaákvæðum um leyfi til dvalar utan fangelsis í að afnema það einstaklingsbundna mat sem stjórnvöldum er falið.

Eins og fram er komið dró ég þá ályktun af bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín, dags. 19. nóvember 2004, að ofangreind verklagsregla hafi í raun ráðið ákvörðun ráðuneytisins um að staðfesta synjun fangelsisyrvalda á umsókn A um dagsleyfi og að því hafi ekki farið fram mat á því hvort aðstæður hans fullnægðu skilyrðum 21. gr. laga nr. 48/1988 fyrir veitingu leyfis þrátt fyrir það sem segir í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 4. október 2004. Það er því niðurstaða mín að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A hafi ekki verið í samræmi við lög.

...

## VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 18. febrúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær felist. Svar ráðuneytisins barst mér 22. mars 2005. Kemur þar fram að í tilefni af fyrirspurn minni hafi ráðuneytið farið þess á leit við fangelsismálastofnun að stofnunin upplýsti ráðuneytið um hvort gerðar hefðu verið sérstakar ráðstafanir í kjölfar álitsins og/eða hvernig meðferð mála sem kvörtunin beindist að væri nú háttað. Er rakið að í svari fangelsismálastofnunar, dags. 9. mars 2005, komi fram að ekki hafi komið upp mál eins og hér um ræðir eftir að máli A lauk. Hins vegar hafi stofnunin farið rækilega yfir mál hans og muni taka mið af niðurstöðum umboðsmanns Alþingis



við úrlausn sambærilegra mála í framtíðinni. Þá segir í bréfi ráðuneytisins að hvað varði athugasemdir mínar við málsmeðferð þess þá verði tekið tillit til þeirra athugasemda að öllu leyti.

## 6.0. Gjafsókn.

### 6.1. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Beiðni um leyfi til endurupptöku útvistarmáls. Málshraði. (Mál nr. 3925/2003)

A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á umsókn hennar um gjafsókn vegna meðferðar beiðni fyrir Hæstarétti um leyfi til endurupptöku útvistarmáls og dómsmeðferðar þess í héraði, veitti Hæstiréttur leyfið.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 22. nóvember 2004. Hann rakti þar gjafsóknarheimildir XX. kafla laga nr. 91/1991 og skilyrði gjafsóknar. Minnti hann á að ákvæði laga um gjafsókn væru liður í því að tryggja borgurunum þann rétt til aðgangs að dómstólunum sem leiðir af 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. breytingar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Umboðsmaður tók fram að hann skildi skýringar gjafsóknarnefndar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins svo að vegna útvistar af hálfu A sem stefndu í héraði í framangreindu dómsmáli hefði hún ekki uppfyllt það skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 fyrir veitingu gjafsóknar að málstaður hennar gæfi „nægilegt tilefni“ til málsvarnar. Yrði ekki annað séð af svörum gjafsóknarnefndar en að afstaða nefndarinnar og ráðuneytisins byggðist á því að útvist í héraði af hálfu þess sem óskaði eftir gjafsókn leiddi almennt til þess að viðkomandi uppfyllti ekki ofangreint skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991. Taldi umboðsmaður að þessi afstaða væri ekki í samræmi við lög. Umboðsmaður benti á að niðurstaða stjórnvalda í máli A hefði ekki verið byggð á mati á því hvort aðstæður hennar uppfylltu þau skilyrði sem sett séu í 126. gr. laga nr. 91/1991 fyrir því að gjafsókn verði veitt. Með hliðsjón af því að slíkt mat hefði ekki farið fram var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið leyst úr gjafsóknarbeiðni A í samræmi við lög.

Umboðsmaður rakti ákvæði 8. gr. reglugerðar nr. 69/2000, um starfshætti gjafsóknarnefndar, en samkvæmt því ber nefndinni að láta dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í té umsögn innan fjögurra vikna frá því að henni berst gjafsóknarumsókn til umsagnar sem studd er fullnægjandi rökum og gögnum. Tók umboðsmaður fram að hann hefði af og til veitt því athygli í málum sem komið hefðu til umfjöllunar hjá honum að það hefði tekið gjafsóknarnefnd lengri tíma að fjalla um mál en gert væri ráð fyrir í 8. gr. reglugerðar nr. 69/2000. Umboðsmaður tilkynnti að hann hefði með hliðsjón af þessu ákveðið að taka málsmeðferðartíma gjafsóknarnefndar almennt til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Beindi umboðsmaður tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og gjafsóknarnefndar um að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá henni, og að þá yrði leyst úr því í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 18. febrúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til ráðuneytisins að nýju og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 24. febrúar 2005, er greint frá því að lögmaður A hafi borið fram beiðni fyrir hennar hönd um að málið yrði tekið fyrir að nýju.

Hafi gjafsóknarnefnd fjallað um málið og talið rétt að mæla með gjafsókn. Hafi A verið veitt gjafsóknarleyfi 9. febrúar 2005.

## 6.2. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Örorkunefnd. Endurupptaka. (Mál nr. 3942/2003)

A kvartaði til umboðsmanns Alþingis yfir synjun örorkunefndar á að endurupptaka mat nefndarinnar á varanlegri örorku hans og miskastigi vegna umferðarslyss sem hann varð fyrir. Þá beindist kvörtun A að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. 4. mgr. 125. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, á umsókn hans um gjafsókn, sbr. XX. kafla laganna, í tilefni af málshöfðun hans á hendur B og tryggingafélgunum C og D.

Umboðsmaður lauk máli þessu með bréfi til A, dags. 28. júní 2004. Þar rakti hann ákvæði 11. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 og lögskýringargögn að baki þeim. Af þeim taldi umboðsmaður verða ráðið að skilyrði fyrir því að örorkunefnd geti ákvarðað miska- eða örorkustig að nýju væri að uppgjör aðila, sem hefði átt sér stað í kjölfar dóms eða með samningi, hafi verið endurupptekið annað hvort með samþykki tjónvalds eða viðurkenningardómi. Það væri því ekki á valdi örorkunefndar að taka ákvörðun um það á grundvelli 11. gr. skaðabótalaga hvort mál yrði endurupptekið. Þar sem ekki hefði hins vegar orðið samkomulag á milli A og B um að fyrra tjónauppgjör yrði endurupptekið eða viðurkenningardómur gengið um það, áður en beiðni um endurupptökuna var lögð fram, taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá efnislegu niðurstöðu örorkunefndar að synja erindi lögmanns A um endurupptöku eins og það var lagt fram. Umboðsmaður setti hins vegar fram þá ábendingu í bréfi til örorkunefndar að þess yrði betur gætt að afgreiðslur nefndarinnar í tilefni af erindum um endurupptöku mála væru skýrar og glöggar og í samræmi við þann lagagrundvöll sem viðkomandi afgreiðsla væri byggð á.

Athugun umboðsmanns á kvörtun A varð honum tilefni til að taka grundvöll og framkvæmd gjaldtöku vegna beiðni um endurupptöku máls hjá örorkunefnd til nánari athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður ritaði dóms- og kirkjumálaráðherra bréf af því tilefni.

Varðandi þann þátt kvörtunar A, sem beindist að synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á beiðni A um gjafsókn, rakti umboðsmaður ákvæði XX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og 5. gr. reglugerðar nr. 69/2000, um starfshætti gjafsóknarnefndar. Það var niðurstaða umboðsmanns að þegar horft væri til tekna A og skuldastöðu væru ekki forsendur til þess að gera athugasemdir við það mat dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og gjafsóknarnefndar að skilyrði a-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um að efnahag umsækjanda verði að vera „þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli [verði] honum fyrirsjáanlega ofviða“, hafi ekki verið uppfyllt í máli A eins og lagareglum og ákvæðum reglugerða væri nú háttað.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til umboðsmanns í tilefni af síðari hluta kvörtunar A tók ráðuneytið fram að engin sérstök athugun hefði farið fram á vegum ráðuneytisins á því hvort viðmiðun um skattleysismörk samkvæmt reglugerð nr. 69/2000 geti talist í eðlilegu samræmi við þann mælikvarða sem ráða má af a-lið 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 2. mgr. 125. gr. sömu laga. Í bréfinu lýsti ráðuneytið hins vegar þeirri fyrirætlan að hrinda af stað vinnu við endurskoðun á áður nefndum ákvæðum laga nr. 91/1991 og reglugerð nr. 69/2000 og að áfram yrði unnið að slíkum breytingum í ráðuneytinu. Í bréfi sínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þar sem umboðsmaður upplýsti um lok umfjöllunar sinnar á kvörtun A, óskaði

**hann samkvæmt framangreindu eftir upplýsingum um stöðu þessarar vinnu hjá ráðuneytinu og hvenær áætlað væri að taka afstöðu til breytinga á lögum og reglum um ofangreint atriði.**

Hinn 18. ágúst 2004 barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna máls A. Í bréfinu er frá því greint að á 130. löggjafarþingi hafi dómsmálaráðherra lagt fram frumvarp til laga um breytingu á einkamálalögum nr. 91/1991 og þjóðlendulögum, nr. 58/1998, sem varðað hafi breytingar á gjafsóknarákvæðum. Hafi breytingarnar miðað að því að skýra til muna meginreglur um gjafsókn og árétta enn frekar það grundvallaratriði gjafsóknar, að gera efnalítlum einstaklingum það auðveldara að leita réttar síns fyrir dómstólum. Einnig hafi þær falið í sér skýrari heimildir fyrir dómsmálaráðherra til að kveða með reglugerð nánar á um starfshætti gjafsóknarnefndar og skilyrði gjafsóknar. Fram kemur í bréfinu að frumvarpið hafi ekki náð fram að ganga en að stefnt sé að því að leggja fram nýtt frumvarp á næsta löggjafarþingi. Þá er upplýst að þegar sé í gangi vinna við endurskoðun ákvæða reglugerðar nr. 69/2000, og sé stefnt að því að kynna tillögur að breytingum á komandi hausti. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er tekið fram að leitast verði við að taka tillit til lagasjónarmiða og ábendinga sem fram koma í álitum umboðsmanns Alþingis að því er viðvíkur vinnu við endurskoðun og breytingar á gjafsóknarákvæðum. Ennfremur verði við þá vinnu leitast við að hafa hliðsjón af umfjöllun og ákvæðum um „fri proces“ og „fri retshjælp“ á öðrum Norðurlöndum, einkum í Noregi og Danmörku.

Með lögum nr. 7/2005 var breytt ákvæðum 125. og 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og 19. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendingur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Öðluðust breytingarnar gildi 24. febrúar 2005. Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í ágúst 2005 var vinnu við endurskoðun reglugerðar nr. 69/2000 þá enn ekki lokið.

Athugun þeirri sem ég ákvað að gera að eigin frumkvæði og beindist að grundvelli og framkvæmd gjaldtöku vegna beiðni um endurupptöku máls hjá örorkunefnd lauk ég með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 18. apríl 2005. Vísaði ég þar til þess að ráðuneytið hefði tilkynnt mér í bréfi sem barst mér 16. mars 2005 að það hefði ákveðið að breyta reglugerð um starfsháttu örorkunefndar nr. 335/1993 á þann veg að fella niður gjaldtöku fyrir meðferð á beiðni um endurupptöku þegar skilyrði til slíks væru ekki uppfyllt að lögum. Jafnframt hefði ráðuneytið ritað formanni örorkunefndar bréf, þar sem þess væri farið á leit að hann hlutaðist til um að þeim tveimur einstaklingum, sem greitt hefðu umrætt gjald, yrði endurgreitt gjaldið. Lýsti ég því að með hliðsjón af yfirlýsingu ráðuneytisins teldi ég ekki ástæðu til að aðhafast frekar í málinu og lauk þar með umfjöllun minni um það.

### **6.3. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Rökstuðningur. (Mál nr. 4160/2004)**

**A, B og C kvörtuðu yfir þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að hafna beiðni þeirra um gjafsóknarleyfi. Höfðu þau sótt um gjafsókn til reksturs dómsmáls sem þau hugðust höfða á hendur Ríkisútvarpinu og framleiðendum sjónvarpsþáttar um morð á X, eiginmanni A og föður B og C.**

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitu, dags. 30. desember 2004. Hann rakti efni 1. mgr. 126. gr. og 125. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og gerði grein fyrir þeim reglum sem gilda um mat stjórnvalda á umsóknum um gjafsókn. Vísaði umboðsmaður meðal annars til 6. gr. reglugerðar nr. 69/2000, um starfshætti gjafsóknarnefndar.

Umboðsmaður benti á að umsögn gjafsóknarnefndar væri bindandi fyrir dóms- og kirkjumálaráðherra að því leyti að gjafsókn yrði því aðeins veitt að nefndin mælti með því. Af þeim sökum hefði verið lagt til grundvallar að gjafsóknarnefnd bæri að rökstyðja niðurstöðu sína mælti hún ekki með því að gjafsókn yrði veitt. Vísaði umboðsmaður í þessu sambandi til álits umboðsmanns Alþingis frá 25. nóvember 1993 í máli nr. 753/1993 og til 8. gr. reglugerðar nr. 69/2000.

Umboðsmaður benti á að í gjafsóknarbeiðni A, B og C hefði því verið haldið fram að birting sjónvarpsþáttarins hefði brotið gegn ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, um friðhelgi einkalífs. Þá væri því einnig haldið fram að úrlausn málsins hefði fordæmisgildi fyrir þáttagerð af því tagi sem um ræddi í málinu. Umboðsmaður vísaði til umsagnar er gjafsóknarnefnd veitti í tilefni af athugun hans á málinu. Þar kæmi fram að meðal þeirra mála sem nefndin hefði talið geta skapað grundvöll fyrir veitingu gjafsóknar á þeim grundvelli að mál varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda, væru mál er beindust að skerðingu á réttindum varðandi friðhelgi einkalífs. Hvorki í rökstuðningi til ráðherra, né í skýringum til umboðsmanns hefði hins vegar verið nánar fjallað um skilyrði þess að gjafsókn yrði veitt til reksturs slíkra mála og ekki fjallað um þær ástæður eða atriði sem legið hefðu að baki því að gjafsóknarbeiðni A, B og C, sem beinlínis hefði verið rökstudd með vísan til sjónarmiða um skerðingu á friðhelgi einkalífs, hefði ekki verið talin falla undir skilyrði b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 að virtri túlkun og framkvæmd gjafsóknarnefndar á ákvæðinu. Aðeins hefði verið vísað til þess að dómur í máli því er umræddur sjónvarpsþáttur fjallaði um hefði verið birtur í dómafni Hæstaréttar.

Tók umboðsmaður fram að umsögn gjafsóknarnefndar gæti ekki þjónað tilgangi sínum nema þar væri fjallað efnislega og með rökstuddum hætti um þau atriði sem beiðni um gjafsókn byggðist á. Að lágmarki yrði í umsögn að fjalla um þau atriði sem mælt væri fyrir um í reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar.

Niðurstaða umboðsmanns var sú að málsmeðferð og synjun gjafsóknarnefndar og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í málinu hefði ekki verið í samræmi við lög. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A, B og C til skoðunar að nýju, kæmi fram ósk þess efnis frá þeim, og að ráðuneytið tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Jafnframt taldi umboðsmaður nauðsynlegt að ráðuneytið hefði forgöngu um að tryggja að gjafsóknarnefnd tæki almennt við gerð umsagna sinna mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Þá vakti umboðsmaður einnig máls á því að það væri í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að ráðuneytið sæi til þess að þeir sem leitað hefðu eftir gjafsókn fengju vitneskju um nöfn þeirra gjafsóknarnefndarmanna sem veitt hefðu umsögn um beiðni þeirra, meðal annars með tilliti til reglna II. kafla stjórnslulaga um sérstakt hæfi nefndarmanna.

Í tilefni af áliti mínu sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytið frá sér fréttatilkynningu 6. janúar 2005. Segir þar m.a. eftirfarandi:

„Allar beiðnir um gjafsókn eru sendar gjafsóknarnefnd, sem er lögbundin, sjálfstæð nefnd, sem hefur það hlutverk að fara yfir og gefa álit á gjafsóknarbeiðnum. Í nefndinni sitja þrír menn, hver og einn með áratuga reynslu af úrlausn lögfræðilegra álitaefna, en þeir eru héraðsdómari tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, hæstaréttarlögmaður tilnefndur af Lögmannafélagi Íslands og sýslumaður skipaður án tilnefningar. Er sérstaklega kveðið á um það í lögum, að dóms- og kirkjumálaráðherra sé óheimilt að veita gjafsókn nema gjafsóknarnefnd mæli með því. Í því máli, sem hér um ræðir,

hafði nefndin farið yfir umsókn kvartenda, og komist að þeirri niðurstöðu, hinn 27. janúar 2004, að efnahagur umsækjenda væri ekki slíkur að það réttlætti gjafsókn og að málið væri ekki heldur svo sérstakt að það yrði rekið fyrir almannafé allt að einu. Að fenginni þessari niðurstöðu nefndarinnar, var dóms- og kirkjumálaráðuneytinu óheimilt að veita umsækjendum gjafsókn. Rökstuðningur nefndarinnar fyrir niðurstöðu sinni var ákveðinn og skýr en síðar varð það sameiginleg niðurstaða nefndarinnar og ráðuneytisins, að rökstuðningurinn hefði mátt vera ýtarlegri. Ráðuneytið ákvað því síðastliðið vor, að verklagi við meðferð gjafsóknarbeiðna yrði breytt, og hefur ráðuneytið síðan þá gætt sérstaklega að rökstuðningi gjafsóknarnefndar þegar hún kemst að þeirri niðurstöðu að ekki standi heimildir til þess að mæla með veitingu gjafsóknarleyfis. Þetta breytta verklag kynnti ráðuneytið umboðsmanni alþingis í bréfi hinn 2. apríl 2004.“

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. febrúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A, B og C hefðu leitað til ráðuneytisins á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt og þau almennu tilmæli sem þar voru sett fram hefðu orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra tiltekinna ráðstafana og þá í hverju þær felist. Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér 16. mars 2005. Þar kemur fram að 3. janúar 2005 hefði lögmaður A, B og C borið fram beiðni fyrir þeirra hönd um að mál þeirra yrði tekið fyrir að nýju. Hafi gjafsóknarnefnd fjallað um málið og talið rétt að mæla með gjafsókn. Í kjölfarið hafi ráðuneytið veitt þeim gjafsóknarleyfi eða 25. janúar 2005. Í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 6. september 2005, kemur fram að gjafsóknarnefnd hafi ákveðið á fundi sínum 5. september 2005 að hafa framvegis í umsögnum sínum upplýsingar um það hvaða nefndarmenn standi að þeim hverju sinni. Þá segir jafnframt að ráðuneytið telji að það hafi haft forgöngu um að tryggja að gjafsóknarnefnd taki almennt við gerð umsagna sinna mið af þeim sjónarmiðum sem rakin séu í áliti mínu. Er í því sambandi vísað til svarbréfa ráðuneytisins við fyrri fyrirspurnum mínum og tekið fram að gjafsóknarnefnd hafi verið kynnt þau sjónarmið sem þar komi fram.

## 7.0. Heilbrigðismál.

### 7.1. Réttindi sjúklinga. Svör við erindum. (Mál nr. 4011/2004)

A kvartaði yfir því að landlæknir hefði ekki svarað erindum hennar þar sem nefnd voru ýmis atriði sem henni fannst hafa farið úrskeiðis í samskiptum sínum við lækna á X. Í bréfi landlæknis til umboðsmanns kom fram að erindi A hefði verið vísað til sjúkrahússins á X en að A hefði ekki verið sent formlegt svar í þá veru og hefði sú ákvörðun mótast af upplýsingum um heilsufar A á þeim tíma.

Í álitinu sínu, dags. 27. apríl 2004, rakti umboðsmaður ákvæði 28. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, þar sem kveðið er á um rétt sjúklings til að kvarta yfir heilbrigðisþjónustu sem honum er veitt. Benti umboðsmaður á að samkvæmt 4. mgr. greinarinnar skuli sjúklingar fá skrifleg svör við athugasemdum sínum og kvörtunum. Taldi hann að skýra bæri umrætt ákvæði í ljósi markmiðs laganna eins og það er sett fram í 1. mgr. 1. gr. þeirra. Það væri því rétt að líta á áskilnað ákvæðisins um skrifleg svör við athugasemdum og kvörtunum sjúklinga sem þátt í því að styrkja réttarstöðu þeirra gagnvart heilbrigðisþjónustunni og styðja trúnaðarsambandið sem ríkja ber milli sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna. Benti umboðsmaður á að regla 4. mgr. 28. gr. laga nr. 74/1997 væri fortaklaus og að hún tryggði formlega sönnun þess að athugasemdir og kvartanir viðkomandi sjúklings hefðu verið teknar til meðferðar af hlutaðeigandi stjórnvaldi. Slík sönnun um afgreiðslu athugasemda kynni að hafa mikla þýðingu bæði fyrir sjúklinginn sjálfan og fyrir aðstandendur hans. Með hliðsjón af þessu taldi umboðsmaður sig ekki geta fallist á að mat landlæknis á sjúkdómsástandi sjúklings gæti leyst hann eða stjórnendur sjúkrahúsa undan þeirri skyldu sem ákvæðið mælir fyrir um. Það var því niðurstaða hans að landlækni hefði verið skylt að tilkynna A skriflega um viðbrögð sín við erindi hennar. Þar sem afdrif máls A hjá landlæknisembættinu hefðu nú verið upplýst taldi umboðsmaður þó ekki ástæðu til að beina sérstökum tilmælum til landlæknis vegna þess. Umboðsmaður beindi hins vegar þeim tilmælum til landlæknis að hann sæi til þess að við afgreiðslu mála hjá embætti hans yrði framvegis virtur lagaáskilnaður 4. mgr. 28. gr. laga nr. 74/1997, um að sjúklingum skuli send skrifleg svör við athugasemdum sínum og kvörtunum. Þá voru það tilmæli hans að landlæknir leiðbeindi stjórnendum sjúkrahúsa um rétt sjúklinga til að fá skrifleg svör í tilvikum sem þessum.

Með bréfi til landlæknis, dags. 12. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort gerðar hefðu verið einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Mér barst svarbréf landlæknis 9. febrúar 2005. Þar er m.a. tekið fram að oft hafi verið rætt við stjórnendur sjúkrahúsa, lækna og aðra heilbrigðisstarfsmenn um rétt sjúklinga á upplýsingum, þ. á m. svörum við spurningum sínum. Þetta hafi verið ítrekað og fullyrða meggi að heilbrigðisstarfsmönnum sé öllum ljós þessi þörf, enda sé hún bæði hluti af vinnuvenju lækna og annarra heilbrigðisstarfsmanna og eigi sér auk þess skýra stoð í lögum.

## 8.0. Húsnæðismál.

### 8.1. Álitsgerð kærunefndar fjöleignarhúsamála. Heimild húsfélags til að stofna til kostnaðar vegna séreignar. (Mál nr. 4152/2004)

A kvartaði yfir álitsgerð kærunefndar fjöleignarhúsamála í tilefni af kærnu hans sem beindist að ákvörðunum húsfélags um viðgerðir á gluggum fjöleignarhúss þar sem A átti íbúð. Taldi A m.a. að húsfélaginu hefði verið óheimilt að stofna til kostnaðar við séreign hans með því að skipta um gler og stormjárn. Þá gerði A athugasemdir m.a. við það hvernig staðið hefði verið að uppgjöri vegna viðgerðanna við húsið og við frágang verktaka á húsinu.

Umboðsmaður lauk máli A með bréfi til hans, dags. 6. október 2004. Rakti hann þar ákvæði laga nr. nr. 26/1994, um fjöleignarhús, og benti á að kæmi upp ágreiningur milli eigenda fjöleignarhúsa um réttindi þeirra og skyldur samkvæmt lögnum gætu þeir leitað til kærunefndar fjöleignarhúsamála og óskað eftir álitsgerð um ágreiningsefnið. Umboðsmaður vék sérstaklega að ákvæði 4. mgr. 26. gr. laganna um úrræði húsfélags ef vanræksla eiganda á eðlilegu og nauðsynlegu viðhaldi og umhirðu séreignar sinnar veldur því að sameign hússins eða einstakir séreignarhlutar liggja undir skemmdum eða ef viðhaldsleysið veldur verulegum ama eða rýrnun á verðmæti annarra eigna.

Umboðsmaður rakti að í áliti kærunefndarinnar væri talið að kostnaður við að skipta um gler í gluggum félli undir kostnað vegna séreignar viðkomandi íbúðareiganda, sbr. 5. tölul. 5. gr. laga nr. 26/1994. Hins vegar hefði það verið niðurstaða nefndarinnar að þrátt fyrir að gler í gluggum og innri hluti gluggaumbúnaðar í íbúð A væri talið séreign hans, væri umræddur gluggabúnaður hins vegar það órjúfanlega tengdur sameign hússins að óhjákvæmilegt væri að húsfélagið gæti ákveðið í tengslum við framkvæmdir við ytri gluggaumbúnað að skipta um gler. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt fundargerð húsfundar húsfélagsins hefði verið samþykkt að ráðast í framkvæmdir við húsið og skipta út öllu gleri sem ónýtt væri sem og ónýtum eða lélegum opnanlegum fögum. Benti umboðsmaður á að af fundargerðinni yrði ekki séð að A hefði sjálfur verið viðstaddur fundinn né að hann hefði gert þar sérstaka fyrirvara við framkvæmdirnar. Með hliðsjón af þessu og þeim sjónarmiðum sem leidd yrðu af 4. mgr. 26. gr. laga nr. 26/1994 taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu kærunefndar fjöleignarhúsamála, sem skipuð væri sérfróðum aðila um byggingarmál, sbr. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 881/2001, um kærunefnd fjöleignarhúsamála, að húsfélagið hefði getað ákveðið umræddar framkvæmdir í tengslum við séreign A. Benti hann A á að mat á því hvort viðgerðir á séreign stæðu í það nánnum tengslum við nauðsynlegt viðhald sameignar húss að nauðsynlegt væri að framkvæma slíkar viðgerðir samhliða viðgerðum á sameign gæti í ákveðnum tilvikum verið vandmeðfarið og yrði að játa kærunefndinni nokkurt svigrúm í því efni.

A gerði einnig athugasemdir við hvernig staðið hefði verið að uppgjöri vegna viðgerðanna við húsið. Umboðsmaður benti á að samkvæmt A-lið 45. gr. laga nr. 26/1994 skiptist allur sameiginlegur kostnaður, hverju nafni sem hann nefnist, sem ekki falli ótvírætt undir B- og C-liði 45. gr., á eigendur fjöleignarhúss eftir hlutfallstölum eignarhluta í viðkomandi sameign, en í 43. gr. laganna væri nánar tilgreint hvað félli undir sameiginlegan kostnað. Það var niðurstaða umboðsmanns að með tilliti til þeirra gagna sem lágu fyrir um eignarhlutfall fjöleignarhússins væri ekki ástæða til að gera



athugasemdir við niðurstöðu kærunefndar fjöleignarhúsamála um skiptingu sameiginlegs kostnaðar. Þá taldi hann ekki heldur tilefni til að gera athugasemdir við þá ákvörðun kærunefndarinnar að vísa frá þeim þætti álitsbeiðni A sem laut að frágangi verktaka á húsinu. Vísaði umboðsmaður til þess að í 1. mgr. 80. gr. laga nr. 26/1994 væri starfssvið kærunefndar fjöleignarhúsa afmarkað við ágreining um réttindi og skyldur eigenda samkvæmt lögnum og að lögin tækju ekki til ágreinings fjöleignarhúsaeigenda við þriðja aðila í tilvikum á borð við það sem A vísaði til.

## 9.0. Landbúnaður.

### 9.1. Útflutningur á æðardún. Lagaheimild. (Mál nr. 4043/2004)

A kvartaði yfir því að landbúnaðarráðuneytið hefði synjað honum um heimild til að flytja út óhreinsaðan æðardún til hreinsunar erlendis. Taldi A að synjunin væri byggð á ófullnægjandi lagagrundvelli.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 28. maí 2004. Taldi hann ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá afstöðu landbúnaðarráðuneytisins að óheimilt væri að flytja úr landi dún nema hann væri veginn og metinn af lögskipuðum dúnmatsmönnum, sbr. 1. gr. laga nr. 39/1970, um gæðamat á æðardún.

Athugun umboðsmanns á kvörtun A varð honum þó tilefni til að kanna sérstaklega lagagrundvöll tiltekinna ákvæða í erindisbréfi fyrir matsmenn á æðardún, nr. 64/1972, sem sett er með stoð í lögum nr. 39/1970. Í fyrsta lagi tók umboðsmaður til skoðunar hvort ákvæði 2. mgr. 3. gr. erindisbréfsins um að einungis megi flytja út 1. flokks æðardún hefði fullnægjandi lagastoð. Taldi umboðsmaður að í ákvæðinu fælust íþyngjandi útflutningshömlur sem ekki yrði við komið nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Var það niðurstaða umboðsmanns að slíka heimild væri ekki að finna í lögnum. Af þeirri niðurstöðu leiddi að 1. mgr. 5. gr. erindisbréfsins um að allir dúnþokar sem fluttir væru úr landi skyldu merktir vöruheitinu „Fyrsta flokks íslenzkur æðardúnn“ taldist ekki hafa viðhlítandi lagastoð. Þá tók umboðsmaður til skoðunar lagagrundvöll 3. mgr. 3. gr. erindisbréfsins þar sem lagt er bann við því að hafa æðardún á boðstólum innanlands sem matsmenn hafa metið sem lélega eða skemmaða vöru. Taldi umboðsmaður að í ákvæðinu fælist viðskiptahindrun sem ekki ætti sér fullnægjandi stoð í ákvæðum laganna.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að ákvæði erindisbréfs fyrir matsmenn á æðardún yrðu tekin til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Ég ritaði landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 12. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 24. janúar 2005, segir að landbúnaðarráðherra hafi skipað nefnd 7. september 2004 til að endurskoða lög nr. 39/1970 um gæðamat á æðardún og erindisbréf nr. 64/1972 fyrir matsmenn á æðardúni. Hafi nefndin þegar haldið nokkra fundi og m.a. fengið A á fund til að lýsa sjónarmiðum sínum fyrir nefndinni. Í bréfinu kemur fram að gert sé ráð fyrir því að frumvarp til nýrra laga um mat á æðardúni verði lagt fyrir Alþingi um eða eftir miðjan febrúar og að erindisbréfið verði endurskoðað í kjölfarið.

Ný lög um gæðamat á æðardúni, nr. 52/2005, voru samþykkt á Alþingi 10. maí 2005 og tóku þau gildi 30. sama mánaðar. Ný reglugerð um gæðamat á æðardúni nr. 659/2005 tók gildi 12. júlí 2005.

## 10.0. Lyfjamál.

### 10.1.

#### Valdbærni stjórnvalda. Lögmætisreglan. Upplýsingar sem stjórnvöld veita. (Mál nr. 3835/2003)

A ehf. kvartaði yfir þeirri ákvörðun Lyfjastofnunar að heimila ekki innflutning og dreifingu vörunnar X sem almennrar vöru á grundvelli 5. gr. lyfjalaga nr. 93/1994. Samkvæmt upplýsingum frá A ehf. innihélt varan jurtaextract í alkóhóllausn. Byggðist niðurstaða Lyfjastofnunar á því áliti ríkislögreglustjóra að varan X teldist áfengi og félli því undir áfengislöggjöf. Kvörtun A ehf. beindist einnig að úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þar sem framangreind ákvörðun Lyfjastofnunar var staðfest.

Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 20. febrúar 2004. Þar rakti hann ákvæði lyfjalaga, m.a. þau ákvæði þar sem hlutverki Lyfjastofnunar er lýst. Benti umboðsmaður á að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. væri það á verksviði Lyfjastofnunar að skera úr um hvort einstök efni eða efnasambönd væru lyf, léki á því vafi. Þá rakti hann lokamálsgrein 5. gr. sem gerir ráð fyrir því að ráðherra setji reglugerð um undanþágur frá lyfjahugtakinu þar sem kveðið sé á um hvenær efni, sem upprunnin eru úr náttúrunni, teljist ekki náttúrulyf heldur almenn vara (náttúruvara). Kom fram í bréfi frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu að slík reglugerð hefði ekki verið sett en að unnið væri að gerð hennar í ráðuneytinu. Benti umboðsmaður á að ekki væri í lyfjalögum kveðið á um heimild til þess að binda framleiðslu, innflutning eða markaðssetningu almennrar vöru því skilyrði að aflað sé leyfis eða samþykkis Lyfjastofnunar. Með hliðsjón af því yrði að ætla að þegar fyrir lægi að vara teldist ekki lyf væri það ekki í verkahring Lyfjastofnunar að segja fyrir um hvort innflutningur eða dreifing viðkomandi vöru væri heimill.

Umboðsmaður minnti á þá meginreglu íslensks réttar að valdheimildir stjórnvalda byggist á heimildum í lögum. Stjórnvöld geti því að jafnaði ekki tekið ákvarðanir um réttarstöðu borgaranna nema lagaheimild standi til þess. Það var niðurstaða umboðsmanns að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og Lyfjastofnun hefðu ekki haft heimild að lögum til að synja beiðni A ehf. á grundvelli þess að varan X félli, að mati embættis ríkislögreglustjóra, undir ákvæði áfengislaga nr. 75/1998 enda færi Lyfjastofnun eða ráðuneytið ekki með neinar valdheimildir á grundvelli þeirra laga. Taldi umboðsmaður því að niðurstaða Lyfjastofnunar í máli A ehf., sem staðfest var með úrskurði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins hefði verið reist á röngum lagagrundvelli. Í því ljósi taldi umboðsmaður ennfremur að engin þörf hefði verið á því að óska umsagnar embættis ríkislögreglustjóra um það hvort varan teldist áfengi. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A ehf. fyrir á ný, kæmi fram ósk um það frá félaginu, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í áliti hans.

Umboðsmaður rakti að af stjórnvaldsfyrirmælum og upplýsingatexta á heimasíðu Lyfjastofnunar mætti ráða að ekki hafi til þessa verið alls kostar skýrt hvaða reglur gildi um innflutning og markaðssetningu fæðubótarefna og náttúruvara. Lagði hann áherslu á mikilvægi þess að upplýsingar sem stjórnvöld veiti borgurunum um reglur þær sem gilda um verksvið þeirra og valdheimildir séu skýrar og ótvíræðar. Gildi þetta meðal annars um upplýsingar sem birtar séu á heimasíðum opinberra stofnana, svo sem Lyfjastofnunar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til heilbrigðis- og trygg-

**ingamálaráðuneytisins að það hlutaðist til um að upplýsingagjöf Lyfjastofnunar um lagalega umgjörð og valdheimildir stofnunarinnar varðandi fæðubótarefni og náttúruvörur yrði bætt.**

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, dags. 10. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort leitað hefði verið til ráðuneytisins af hálfu A ehf. á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Jafnframt óskaði ég eftir að ráðuneytið upplýsti hvort það hefði gripið til annarra ráðstafana í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst mér 24. febrúar 2005. Þar kemur fram að A ehf. hafi ekki leitað til ráðuneytisins á ný vegna álits míns. Þá segir m.a. eftirfarandi í bréfi ráðuneytisins:

„Vegna síðara atriðisins vill ráðuneytið taka fram að undanfarna mánuði hafa Lyfjastofnun og Umhverfisstofnun haft ákveðna samvinnu á þessu sviði sem hefur það að markmiði að tryggja að fæðubótarefni og náttúruvörur komi ekki til umfjöllunar Lyfjastofnunar nema þegar innihaldsefni og/eða magn þeirra bendir til þess að um lyf sé að ræða. Þá voru þeir vöruflokkar sem komu til áritunar hjá Lyfjastofnun endurskoðaðir í samvinnu við tollyfirvöld og kom Umhverfisstofnun einnig að þeirri endurskoðun. Verklagið á nú að tryggja að vara sé ekki send af tollyfirvöldum til Lyfjastofnunar til samþykkis eða synjunar nema ástæða sé til þess að stofnunin fjalli um hana á grundvelli þess hlutverks sem henni er ætlað samkvæmt lyfjalögum nr. 93/1994.

Þá hefur umhverfisráðuneytið nú sett reglugerð nr. 624/2004 um fæðubótarefni með stoð í lögum um matvæli nr. 93/1995 sbr. og lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir til innleiðingar á tilskipun 2002/46/EB sem vísað er til í 54zzi. tl., XII. kafla, II viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Þar kemur fram að eftirlit með fæðubótarefnum heyrir undir Umhverfisstofnun.

Ráðuneytið vill upplýsa umboðsmann um að það hefur í hyggju að setja reglugerð á grundvelli 4. mgr. 5. gr. lyfjalaga um viðmiðunarmörk varðandi það hvenær vítamín og steinefni teljast lyf og hjálagað fylgja drög að slíkri reglugerð. Reglugerðin ætti að auðvelda innflytjendum þessara vara að átta sig á því hvort vara heyrir undir valdsvið Lyfjastofnunar eða ekki. Þó vill ráðuneytið taka fram að óski innflytjandi sjálfur eftir faglegu mati Lyfjastofnunar á innihaldsefnum vöru áður en hann setur hana á markað telur ráðuneytið því ekkert til fyrirstöðu að Lyfjastofnun annist slíkt mat. Hins vegar felst hvorki samþykki né synjun á markaðssetningu vörunnar í slíku mati.

Ráðuneytið vill að lokum taka fram að það hefur beint þeim tilmælum til Lyfjastofnunar að á heimasíðu stofnunarinnar komi skýrt fram að stofnunin fjalli einungis um það hvort innihaldsefni í vöru valdi því að hún teljist lyf en umfjöllun um fæðubótarefni og eftirlit með þeim heyrir undir Umhverfisstofnun sbr. reglugerð nr. 624/2004 um fæðubótarefni. Í vafatilvikum falli það undir verksvið stofnunarinnar að skera úr um hvort einstök efni eða efnasambönd teljist lyf sbr. 2. mgr. 5. gr. lyfjalaga.“

## 11.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

### 11.1. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu. Málshraði. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3807/2003)

Umboðsmaður ákvað að kanna hvort rétt væri að hann tæki til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar félagsþjónustu í kærumálum. Óskaði hann eftir upplýsingum frá nefndinni af þessu tilefni.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 1. september 2004. Þar rakti hann ákvæði 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, þar sem kveðið er á um að úrskurðarnefnd félagsþjónustu skuli taka mál til meðferðar án tafar og kveða upp úrskurð sinn innan þriggja mánaða frá því nefndinni berst mál til úrskurðar. Þá fjallaði umboðsmaður um málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Tók umboðsmaður fram að ljóst væri af þeim upplýsingum sem úrskurðarnefndin hefði látið honum í té að nefndin hefði ekki náð að afgreiða fjölda mála innan lögbundins frests, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991. Í ljósi áforma nefndarinnar um bættu starfshætti hefði hann þó ákveðið að aðhafast ekki frekar í máli nefndarinnar að sinni. Umboðsmaður vék að því að á undangengnum misserum hefði honum borist nokkur fjöldi ábendinga og kvartana um að misbrestur væri á því að eðlilegum málshraða væri fylgt hjá ýmsum úrskurðar- og kærunefndum. Hefði mál þetta, og aðrar kvartanir og ábendingar sem honum hefðu borist, sem og fjölgun slíkra nefnda orðið honum tilefni til að ákveða að taka að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, til almennrar athugunar málsmeðferðartíma hjá úrskurðar- og stjórnarsýslunefndum. Myndi sú athugun til samræmis einnig taka til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Bréf mitt til úrskurðarnefndar félagsþjónustu er svohljóðandi:

#### I.

Með bréfi, dags. 10. mars 2003, tilkynnti ég úrskurðarnefnd félagsþjónustunnar að ég hefði ákveðið að kanna hvort rétt væri að ég tæki til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis, málsmeðferðartíma nefndarinnar í kærumálum. Tilefni þessa voru mál sem komið höfðu til umfjöllunar hjá embætti mínu. Óskaði ég þess að nefndin sendi mér upplýsingar um fjölda þeirra kærumála sem hún hefði haft til meðferðar frá 1. janúar 2002 til 1. mars 2003. Sérstaklega óskaði ég þess að úrskurðarnefndin upplýsti um fjölda þeirra tilvika þar sem hún hefði í þessum málum kveðið upp úrskurð innan lögmæltis frests samkvæmt lögum nr. 40/1991. Jafnframt óskaði ég þess að nefndin upplýsti hvort og þá af hvaða ástæðum afgreiðsla einstakra mála hefði dregist fram yfir lögbundinn afgreiðslufrest og þá hvort hlutadeigandi hafi þá verið send tilkynning í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umbeðnar upplýsingar bárust mér með bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 19. maí 2003. Kom þar m.a. fram að úrskurðarnefndin hefði haft 110 mál til meðferðar á þessu tímabili. Af yfirliti því sem fylgdi með bréfi úrskurðarnefndarinnar varð ráðið að 99 þessara mála höfðu borist henni fyrir 1. desember 2002 og átti því að vera lokið fyrir 1. mars 2003, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991, þar sem fram kemur að nefndin skuli kveða upp úrskurð innan þriggja mánaða frá því að henni barst mál til úrskurðar. Samkvæmt bréfi úrskurðarnefndarinnar kvað hún aftur á móti aðeins upp sex úrskurði innan lögmæltis

frests á umræddu tímabili. Þá kom fram að vegna stöðugra samskipta milli kæranda og starfsmanns nefndarinnar hafi ekki þótt ástæða til að senda formlega tilkynningu um töf á málum kæranda. Hins vegar tilkynnti úrskurðarnefndin að hún hefði nú ákveðið að senda formlega tilkynningu um töf á málsmeðferð í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Til viðbótar við framangreint kom fram í bréfi úrskurðarnefndarinnar til mín að félagsmálaráðherra hafi 9. maí 2003 skipað að nýju í úrskurðarnefnd félagsþjónustu. Á fundi sem ég átti með ráðuneytisstjóra og fleiri fulltrúum félagsmálaráðuneytisins 18. júní 2003 kom fram að hin nýja úrskurðarnefnd ynni að því að vinna upp þau mál sem dregist hefði að úrskurða í. Vegna þessara upplýsinga ákvað ég að aðhafast ekki frekar að sinni.

## II.

Í bréfi mínu til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, dags. 17. nóvember 2003, rakti ég framangreindar upplýsingar. Tjáði ég nefndinni að ég teldi ástæðu til að óska á ný eftir upplýsingum um stöðu mála hjá úrskurðarnefndinni. Síðan segir m.a. svo í bréfinu:

„Með vísan til framangreinds óska ég nú, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum um stöðu þeirra mála sem bárust nefndinni á tímabilinu frá 1. júní 2002 til 15. ágúst 2003 auk upplýsinga um hvort nefndin hefur nú afgreitt mál nr. 7/2002 sem barst nefndinni 18. febrúar 2002. Í þessum upplýsingum, sem miðist við stöðu mála 15. nóvember sl., er m.a. rétt að fram komi hver sé fjöldi þeirra tilvika þar sem úrskurðarnefndin kvað upp úrskurð innan lögmælt frests samkvæmt lögum nr. 40/1991 og eftir atvikum ástæður þess að nefndin kvað í tilteknum málum upp úrskurði eftir lok þess frests. Er óskað eftir að úrskurðarnefndin upplýsi hvort við meðferð mála hjá henni sé gætt ákvæðis 2. mgr. 9. gr. stjórnslulaga þar sem m.a. kemur fram að þar sem leitað sé umsagnar skuli það gert við fyrstu hentugleika og skuli stjórnvald tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Loks óska ég eftir því að úrskurðarnefndin skýri viðhorf sitt til stöðu mála hjá nefndinni nú með hliðsjón af þeim fresti sem henni er veittur til að kveða upp úrskurði í kærumálum, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.“

Svar úrskurðarnefndarinnar barst mér með bréfi, dags. 19. desember 2003. Í því segir m.a. svo:

„Á tímabilinu frá 1. júní 2002 til 15. ágúst 2003 bárust úrskurðarnefnd félagsþjónustu 77 ný mál. Hinn 15. nóvember 2003 höfðu verið afgreidd 44 þessara mála og af þeim voru 9 afgreidd innan þeirra tímamarka sem úrskurðarnefndinni eru sett í 2. mgr. 65. gr. laga um félagsþjónustu. Hinn 15. nóvember sl. voru 22 þessara mála tilbúin til úrskurðar en beðið var eftir greinargerð varnaraðila í 11 málum.

Spurst er fyrir um það hvort úrskurðarnefndin gæti ákvæðis 2. mgr. 9. gr. stjórnslulaga þar sem fram komi að þar sem leitað sé umsagnar skuli það gert við fyrstu hentugleika og skuli stjórnvald tiltaka fyrir hvaða tíma óskað sé eftir því að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Því er til að svara að leitast er við að fara eftir þessu hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu og er gert í nánast öllum tilvikum. Þegar kærur berast eru þær skráðar inn sem ný mál og bréf send eftir atvikum til aðila mála, þar sem óskað er nánari upplýsinga eða gagna, eða óskað er eftir greinargerðum félagsmálanefnda/ráða.

Þá óskið þér eftir því að úrskurðarnefnd félagsþjónustu skýri viðhorf sitt til stöðu mála hjá nefndinni með hliðsjón af þeim fresti sem henni er veittur til að kveða upp

úrskurði í kærumálum, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu gerir sér grein fyrir því að sá dráttur sem því miður hefur orðið á afgreiðslu sumra mála hjá nefndinni er óásættanlegur. Sú nefnd sem nú situr var skipuð í maí sl. og á tímabilinu frá 30. maí til 18. júlí 2003 hélt nefndin átta fundi og kvað upp á þessum tíma 21 úrskurð. Eftir sumarleyfi og til 10. október 2003 voru haldnir sex fundir og kveðnir upp 11 úrskurðir. Í nóvemberbyrjun hóf störf nýr starfsmaður nefndarinnar og síðan þá hefur nefndin haldið þrjá fundi og kveðið upp níu úrskurði. Fyrir nefndinni liggja 58 mál og í að minnsta kosti 26 þeirra vantar gögn og greinargerðir varnaraðila. Nefndin mun halda fund 30. desember nk. og á dagskrá fundarins er að ljúka afgreiðslu fimm mála. Nefndin gerir sér vonir um að á útmánuðum geti hún hagað störfum sínum svo að úrskurðir verði kveðnir upp innan lögmæltis frests.“

### III.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu starfar samkvæmt lögum, nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Fjallað er um nefndina í XVII. kafla laganna. Er þar kveðið á um starfs svið, hlutverk og skipan úrskurðarnefndarinnar og jafnframt að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir á sviði stjórnáslunnar. Í 2. mgr. 65. gr. XVII. kafla laganna segir jafnframt:

„Nefndin skal taka mál til meðferðar án tafar og kveða upp úrskurð sinn innan þriggja mánaða frá því nefndinni barst mál til úrskurðar. Ef ástæða þykir til getur nefndin mælt fyrir um munnlegan eða skriflegan málflytning.“

Í 1. mgr. 9. gr. stjórnáslulaga 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. Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn hins vegar sett stjórnvöldum tiltekinn frest til að ljúka málum. Ákvæði 2. mgr. 65. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga 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.

Ljóst er af þeim upplýsingum sem úrskurðarnefndin hefur látið mér í té að nefndin hefur ekki náð að afgreiða fjölda mála innan lögbundins frests, sbr. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991. Í bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 19. desember 2003, kemur fram að nefndin „gerir sér vonir um að á útmánuðum geti hún hagað störfum sínum svo að úrskurðir verði kveðnir upp innan lögmæltis frest“. Með hliðsjón af þessu hef ég ákveðið að aðhafast ekki frekar í máli nefndarinnar að sinni.

Á undanförunum misserum hefur mér borist nokkur fjöldi ábendinga og kvartana um að misbrestur sé á því að eðlilegum málshraða sé fylgt hjá ýmsum úrskurðar- og kærufundum. Hefur mál þetta, og aðrar kvartanir og ábendingar sem mér hafa borist, sem og fjölgun slíkra nefnda nú orðið mér tilefni til að ákveða að taka til almennrar athugunar málsmeðferðartíma hjá úrskurðar- og stjórnáslunefndum að eigin frumkvæði, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997. Mun framangreind athugun mín til samræmis einnig taka til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og verður nefndinni sent sérstakt bréf þar um. Með hliðsjón af framangreindu lýk ég máli þessu.

11.2. Breyting á venjubundinni stjórnýsluframkvæmd.  
Vandaðir stjórnýsluhættir.  
(Mál nr. 4058/2004)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun háskólaráðs Háskóla Íslands að ekki yrðu veittar undanþágur vegna greiðslu skrásetningargjalda fyrir skólaárið 2004–2005. Fól ákvörðunin í sér að ekki skyldu veittir neinir frestir til greiðslu skrásetningargjaldsins heldur skyldu stúdentar greiða gjaldið að fullu við skrásetningu á tímabilinu 22.–26. mars 2004.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitni, dags. 14. október 2004. Athugun hans laut að því hvort Háskóli Íslands hefði gætt þess, með hliðsjón af fyrri stjórnýsluframkvæmd og hagsmunum stúdenta, að kynna ákvörðun sína með skýrum og glöggum hætti og hæfilegum fyrirvara. Umboðsmaður rakti að í skýringum háskólans til hans kæmi fram að samkvæmt fyrri stjórnýsluframkvæmd hefðu stúdentar getað frestað því að greiða skrásetningargjaldið allt til loka sumars og hefði sú tilhöggun tekið mið af möguleikum stúdenta til að afla sér tekna með sumarvinnu. Í skýringunum kæmi jafnframt fram að háskólinn hefði litið á veitingu slíks greiðslufrests sem undanþágu frá þeirri meginreglu að gjaldið skyldi greitt um leið og skrásetning færi fram. Af athugun sinni á málinu taldi umboðsmaður hins vegar ljóst að framangreind greiðslu-tilhöggun hefði birst stúdentum við háskólann sem almenn framkvæmd fremur en sem undanþáguregla.

Umboðsmaður tók fram að almennt beri að játa stjórnvöldum svigrúm til að gera breytingar á stjórnýsluframkvæmd enda séu þær innan marka laga og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Séu slíkar breytingar íþyngjandi gagnvart borgurunum verði jafnframt, í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti, að gera þá kröfu til stjórnvalda að breytingarnar séu kynntar með skýrum og glöggum hætti og með nægjanlegum fyrirvara svo að þeir sem breytingarnar varða hafi raunhæft tækifæri til að gera viðeigandi ráðstafanir og bregðast við breyttri framkvæmd. Að mati umboðsmanns bar Háskóla Íslands í samræmi við þetta að gæta þess að tilkynningar um breytta stjórnýsluframkvæmd varðandi innheimtu skrásetningargjalda væru settar fram þannig að nægjanlega væri tekið mið af efni og eðli fyrri framkvæmdar þannig að ljóst væri í hverju breytingin væri í raun fólgin. Umboðsmaður taldi að orðalag tilkynningar sem send var stúdentum í desember 2003 hefði ekki uppfyllt þessar kröfur og að fullnægjandi tilkynning um þá breyttu stjórnýsluframkvæmd sem í ákvörðun háskólaráðs fólst hefði ekki verið birt stúdentum fyrr en í kennsluskrá Háskóla Íslands fyrir árið 2004–2005 sem kom út í mars 2004. Með hliðsjón af fyrri stjórnýsluframkvæmd og hagsmunum stúdenta taldi umboðsmaður að vandaðra stjórnýsluhátta hefði ekki verið gætt að þessu leyti af hálfu háskólans. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Háskóla Íslands að hann tæki í framtíðinni mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu og lytu að framkvæmd íþyngjandi ákvarðana sem hafa í för með sér breytingar á stjórnýsluframkvæmd.

Í álitni sínu tók umboðsmaður ennfremur fram að hann fengi ekki séð að brýn ástæða hefði verið fyrir háskólann að draga það í rúma þrjá mánuði að svara fyrirspurnarbréfi hans ekki síst í ljósi þess að hann hefði í bréfinu óskað eftir því að meðferð málsins yrði flýtt svo sem kostur væri. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Háskóla Íslands að í framtíðinni yrði þess gætt að svara fyrirspurnum hans innan hæfilegs tíma.

Hinn 20. desember 2004 barst mér bréf frá Háskóla Íslands sem er svohljóðandi:



„Vísað er til álits umboðsmanns Alþingis sem barst Háskóla Íslands með bréfi dags. 14. október s.l. Álitid er niðurstaða í máli því er hófst með kvörtun Stúdentaráðs Háskóla Íslands þann 16. mars 2004.

Meginatriði álitsins er að tilkynning til stúdenta Háskólans dags. 19. desember 2003 hafi ekki borið með sér, með nægjanlega skýrum hætti, hvaða breytingar væru í vendum hvað varðar innheimtu skrásetningargjalda, í kjölfar ákvörðunar háskólaráðs dags. 18. desember 2003.

Í skýringum sem Háskólinn veitti umboðsmanni í tengslum við málið var vakin athygli á því að fulltrúar stúdenta í háskólaráði stóðu að þeirri ákvörðun sem tilkynnt var stúdentum með framangreindum hætti. Jafnframt liggur fyrir, að það er fyrst þremur mánuðum eftir sendingu tilkynningarinnar sem athugasemdir taka að berast Háskólanum um að efni ákvörðunarinnar sé talið óskýrt eða að um hana hafi verið veittar ófullnægjandi upplýsingar.

Um árabil hafa verið í gildi þjónustusamningar milli Háskólans og Stúdentaráðs þar sem ráðið tekur m.a. að sér upplýsingaþjónustu um málefni háskólasamfélagsins miðað við þarfir og hagsmuni stúdenta (sjá meðf. afrit). Verður að ætla að Stúdentaráði hafi borið, á grundvelli slíkra samningsákvæða, að gera þegar viðvart, teldi ráðið að upplýsingar um væntanlegar aðhaldsaðgerðir væru óskýrar frá hendi Háskólans. Niðurstaða umboðsmanns gefur því tilefni til þess að endurskoða gildandi samninga hvað þetta varðar.“

Með 1. gr. reglna nr. 1057/2004 var ákvæði 48. gr. reglna nr. 458/2000 fyrir Háskóla Íslands breytt. Tók breytingin gildi 1. janúar 2005. Samkvæmt 2. mgr. 48. gr. skal háskólaráð staðfesta nánari reglur um innheimtu og ráðstöfun skrásetningargjalds sem birtar skulu í kennsluskra og á háskólavefnum. Í reglunum skal kveðið á um gjalddaga og eindaga gjaldsins og meðferð heimilda til lækkunar gjaldsins og endurgreiðslu þess. Verklagsreglur um innheimtu og ráðstöfun skrásetningargjalds voru samþykktar í háskólaráði 24. febrúar 2005.

### 11.3. Úthlutun úr veiðikortasjóði. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4140/2004)

Umboðsmaður Alþingis ákvað, með vísan til 5. og 10. gr. laga nr. 85/1997, að fjalla um málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úthlutunar úr veiðikortasjóði í þágu rannsókna og vöktunar rjúpnastofnsins árin 2003–2007 á grundvelli tillagna Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Umboðsmaður rakti efni 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, eins og því ákvæði var breytt með 39. gr. laga nr. 164/2002. Benti umboðsmaður á að eftir breytingarnar á ákvæðinu sem tóku gildi 1. janúar 2003, væri ráðherra gert að úthluta fé til rannsókna af tekjum af sölu veiðikorta að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar.

Umboðsmaður tók fram að haustið 2002 hefði Náttúrufræðistofnun Íslands leitað til umhverfisráðuneytisins og óskað eftir að fundin yrði leið til að fjármagna áframhaldandi rjúpnarannsóknir. Í svarbréfi ráðuneytisins til stofnunarinnar, sem dagsett væri 2. desember 2002, hefði það óskað eftir ítarlegri áætlun um vöktun og rannsóknirnar og að gerð væri grein fyrir skiptingu þeirra eftir árum og kostnaði við einstaka þætti. Í framhaldi af þessu hefði Náttúrufræðistofnun Íslands sent ráðuneytinu áætlunina með bréfi, dagsettu 11. febrúar 2003, en þá höfðu lög nr. 164/2002 tekið gildi.

Umboðsmaður benti jafnframt á að umhverfisráðuneytið hefði í marsmánuði 2003 óskað eftir umsögn Umhverfisstofnunar um fyrirliggjandi tillögur náttúrufræðistofnunar. Í bréfi ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar hefði sérstaklega verið tekið fram að umsagnarbeiðnin væri send stofnuninni með vísan til þess að Umhverfisstofnun hefði það hlutverk að gera tillögur til ráðuneytisins um úthlutun úr veiðikortasjóði. Ákvörðun ráðuneytisins um að fallast á tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands var svo tilkynnt með bréfi, dagsettu 27. janúar 2004.

Umboðsmaður taldi skýringar umhverfisráðuneytisins, sem beindust að því að ákvörðun um úthlutunina hefði verið tekin haustið 2002 og þá þegar tilkynnt náttúrufræðistofnun munnlega, ekki samrýmast þeirri lýsingu á farvegi og meðferð málsins sem kæmi fram í fyrirliggjandi gögnum. Ekki væri hægt að draga þá ályktun að umhverfisráðuneytið hefði þegar í lok árs 2002 verið búið að taka ákvörðun um að veita fé úr veiðikortasjóði á grundvelli tillagna náttúrufræðistofnunar. Breytti þar engu þótt ráðuneytinu hefði borist erindi náttúrufræðistofnunar í lok árs 2002 enda verði ákvörðun um úthlutun fjármuna að samrýmast á hverjum tíma þeim laga-reglum sem um úthlutunina gilda nema lög mæli fyrir á annan veg.

Niðurstaða umboðsmanns Alþingis var sú að málsmeðferð umhverfisráðuneytisins hafi ekki samrýmst 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994. Umboðsmaður minnti jafnframt á sjónarmið um nauðsyn þess að stjórnvöld auglýsi eftir umsóknum um styrki sem þau hafi heimild til að veita af opinberu fé þegar ekki liggja fyrirfram fyrir hverjir komi til greina sem viðtakendur. Þannig ræktu stjórnvöld þá skyldu sem hvíldi á þeim um að gæta jafnræðis milli borgaranna. Umboðsmaður vísaði í þessu sambandi til fyrri álita sinna.

### I. Tildrög málsins.

Hinn 22. júní 2004 leitaði A til mín og kvartaði yfir því að ákvarðanir umhverfisráðherra um úthlutun fjár úr veiðikortasjóði samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum hafi ekki verið í samræmi við lög. Bendir A m.a. á að síðustu tvö ár hafi ekki verið leitað tillagna Umhverfisstofnunar um úthlutun eins og lögskylt er.

Kvörtun A beinist ekki að tiltekinni úrlausn eða ákvörðun umhverfisráðherra sem varðar hann með beinum hætti. Brestur því skilyrði 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til að ég geti tekið ofangreint atriði til úrlausnar á grundvelli kvörtunar hans. Ég hef hins vegar með hliðsjón af kvörtun A og með vísan til heimildar í 5. og 10. gr. laga nr. 85/1997 ákveðið fjalla um og að afmarka athugun mína við málsmeðferð umhverfisráðuneytisins vegna úthlutunar úr veiðikortasjóði í þágu rannsókna og vöktunar rjúpnastofnsins árin 2003–2007 á grundvelli tillagna Náttúrufræðistofnunar Íslands. Ég hef þá jafnframt haft í huga að í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 er kveðið á um opinbera innheimtu á gjaldi og jafnframt að tekjum af því skuli að hluta til varið til rannsókna á stofnum villtra dýra. Þar sem ekki er tekið fram að þarna sé eingöngu um að ræða rannsóknir sem sinnt sé af stofnun ríkisins verður að ganga út frá því að undirbúningur að ráðstöfun þessara fjármuna taki mið af því að þeir einstaklingar, fyrirtæki og stofnanir sem áhuga hafa á því að stunda rannsóknir á þessu sviði geti átt jafna möguleika á því að koma til greina við ráðstöfun þessara fjármuna.

Ég lauk máli þessu með álit, dags. 29. nóvember 2004.

### II. Frumkvæðisathugun umboðsmanns Alþingis.

Ég ritaði umhverfisráðuneytinu bréf, dags. 28. júní 2004, þar sem ég rakti ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, sbr. lög nr. 164/2002, og athugasemdir sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 164/2002. Óskaði ég eftir því að ráðuneytið veitti mér upplýsingar

um hverjum hefði verið úthlutað fé til rannsókna af tekjum af sölu veiðikorta frá gildistöku laga nr. 164/2002, 1. janúar 2003. Jafnframt óskaði ég eftir því að ráðuneytið léti mér í té afrit af tillögum Umhverfisstofnunar vegna úthlutana frá sama tíma. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 15. júlí 2004, sem barst mér 22. júlí s.á. segir m.a.:

„Í tilefni þessa upplýsir ráðuneytið að frá og með gildistöku laga nr. 164/2002, þ.e.a.s. frá 1. janúar 2003, hafa ráðuneytinu ekki borist neinar tillögur um úthlutun úr veiðikortasjóði frá Umhverfisstofnun. Haustið 2002 lágu fyrir tillögur Náttúrufræðistofnunar um rjúpnarannsóknir sem ná yfir árin 2003 til og með 2007 en ljóst var að viðbótarfjár úr ríkissjóði væri ekki að vænta vegna þessara rannsókna. Ráðuneytið ákvað því að rannsóknir á rjúpu á árunum 2003 til og með 2007 yrðu að hluta til greiddar úr veiðikortasjóði eins og verið hafði að stærstum hluta frá stofnun hans árið 1994. Ráðuneytið óskaði með bréfi 12. mars 2003 eftir umsögn Umhverfisstofnunar um fram komnar tillögur Náttúrufræðistofnunar í samræmi við þær breytingar sem orðið höfðu með gildistöku laga nr. 164/2002 sem tóku gildi 1. janúar 2003 enda taldi ráðuneytið rétt að leita álits Umhverfisstofnunar á tillögunum þótt þær hefðu borist fyrir gildistöku áður nefndra laga. Svar stofnunarinnar barst með bréfi dagsettu 28. mars 2003 þar sem ekki er fjallað um tillögurnar efnislega. Ráðuneytið tilkynnti Náttúrufræðistofnun formlega með bréfi 27. janúar 2004 að ráðuneytið hafi samþykkt að veita fé til rjúpnarannsókna úr veiðikortasjóði en skýrt er sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 með síðari breytingum að það er ráðherra sem úthlutar fé til rannsókna. Einnig þykir rétt að benda á að ótímabundin ákvörðun var tekin árið 1995 að verja árlega úr sjóðnum fé til refarannsókna. Ráðuneytið hefur því ráðstafað fé úr sjóðnum til og með 2007 varðandi rjúpnarannsóknir að því tilskyldu að nægt fé sé í sjóðnum til að standa undir þeim skuldbindingum.“

Af gögnum málsins verður ráðið að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi leitað eftir því við ráðuneytið með bréfi, dags. 1. nóvember 2002, að fundin yrði leið til að fjármagna áframhaldandi rjúpnarannsóknir og vöktun rjúpnastofnsins. Segir m.a. svo í bréfi náttúrufræðistofnunar:

„Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2003 er gert ráð fyrir að rjúpnarannsóknum og vöktun rjúpnastofnsins verði hætt við stofnunina í lok árs 2002. Í ljósi þess ástands sem rjúpnastofninn er í um þessar mundir og þeirra aðgerða sem umhverfisráðherra hefur boðað til verndar rjúpu telur Náttúrufræðistofnun nauðsynlegt að rjúpnavöktun og rjúpnarannsóknum verði haldið áfram á næstu árum og þær auknar frá því sem nú er. Meðfylgjandi er greinargerð um stöðu þessara mála og hugmyndir Náttúrufræðistofnunar um framhald rannsókna og vöktunar.

Eigi að vera framhald á rjúpnavöktun og rjúpnarannsóknum þarf að tryggja Náttúrufræðistofnun fjármagn til þeirra. [...] Heildarkostnaður á næsta ári (2003) samkvæmt tillögum Náttúrufræðistofnunar verður að lágmarki um 8–10 m. króna. Óskað er eftir að ráðuneytið taki afstöðu til þessa máls og finni leiðir til að fjármagna verkfnið verði ákveðið að ráðast í það.“

Umhverfisráðuneytið svaraði framangreindu bréfi Náttúrufræðistofnunar Íslands með bréfi, dags. 2. desember 2002, en þar segir m.a.:

„Ráðuneytið telur mjög mikilvægt að rannsóknum á rjúpnastofninum og vöktun stofnsins verði haldið áfram þannig að mögulegt verði að leggja mat á árangur aðgerðanna og ástand rjúpnastofnsins frá ári til árs og fylgjast með því hvernig stofnstærðin

breytist. Ekki hafa verið lagðar fram beinar rannsóknaráætlanir um það hvernig unnt verði að gera þetta fyrir utan það sem fram kemur í erindi stofnunarinnar frá 1. nóvember sl. þar sem fjallað er um gerð fjárlaga fyrir árið 2003 og greinargerð með erindinu sem nefnd er Rjúpnarannsóknir 2002–2007 í tengslum við aðgerðir umhverfisráðherra til verndar rjúpu. Ráðuneytið óskar eftir ítarlegri áætlun stofnunarinnar um vöktun og rannsóknirnar og að gerð ver[ði] grein fyrir skiptingu þeirra eftir árum og kostnaði við einstaka þætti.“

Náttúrufræðistofnun Íslands sendi umhverfisráðuneytinu umbeðna áætlun með bréfi, dags. 11. febrúar 2003. Segir m.a. svo í umræddu bréfi stofnunarinnar:

„Vísað er til bréfs ráðuneytisins, dags. 2. desember 2002, þar sem óskað er eftir ítarlegri áætlun Náttúrufræðistofnunar um vöktun og rannsókn á rjúpu 2003–2007. Einnig er vísað til funda með ráðuneytinu um sama efni í desember 2002 og janúar 2003.

Stofnunin sendir umbeðna áætlun hér með og óskar eftir afstöðu ráðuneytisins til hennar.“

Í framhaldi af þessu ritaði umhverfisráðuneytið Umhverfisstofnun bréf, dags. 12. mars 2003, þar sem gerð er grein fyrir tillögum Náttúrufræðistofnunar Íslands um rjúpnarannsóknir og óskað eftir umsögn um fjármögnun rannsókna. Í bréfi ráðuneytisins segir m.a.:

„Viðbótarkostnaður við framkvæmd þessara rannsókna er sem hér segir: 2003 – 12 millj. kr., 2004 – 9.8 millj. kr. og næstu þrjú árin 9.5 milljónir ár hvert. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur fengið fé úr Veiðikortasjóði á undanförunum árum til rannsókna/talninga á rjúpu og til þess að rannsaka ástand gæsa- og andastofnsins um 10 millj. króna á ári. Ráðuneytið telur að eðlilegast sé að fjármagna ofangreinda rjúpnarannsókn með sama hætti næstu fimm árin þannig í reynd færi sama fé til Náttúrufræðistofnun[ar] úr Veiðikortasjóði til verkefnisins og verið hefur undanfarin ár. Ekki yrði um að ræða frekari styrkveitingar úr Veiðikortasjóði á þessu tímabili vegna rannsókna Náttúrufræðistofnun[ar] Íslands.

Með vísun til þess að Umhverfisstofnun hefur það hlutverk að gera tillögur til ráðuneytisins um úthlutun úr Veiðikortasjóði til ráðuneytisins óskar ráðuneytið eftir umsögn yðar um fjármögnun rannsókna.

Þess er farið á leit að afgreiðslu málsins verði hraðað.“

Í svarbréfi Umhverfisstofnunar, dags. 28. mars 2003, segir m.a.:

„Um seinustu áramót var tillögugerð að úthlutunum úr Veiðikortasjóð færð undir Umhverfisstofnun og hefur stofnunin hafið undirbúning að gerð stöðumats á veiðistofnum á Íslandi í þeim tilgangi að forgangsraða þeim rannsóknum sem til greina koma. Það kemur því á óvart að umhverfisráðuneyti fari nú fram á umsögn UST um tillögur NÍ um rannsóknir á rjúpnastofninum næstu fimm árin.

Það var skilningur fulltrúa UST í viðræðum við ráðuneytið um framtíð Veiðikortasjóðs að safna bæri ráðstöfunarfé fyrst áður en úthlutanir yrðu ákveðnar þ.e. að engar úthlutanir yrðu árið 2003 heldur allri innkomu safnað saman og síðan úthlutað í byrjun árs 2004 þegar staða sjóðsins lægi fyrir. Þá hefur UST unnið að gerð viðmiðunarreglna sem ætlunin er að nota við tillögugerð vegna úthlutunar úr Veiðikortasjóð. Ofangreind

drög liggja fyrir og byggja mikið til á viðmiðunarreglum sem nefnd um úthlutunarreglur úr Veðikortasjóði mótaði og skilaði til ráðuneytisins 1. október 2001.

Þessar tillögur falla ekki inn í þann ramma sem UST telur að Veðikortasjóður eigi að starfa eftir sbr. fyrrnefnd drög að viðmiðunarreglum sem eru hjálögð.

Umhverfisráðherra sendi ennfremur erindi til Umhverfisstofnunar þann 21. mars sl. þar sem óskað er eftir tillögum UST að úthlutunarreglum úr Veðikortasjóð. Verður því erindi svarað sérstaklega.

[...]

UST hefur hug á að kalla saman vísindamenn sem stunda rannsóknir á veiðitegundum. Slíkt samráð er í raun nauðsynlegt ef gera á trúverðugt stöðumat á veiðistofnum á Íslandi og forgangsraða rannsóknarverkefnum. [...]

UST mun ekki leggja í slíka vinnu nema ljóst sé að hægt verði að úthluta styrkjum úr Veðikortasjóð á næstu árum.

Með tillögum NÍ og þeirri staðreynd að vöktun refastofnsins fær tæplega 2 milljónir á ári úr sjóðnum þá er ljóst að ráðstöfunarfé sjóðsins verður af skornum skammti næstu fimm ár. Umhverfisstofnun getur af þessum sökum ekki mælt með þessum tillögum að svo komnu máli.“

Með bréfi, dags. 27. janúar 2004, tilkynnti umhverfisráðuneytið Náttúrufræðistofnun Íslands að það hefði fallist á tillögur hennar. Segir m.a. svo í bréfinu:

„Ráðuneytið vísar til tillagna stofnunarinnar um rjúpnarannsóknir á árunum 2003 til og með 2007 sem bárust ráðuneytinu með bréfi 1. nóvember 2002. Ráðuneytið hefur fjallað um rannsóknaráætlunina m.a. á fundi með yður og fellt á þær.

Í fjárlagagrunni Náttúrufræðistofnunar Íslands er gert ráð fyrir 2 millj. kr. framlagi til rjúpnarannsókna og er gengið út frá því að sá grunnur haldist á því tímabili sem rannsóknirnar standa yfir. Ráðuneytið mun tryggja viðbótarfé til rannsókna vegna ársins 2003 að upphæð 12 millj. kr. sem greitt verður úr Veðikortasjóði. Hvað varðar framlög úr sjóðnum á árunum 2004 til og með 2007 þá ræðst fjárveiting af stöðu sjóðsins ár hvert. Ráðuneytið mun eftir fremsta megni reyna að tryggja stofnuninni þær fjárveitingar á árunum 2004 til og með 2007 sem rannsóknaráætlunin gerir ráð fyrir, en það mun ráðast af fjárveitingu á fjárlögum og stöðu Veðikortasjóðs á þessu tímabili.“

Í ljósi ofangreindra gagna ritaði ég umhverfisráðuneytinu á ný bréf, dags. 20. september 2004, og óskaði eftir því að ráðuneytið gerði grein fyrir hvaða forsendur og lagarök hefðu legið að baki ákvörðun ráðherra um að verja fé til rjúpnarannsókna, sbr. bréf ráðuneytisins til Náttúrufræðistofnunar Íslands, dags. 27. janúar 2004, án þess að afla fyrst tillagna Umhverfisstofnunar. Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 21. október 2004, sagði m.a.:

„Haustið 2002 lá fyrir áætlun Náttúrufræðistofnunar Íslands um framhald rjúpnarannsókna á árunum 2003 til og með 2007. Rjúpnarannsóknir höfðu verið stundaðar eftir gildistöku laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, til þess tíma samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Þegar tillögur Náttúrufræðistofnunar lágu fyrir haustið 2002 varð ráðuneytið að bregðast skjótt við og féllst ráðuneytið á rannsóknaráætlunina og þar með að fé yrði tryggt til rannsókna á tímabilinu með sama hætti og verið hafði þ.e.a.s. úr svonefndum veiðikortasjóði. Þessi ákvörðun ráðuneytisins var tilkynnt Náttúrufræðistofnun munnlega haustið 2002 [...] enda nauðsynlegt að hún lægi fyrir þá til þess að hægt væri að halda rannsóknunum

áfram í beinu framhaldi af fyrri rannsóknum. Þegar að ákvörðun var tekin höfðu lög nr. 164/2002 ekki öðlast gildi þannig að engin kvöð hvíldi á ráðuneytinu á þeim tíma um að leita eftir tillögum um úthlutanir úr sjóðnum.

Ástæðan fyrir því að ráðuneytið leitaði ekki formlegra tillagna frá Umhverfisstofnun var sú að þegar ákvörðun var tekin um rannsóknirnar höfðu lög nr. 164/2002 ekki tekið gildi. Þótt formleg tilkynning hafi fyrst verið send Náttúrufræðistofnun með bréfi 27. janúar 2004 þess efnis að ráðuneytið hefði samþykkt að veita fé til rjúpnarannsóknna úr sjóðnum lá ákvörðun fyrir þegar haustið 2002 og hafði Náttúrufræðistofnun Íslands verið gerð grein fyrir því á þeim tíma eins og áður kemur fram.“

### III. Álit umboðsmanns Alþingis.

#### 1.

Í hinn svonefnda veiðikortasjóð rennur gjald sem veiðimönnum er gert að greiða fyrir veiðikort samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, eins og því ákvæði var breytt með 39. gr. laga nr. 164/2002. Ákvæði 3. mgr. 11. gr. er svohljóðandi:

„Gjald fyrir veiðikort skal vera 2.200 kr. á ári. Gjaldið skal notað til rannsókna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra, auk þess að kosta útgáfu kortanna. Ráðherra úthlutar fé til rannsókna af tekjum af sölu veiðikorta að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar.“

Í athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 164/2002 segir m.a. svo um ofangreint ákvæði:

„Í greininni er gert ráð fyrir að gjald fyrir veiðikort verði hækkað úr 1.900 kr. í 2.200 kr. í samræmi við verðlagsþróun. Umhverfisstofnun mun annast innheimtu gjaldsins samfara útgáfu veiðikorta jafnframt sem gert er ráð fyrir því að stofnunin geri tillögur til ráðherra um úthlutun til rannsókna af þeim tekjum sem fást með sölu veiðikorta. Ekki munu verða stundaðar rannsóknir á villtum dýrum og villtum spendýrum á vegum Umhverfisstofnunar en vegna ýmissa framkvæmda og stjórnsýsluþátta kann að vera þörf á tilteknum rannsóknum og því eðlilegt að stofnunin geri tillögur þar um.“ (Alþt. 2002–2003, A-deild, bls. 2238.)

Lög nr. 164/2002 tóku gildi 1. janúar 2003, sbr. 49. gr. laganna.

Af gögnum málsins verður ráðið að haustið 2002 leitaði Náttúrufræðistofnun Íslands til umhverfissráðuneytisins og óskaði eftir að fundin yrði leið til að fjármagna áframhaldandi rjúpnarannsóknir og vöktun rjúpnastofnsins. Í bréfi stofnunarinnar, dags. 1. nóvember 2002, til ráðuneytisins er rakið að eigi framhald að vera á rannsókn og vöktun rjúpnastofnsins þurfi að tryggja Náttúrufræðistofnun Íslands fjármagn til þeirra og er rakinn áætlaður heildarkostnaður að þessu leyti á árinu 2003. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 2. desember 2002, er þess óskað að stofnunin sendi ráðuneytinu „ítarlegri áætlun [...] um vöktun og rannsóknirnar og að gerð verði grein fyrir skiptingu þeirra eftir árum og kostnaði við einstaka þætti“. Í framhaldinu sendi Náttúrufræðistofnun Íslands ráðuneytinu áætlunina með bréfi, dags. 11. febrúar 2003, en þá höfðu lög nr. 164/2002 tekið gildi, þ.e. 1. janúar s.á.

Ljóst er að umhverfissráðuneytið óskaði í mars 2003 eftir umsögn Umhverfisstofnunar um fyrirliggjandi tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands um fjármögnun vöktunar og rannsóknar á rjúpnastofninum. Í bréfi ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar er sérstaklega tekið fram að umsagnarbeiðnin sé send stofnuninni með „vísun til þess að Umhverfisstofnun hefur það hlutverk að gera tillögur til ráðuneytisins um úthlutun úr Veiðikortasjóði“. Síni-

legt er að ráðuneytið er þarna að vísa til hins nýja hlutverks Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum nr. 164/2002 sem breyttu 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 og tóku gildi 1. janúar 2003. Ráðuneytinu barst síðan svar Umhverfisstofnunar með bréfi, dags. 28. mars 2003, og verður ekki annað ráðið af gögnum málsins en að umhverfisráðuneytið hafi síðan tilkynnt Náttúrufræðistofnun Íslands formlega að fallist væri á að veita stofnuninni fé úr veiðikortasjóði á grundvelli tillagna hennar með bréfi, dags. 27. janúar 2004, eða rúmu ári eftir að lög nr. 164/2002 tóku gildi.

Ég tek fram að í skýringum umhverfisráðuneytisins til mín, dags. 21. október 2004, er rakið í fyrsta lagi að ráðuneytið hafi haustið 2002, þegar „áætlun Náttúrufræðistofnunar Íslands um framhald rjúpnaransókna [lá fyrir]“, þurft að bregðast skjótt við og hafi ráðuneytið þá fallist á „rannsóknaráætlunina og þar með að fé yrði tryggt til rannsóknanna á tímabilinu með sama hætti og verið hafði þ.e.a.s. úr svonefndum veiðikortasjóði“. Þá segir í skýringarbréfinu að þessi ákvörðun hafi verið „tilkynnt Náttúrufræðistofnun munnlega haustið 2002“. Þessar skýringar umhverfisráðuneytisins samrýmast ekki þeirri lýsingu á farvegi og meðferð málsins sem fram kemur í fyrirbyggjandi gögnum sem rakin hafa verið hér að framan. Í fyrsta lagi er ljóst af svarbréfi umhverfisráðuneytisins til Náttúrufræðistofnunar Íslands, dags. 2. desember 2002, að ráðuneytið óskaði þá „eftir ítarlegri áætlun stofnunarinnar um vöktun og rannsóknirnar og að gerð [yrði] grein fyrir skiptingu þeirra eftir árum og kostnaði við einstaka þætti“. Í svarbréfi náttúrufræðistofnunar af þessu til efni, dags. 11. febrúar 2003, er því lýst að meðfylgjandi sé umbeðin áætlun og er óskað eftir „afstöðu ráðuneytisins til hennar“. Þá liggur fyrir að ráðuneytið óskaði eftir því við Umhverfisstofnun í marsmánuði 2003 að stofnunin veitti umsögn sína um þær tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands. Með bréfi, dags. 27. janúar 2004, tilkynnti ráðuneytið síðan Náttúrufræðistofnun Íslands formlega að það hefði fallist á tillögurnar og að fé yrði greitt úr veiðikortasjóði í samræmi við þær.

Ég fæ ekki séð að hægt sé að draga þá ályktun af þessum gögnum að umhverfisráðuneytið hafi þegar í lok árs 2002 verið búið að taka ákvörðun um að veita fjármagn úr veiðikortasjóði á grundvelli tillagna náttúrufræðistofnunar. Ég minni á að með bréfi, dags. 2. desember 2002, leitaði ráðuneytið til stofnunarinnar eftir nánari upplýsingum um þær tillögur sem stofnunin hafði sent ráðuneytinu þá um haustið. Upplýsingaöflun ráðuneytisins vegna erindisins var fram haldið a.m.k. allt fram til þess að umsögn Umhverfisstofnunar var send ráðuneytinu í lok marsmánaðar 2003. Þá er sú fullyrðing umhverfisráðuneytisins að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi í lok árs 2002 verið tilkynnt „munnlega“ að ákveðið hefði verið að veita fé úr veiðikortasjóði til rannsókna og vöktunar rjúpnastofnsins hvorki í samræmi við ofangreind gögn né bréf ráðuneytisins, dags. 27. janúar 2004, þar sem stofnuninni er formlega tilkynnt að fallist sé á tillögur hennar og að ákveðið hafi verið að fjármagna nefnt verkefni með fé úr veiðikortasjóði. Að þessu sögðu verður að mínu áliti ekki annað lagt til grundvallar en að við ákvörðun þessa hafi umhverfisráðherra borið að fylgja þeim málsmeðferðarreglum sem fram koma í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, sbr. 39. gr. laga nr. 164/2002, enda var hún tekin eftir að þau lög tóku gildi. Breytir hér engu þótt umhverfisráðuneytinu hafi borist erindi náttúrufræðistofnunar í lok árs 2002 enda verður ákvörðun um úthlutun fjármuna að samrýmast á hverjum tíma þeim lagareglum sem um úthlutunina gilda nema lög mæli fyrir á annan veg.

## 2.

Frá gildistöku laga nr. 164/2002, hinn 1. janúar 2003, bar umhverfisráðherra að afla tillagna Umhverfisstofnunar áður en hann tók ákvarðanir um að úthluta fé úr veiðikortasjóði, sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994. Að virtri lögmatísreglu stjórnsýsluréttar hafði umhverfisráðherra ekkert val um hvort fylgt væri þessari málsmeðferð eins og leiðir af orðalagi ákvæðisins og lögskýringargögnum. Þegar lög kveða á um að stjórnvald skuli

afla tillagna annars stjórnvalds eða utanaðkomandi aðila, áður en fyrrnefnda stjórnvaldið tekur lögbundna ákvörðun um tiltekið málefni, verður að ganga út frá því að löggjafinn hafi metið það svo að slíkar tillögur séu nauðsynlegur þáttur í rannsókn og undirbúningi þeirra ákvarðana sem um ræðir, m.a. að virtri þekkingu og sérhæfingu þess aðila sem að lögum er falið að gera umræddar tillögur.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 64/1994 hefur umhverfissráðherra yfirumsjón með aðgerðum er varða vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum. Um vernd, friðun og veiðar þeirra dýra sem falla undir lög nr. 64/1994 er fjallað í IV. kafla laganna en samkvæmt 3. mgr. 3. gr. sömu laga er það Umhverfisstofnun sem hefur umsjón með og stjórn á þeim aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra eða koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum. Í þeim tilvikum, þar sem ákveðið er að aflétta friðun, skal Umhverfisstofnun gera tillögur til umhverfissráðherra um stjórn og framkvæmd veiða á stofnum villtra fugla og spendýra, sbr. 7. gr., að höfðu samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 64/1994.

Áður er rakið að samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 skal gjald vegna sölu veiðikorta „notað til rannsókna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra, auk þess að kosta útgáfu kortanna“. Ráðherra úthlutar fé til rannsókna af tekjum af sölu veiðikorta „að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar“. Að virtu orðalagi þessa ákvæðis, og einnig að teknu tilliti til hlutverks Umhverfisstofnunar sem þess stjórnvalds sem hefur umsjón með og stjórn á aðgerðum sem ætlað er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra, sbr. IV. kafla laganna, tel ég að ganga verði út frá því að stofnuninni sé ætlað að hafa frumkvæði við mótun og gerð tillagna um úthlutun fjármagns úr veiðikortasjóði til rannsókna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra. Minni ég á að eins og ráðið verður nánar af lögskýringargögnum að baki 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 fellur það í hlut Umhverfisstofnunar að leggja mat á hvort „þörf er á tilteknum rannsóknum“. Að þessu virtu, og eins og orðalagi 3. mgr. 11. gr. er háttað, tel ég að almennt verði að leggja til grundvallar að úthlutanir umhverfissráðherra á fjármagni úr veiðikortasjóði fari fram á grundvelli fyrirbyggjandi tillagna Umhverfisstofnunar hverju sinni. Ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 gerir þannig ekki ráð fyrir því að fullnægt sé fyrirmælum ákvæðisins með því einu að Umhverfisstofnun veiti umsagnir um erindi frá öðrum stjórnvöldum, sem borist hafa umhverfissráðuneytinu, þar sem til greina kemur að veita fé úr veiðikortasjóði ef á slík erindi er fallist. Ég vek í þessu sambandi athygli á því að í svarbréfi Umhverfisstofnunar til ráðuneytisins, dags. 28. mars 2003, er, í samræmi við hlutverk stofnunarinnar eftir gildistöku laga nr. 164/2002, rakið að stofnunin hafi hafið undirbúning að gerð stöðumats á veiðistofnum á Íslandi í þeim tilgangi að forgangsraða þeim rannsóknum sem til greina koma á grundvelli 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994. Í bréfinu er því lýst að það komi því á „óvart að umhverfissráðuneyti fari nú fram á umsögn UST um tillögur NÍ um rannsóknir á rjúpnastofninum næstu fimm árin“.

Í skýringum umhverfissráðuneytisins til mín, dags. 15. júlí 2004, er rakið að haustið 2002 hafi legið fyrir tillögur náttúrufræðistofnunar um rjúpnarannsóknir á vegum stofnunarinnar sem hafi náð yfir árin 2003 til og með 2007 en ljóst hafi verið að viðbótarfjár úr ríkissjóði hafi ekki verið að vænta vegna þessara rannsókna. Ráðuneytið hafi því ákveðið að rannsóknir á rjúpu á árunum 2003 til og með 2007 yrðu að hluta greiddar úr veiðikortasjóði eins og verið hafði að stærstum hluta frá stofnun hans árið 1994.

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að úthlutun umhverfissráðuneytisins til Náttúrufræðistofnunar Íslands, sem formlega var tilkynnt stofnuninni í janúar 2004 og tekur til árána 2003 til og með 2007, hafi fyrst og fremst leitt af því að í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2003 hafi verið gert ráð fyrir skertu fjárframlagi til Náttúrufræðistofnunar Íslands á grundvelli þeirrar forsendu að rannsóknum og vöktun rjúpnastofnsins yrði hætt við stofnunina í lok ársins eins og fram kemur í bréfi forstöðumanns stofnunarinnar til umhverfissráðuneytisins, dags. 1. nóvember 2002. Því hafi verið nauðsynlegt að afla við-



bótarfjár til að hægt væri að halda rannsóknunum og vöktuninni áfram. Í ljósi þessa hafi umhverfisráðuneytið ákveðið að það fé skyldi greitt úr veiðikortasjóði.

Áður er rakið að heimildir stjórnvalda til að úthluta fjármagni úr opinberum sjóðum verða að samrýmast þeim lagareglum sem gilda um slíkar úthlutanir á hverjum tíma. Leiðir þetta einnig af áður nefndri lögmætisreglu stjórnsýsluréttar sem þýðir að stjórnsýslan er lögbundin, þ.á.m. sá þáttur hennar er beinist að úthlutun fjármuna. Fyrir gildistöku laga nr. 164/2002 var ekki gert ráð fyrir því að úthlutanir úr veiðikortasjóði af hálfu umhverfisráðherra færu fram að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar eða annars stjórnvalds en eldra ákvæði upphafsmálsl. 3. mgr. 11. gr. var svohljóðandi:

„Gjald fyrir veiðikort skal notað til rannsókna og stýringar á stofnum villtra dýra, auk þess að kosta útgáfu kortanna.“ (Stjtíð. A 1994, bls. 227.)

Eins og rakið er í upphafi kafla III.1 var með 39. gr. laga nr. 164/2002 áskilið að úthlutun úr veiðikortasjóði færi fram að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar sem tók til starfa 1. janúar 2003, sbr. lög nr. 90/2002. Þótt fyrir lægi í umhverfisráðuneytinu haustið 2002 beiðni annars stjórnvalds, Náttúrufræðistofnunar Íslands, um að fjárveiting yrði fengin til rannsókna og vöktunar á rjúpu á vegum þeirrar stofnunar á árunum 2003 til og með 2007, tel ég samkvæmt framangreindu að hafi umhverfisráðuneytið haft í huga að veita fé úr veiðikortasjóði af þessu tilefni hafi því borið eftir gildistöku laga nr. 164/2002 að fella málsmeðferð og ákvörðunartöku um úthlutanir úr sjóðnum í þann farveg sem hin nýju fyrirmæli 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994 gera ráð fyrir. Í ljósi aðdraganda málsins, og að virtu því fyrirkomulagi um úthlutun úr sjóðnum sem lagt var til grundvallar af hálfu umhverfisráðuneytisins, er það niðurstaða mín, að teknu tilliti til skýringa ráðuneytisins, að málsmeðferð ráðuneytisins, sem lauk með ákvörðun um úthlutun úr veiðikortasjóði 27. janúar 2004, hafi ekki samrýmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994.

Eins og mál þetta er vaxið tel ég ekki tilefni til þess að ég fjalli um það hver viðbrögð umhverfisráðuneytisins skuli vera í tilefni af niðurstöðu minni hér að framan. Verður það að vera verkefni umhverfisráðuneytisins að taka afstöðu til þess. Ég bendi þó á að í því sambandi kann að vera nauðsynlegt að leggja á það mat hvort ástæða sé til að endurskoða að hluta eða að öllu leyti þá úthlutun sem hér hefur verið rædd, ekki síst með tilliti til þess að gert hefur verið ráð fyrir því að hún eigi að gilda til og með árinu 2007.

Ég tel að síðustu rétt að minna á þau sjónarmið sem fram hafa komið í álitum umboðsmanns Alþingis um nauðsyn þess að stjórnvöld auglýsi eftir umsóknnum um styrki sem þau hafa heimild til að veita af opinberu fé þegar ekki liggur fyrirfram fyrir hverjir koma til greina sem viðtakendur. Þannig ræki stjórnvöld þá skyldu sem hvílir á þeim um að gæta jafnræðis milli borgaranna. Ég vísa um þetta atriði meðal annars til álita umboðsmanns Alþingis í málum nr. 1820/1996 frá 13. febrúar 1998 og nr. 1718/1996 frá 29. apríl 1997. Um hliðstæð sjónarmið er einnig fjallað í álitum mínum í málum nr. 3699/2003 frá 17. janúar 2003 og nr. 3717/2003 frá 30. desember 2003.

#### IV. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að úthlutun umhverfisráðherra á fé úr veiðikortasjóði til rjúpnarannsókna á tímabilinu 2003–2007, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 27. janúar 2004, hafi ekki verið í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Ég beini þeim tilmælum til umhverfisráðuneytisins að það hagi framvegis úthlutun fjármuna úr veiðikortasjóði, sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, á þá leið að samrýmist þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitum þessu.

**V. Viðbrögð stjórnvalda.**

Hinn 20. desember 2004 barst mér bréf frá umhverfisráðuneytinu í tilefni af álitinu mínu. Í bréfinu upplýsir ráðuneytið að það muni við ráðstöfun fjár frá og með næsta ári auglýsa eftir umsóknum í sjóðinn og í framhaldi af því senda innkomnar umsóknir til Umhverfisstofnunar með beiðni um tillögur í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, með síðar breytingum. Þetta þýði að Náttúrufræðistofnun Íslands þurfi að sækja sérstaklega um fé úr sjóðnum vegna rjúpnarannsóknna á árinu 2005 og framvegis.

## 12.0. Meðferð ákærvalds.

### 12.1. Ákvarðanir ríkissaksóknara um niðurfellingu máls og að falla frá saksókn. Form og efni úrskurða. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3564/2002)

Með bréfi til ríkissaksóknara, dags. 2. ágúst 2002, kynnti umboðsmaður ákvörðun sína um að taka til athugunar hvort ákvæði 31. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 eigi við um ákvarðanir ríkissaksóknara um að fella niður mál á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og að falla frá saksókn, sbr. 113. gr. laganna, sem skotið hefur verið til hans með stjórnáslukæru, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, og ef svo er hvort þær væru í samræmi við kröfur 31. gr. um form og efni úrskurða í kærumálum. Óskaði umboðsmaður af því tilefni eftir að ríkissaksóknari léti honum í té tíu síðustu ákvarðanir eða úrskurði sína í kærumálum af fyrrgreindum toga.

Með bréfi, dags. 27. september 2002, tilkynnti umboðsmaður ríkissaksóknara að í ljósi áforma þess síðarnefnda, sem lýst hefði verið í bréfi hans frá 22. ágúst 2002, um að gera breytingu á úrlausn þeirra mála sem erindi umboðsmanns laut að og haga þeim í samræmi við 31. gr. stjórnáslulaga, hefði hann ákveðið að aðhafast ekki frekar að sinni við athugun sína. Óskaði umboðsmaður þó eftir að ríkissaksóknari sendi honum ljósrít af úrlausnum mála hjá embætti hans samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 sem lokið hefði verið eftir dagsetningu framangreinds bréfs hans, 22. ágúst 2002 og fram til 1. desember sama ár. Tók umboðsmaður fram að hann myndi í framhaldi af viðtöku þeirra gagna taka endanlega ákvörðun um hvort tilefni væri til þess að hann héldi athugun sinni áfram. Ítrekaði umboðsmaður ósk sína með bréfi, dags. 25. febrúar 2003 og bærust honum umbeðin gögn frá ríkissaksóknara með bréfi, dags. 7. mars 2003.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til ríkissaksóknara, dags. 5. febrúar 2004. Tók hann þar fram að í ljósi ákvæða 31. gr. stjórnáslulaga og að virtu efni ljósríta af bréfum ríkissaksóknara, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, sem umboðsmaður hefði undir höndum hefði hann ákveðið að ekki væri tilefni að svo stöddu til þess að hann héldi áfram athugun sinni á framangreindum atriðum. Tók umboðsmaður þó fram að í ljósrítum þeim sem honum hefðu verið send hefði hvergi verið farin sú leið að draga saman í sérstakt úrskurðar- eða ályktarorð aðalniðurstöðu ríkissaksóknara, sbr. ákvæði 5. tölul. 31. gr. stjórnáslulaga. Taldi hann ástæðu til að setja fram þá ábendingu að úr þessu yrði bætt.

Bréf mitt til ríkissaksóknara er svohljóðandi:

#### I.

Ég vísa til fyrri bréfaskipta vegna frumkvæðisathugunar minnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á því hvort ákvæði 31. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 um form og efni úrskurða í kærumáli eigi við um ákvarðanir ríkissaksóknara um að fella niður mál á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og að falla frá saksókn, sbr. 113. gr. laganna, sem skotið hefur verið til hans með stjórnáslukæru, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991.

Í bréfi yðar til mín, dags. 22. ágúst 2002, tókuð þér fram að þér telduð „einsýnt að ákæranda beri í störfum sínum að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnáslulaga eftir því sem við getur átt kveði réttarfarslög ekki sérstaklega á um hvernig með skuli fara“. Þá tókuð þér

fram að þér hefðuð ákveðið að „afstaða til kærú, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála, [yrði] sett fram á stuttan og glöggan hátt og með hliðsjón af ákvæðum 31. gr. stjórnáslulaga um form og efni úrskurða í kærú máli“.

Ég óskaði eftir því í bréfi til yðar, dags. 27. september 2002, að mér yrðu send ljósrít af úrlausnum mála hjá embætti yðar samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 sem kynnu að liggja fyrir eftir að þér senduð mér framangreint bréf yðar, dags. 22. ágúst 2002. Í bréfi mínu tók ég fram að ég myndi í framhaldi af viðtöku þeirra gagna taka endanlega ákvörðun um hvort tilefni væri til þess að ég héldi umræddri athugun áfram.

Með bréfi embættis yðar, dags. 7. mars sl., fylgdu með ljósrít af „ákvörðunum í tuttugu málum sem allar [hefðu verið] teknar í tilefni af kærú vegna ákvörðunar lögreglustjóra um að fella mál niður með vísan til 112. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála“.

## II.

Ákvæði 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, fjallar um tilkynningarskyldu ákæranda þegar hann hefur ákveðið að fella mál niður, sbr. 112. gr. sömu laga, eða fallið frá saksókn samkvæmt 113. gr. Samkvæmt fyrri málsl. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 getur sá sem ekki vill una við ákvörðun lögreglustjóra samkvæmt 1. mgr. 114. gr. kært hana til ríkissaksóknara innan eins mánaðar frá því að honum var tilkynnt um hana. Skal ríkissaksóknari taka afstöðu til kærunnar innan eins mánaðar frá því að hún berst honum, nema svo standi á sem í 3. mgr. 28. gr. segir, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 114. gr. laganna. Áður er rakið að athugun mín hefur beinst að því hvort líta verði svo á að ákvæði 31. gr. stjórnáslulaga um form og efni úrskurða í kærú máli eigi við um málsmeðferð ríkissaksóknara þegar hann tekur afstöðu til kærú á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991.

Eftir að þér kynntuð mér ofangreinda ákvörðun yðar, sbr. bréf yðar til mín, dags. 22. ágúst 2002, um að „afstaða til kærú, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála, [yrði] sett fram á stuttan og glöggan hátt og með hliðsjón af ákvæðum 31. gr. stjórnáslulaga um form og efni úrskurða í kærú máli“, hefur athugun mín beinst að efni þeirra ljósríta af afgreiðslum yðar í málum á þeim grundvelli sem þér senduð mér. Ljóst er af þeirri athugun að tilteknar breytingar hafa verið gerðar á formi þeirra bréfa þar sem ríkissaksóknari fjallar um kærú á framangreindum lagagrundvelli. Þá er í sumum úrlausnum að finna ítarlegri lýsingu á þeim röksemdum sem hafa búið að baki niðurstöðu ríkissaksóknara. Ég tek það fram að ég tel þessar breytingar til bóta frá því sem áður var.

Samkvæmt ákvæði 31. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 skal úrskurður æðra stjórnvalds í kærú máli vera skriflegur og skulu eftirtalin atriði m.a. koma fram á stuttan og glöggan hátt: 1. kröfur aðila, 2. efni það sem til úrlausnar er, þar á meðal hin kærða ákvörðun, 3. stutt yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni málsins, 4. rökstuðningur fyrir niðurstöðu máls samkvæmt 22. gr. sömu laga, og 5. aðalniðurstöðu skal draga saman í lok úrskurðar í sérstakt úrskurðarorð.

Í ljósi ákvæða 31. gr. stjórnáslulaga og að virtu efni ljósríta af bréfum yðar, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, sem ég hef undir höndum hef ég ákveðið að ekki sé tilefni að svo stöddu til þess að ég haldi áfram athugun minni á framangreindum atriðum. Ég tek fram að ég hef með þessu ekki tekið neina afstöðu til þess hvort sá rökstuðningur sem fram kemur í nefndum bréfum uppfylli í öllum tilvikum þær kröfur sem leiða af 22. gr. stjórnáslulaga, sbr. 4. tölul. 31. gr. sömu laga. Ég tel ekki rétt að ég fjalli um það atriði í almennri athugun sem þessari enda verður úrlausn um hvort gætt hafi verið að þeim kröfum um efni rökstuðnings sem fram kemur í 22. gr. stjórnáslulaga að byggja á atvikum hverju sinni og þeirri nauðsyn sem til staðar er í hverju máli til að lýsa röksemdum stjórnvalds þannig að aðilar kærú máls geti skilið niðurstöðu þess. Ég bendi hér á eftirfarandi athugasemdir úr greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnáslulögum:

„[...] Að meginstefnu til á rökstuðningur stjórnvaldsákvæðana að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða 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. Í flestum tilvikum ætti að nægja tiltölulega stuttur rökstuðningur í málum á fyrsta stjórnarsýslustigi. Meiri kröfur verður hins vegar að gera til rökstuðnings fyrir úrskurðum í kærumálum. Þá er og rétt að rökstyðja ítarlega þær ákvarðanir sem eru mjög íþyngjandi. Af framansögðu má því ljóst vera að orðatiltæki eins og „með vísan til staðreynda málsins ákveðst að ...“ nægja ekki ein og sér sem rökstuðningur [...].“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3303.)

Þá tel ég ekki rétt að útiloka að tiltekin sérsjónarmið um stöðu og hlutverk ríkissaksóknara samkvæmt lögum nr. 19/1991, og eðli þeirra mála sem fjallað er um í kærumálum á grundvelli 2. mgr. 114. gr. sömu laga, geti haft áhrif við mat á þeim kröfum sem gera verður til efni rökstuðnings af hálfu embættisins þegar tekin er afstaða til kæru sem embættinu berst.

Í þeim ljósritum sem mér voru send frá embætti yðar er hvergi farin sú leið að draga saman í sérstakt úrskurðar- eða ályktarorð aðalniðurstöðu yðar, sbr. ákvæði 5. tölul. 31. gr. stjórnarsýslulaga, í tilefni af kæru á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Ég tel ástæðu til að setja fram þá ábendingu að úr þessu verði bætt enda skiptir það máli að það sé skýrt og glögg hver niðurstaða embættisins er í tilefni af kæru sem því berst, m.a. ef aðili kærumáls telur ástæðu til að huga að því að láta reyna á slíka ákvörðun fyrir dómstólum. Bendi ég hér á athugasemdir greinargerðar að baki 31. gr. stjórnarsýslulaga en þar segir meðal annars eftirfarandi um nefndan 5. tölulið:

„[...] Mikilvægt er að úrskurðarorðið sé skýrt svo að ljóst megi vera hver réttar-áhrif úrskurðurinn hafi. Skýrt þarf að taka fram hvort ákvörðun sé staðfest eða ógilt, hvort máli sé vísað frá eða vísað til nýrrar meðferðar hjá lægra stjórnvaldi, hvort tekin hafi verið ný efnisákvörðun í málinu og þá hver hún sé o.s.frv.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3310.)

Með vísan til þess sem að framan er rakið lýk ég athugun minni, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á ofangreindum atriðum, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. sömu laga.

## **12.2. Niðurfelling máls. Stjórnvaldsákvörðun. Andmælaréttur. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4065/2004)**

A kvartaði yfir tveimur úrskurðum ríkissaksóknara þar sem staðfestar voru ákvarðanir lögreglustjórans í Reykjavík um að fella niður kærumál hans og eiginkonu hans á hendur B fyrir meint eignaspjöll og þjófnað. A og eiginkona hans höfðu kært B tvívegis til lögreglustjórans í Reykjavík og hafði lögreglustjórinn í báðum tilvikum ákveðið að láta málin niður falla. Kærðu A og eiginkona hans þessar ákvarðanir lögreglustjóra til ríkissaksóknara á grundvelli kærueimildar 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Ríkissaksóknari óskaði eftir rökstuðningi lögreglustjóra vegna beggja málanna og féllst í báðum úrskurðum sínum á rök lögreglustjóra og staðfesti ákvarðanir hans með vísan til þeirra.

Athugun umboðsmanns í tilefni kvörtunar A beindist að því hvort stjórnýslumál sem hefst með kærú aðila á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 geti fallið undir gildissvið stjórnýslulaga nr. 37/1993. Taldi umboðsmaður að svarið við þessari spurningu réðist einkum af því hvort kærú máli á grundvelli framangreinds ákvæðis kynni að leiða til þess að ríkissaksóknari tæki í úrskurði sínum stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Var það niðurstaða umboðsmanns að svo væri og því bæri ríkissaksóknara að fylgja ákvæðum II.–VI. og VIII. kafla stjórnýslulaga eftir því sem við gæti átt við meðferð slíks máls, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna.

Umboðsmaður benti á að af gögnum málsins væri ljóst að A og eiginkonu hans hefðu ekki verið kynnt þau efnisatriði sem fram komu í umsögnum lögreglustjóra til ríkissaksóknara vegna kærú mála og þeim ekki gefinn kostur á því að tjá sig um þau. Var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð ríkissaksóknara hefði að þessu leyti ekki uppfyllt þær kröfur sem leiða af 13. gr. stjórnýslulaga.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns, með vísan til 2. mgr. 20. gr. stjórnýslulaga, að þegar brotþola er tilkynnt um ákvörðun ákæranda um niðurfellingu máls, sbr. 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, án þess að rökstuðningur fylgi, sé ákæranda rétt að veita honum leiðbeiningar um heimild hans til að fá ákvörðunina rökstudda sem og um heimild til að kæra ákvörðunina til ríkissaksóknara, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, og kærufrest í því sambandi.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkissaksóknara að hann tæki kærú máli A og eiginkonu hans til nýrrar meðferðar kæmi fram ósk þess efnis frá þeim og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem sett væru fram í álitinu. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ríkissaksóknara að hann gerði viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að málsmeðferð í málum á grundvelli 114. gr. laga nr. 19/1991 yrði framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 1. september 2004, sagði meðal annars svo:

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

##### 1.

Athugun mín í tilefni af kvörtun A hefur beinst að því hvort það stjórnýslumál sem hefst með kærú aðila á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, geti fallið undir gildissvið stjórnýslulaga nr. 37/1993 en samkvæmt 1. mgr. 30. gr. þeirra laga skal við meðferð kærú máls fylgja ákvæðum II.–VI. og VIII. kafla laganna eftir því sem við getur átt. Svarið við þessari spurningu ræðst einkum af því hvort kærú máli á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 kunni að leiða til þess að ríkissaksóknari taki í úrskurði sínum ákvörðun um rétt eða skyldu manna, þ.e. svokallaða stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Áður er rakin sú afstaða ríkissaksóknara að hvorki ákvarðanir lögreglustjóra samkvæmt 112. gr. laga nr. 19/1991 né ákvarðanir hans í kærú málum samkvæmt 2. mgr. 114. gr. sömu laga séu stjórnvaldsákvörðanir í skilningi stjórnýslulaga. Í ljósi þessa telur hann að honum hafi ekki verið skylt samkvæmt 13. gr. stjórnýslulaga að kynna A umsagnir lögreglustjóra í umræddum kærú málum. Ég tek fram að þar sem úrskurður ríkissaksóknara í málum þessum var sá að staðfesta nefndar ákvarðanir lögreglustjóra um að fella málin niður, sbr. 112. gr. laga nr. 19/1991, hef ég ákveðið að takmarka athugun mína alfarið við það hvort staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun um niðurfellingu máls, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, teljist stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Álit mitt sem hér fer á eftir beinist aðeins að því atriði.

##### 2.

Um gildissvið stjórnýslulaga er fjallað í 1. gr. laganna sem er svohljóðandi:

„Lög þessi taka til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga.

Lögin gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þau gilda þó ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.

Ákvæði II. kafla um sérstakt hæfi gilda einnig um gerð samninga einkaréttar eðlis.“

Þegar litið er til stöðu og verkefna ríkissaksóknara og annarra handhafa ákærvalds samkvæmt lögum, sbr. einkum lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, er það ekki vafa undirorpið að starfsemi þessara aðila telst til „stjórnýslu ríkisins“ í merkingu 1. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Í lögum nr. 19/1991 eða lögskýringargögnum að baki þeim er hvergi tekið af skarið um það að ákvarðanir ríkissaksóknara eða annarra handhafa ákærvalds á grundvelli laganna falli utan við gildissvið stjórnýslulaga. Þar sem þessir aðilar fara með stjórnýslu ríkisins í merkingu 1. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga verður því að ganga út frá því að þau lög gildi um þær ákvarðanir þeirra sem taldar verða falla undir 2. mgr. sömu greinar, þ.e. „ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“. Leiðir þessi ályktun einnig af 3. mgr. 15. gr. stjórnýslulaga, sbr. 48. gr. laga nr. 36/1999, sem kveður á um að ákvæði 15. gr. um upplýsingarétt taki ekki til rannsóknar eða saksóknar í opinberu máli. Þó segir í síðari málsl. að sakborningur og brotapolí geti krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti. Undanþáguákvæði 3. mgr. 15. gr. stjórnýslulaga um frávik frá upplýsingarétti aðila máls, þegar um rannsókn og saksókn í opinberu máli er að ræða, væri óþarft ef fyrir lægi að engar stjórnvaldsákvarðanir í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga yrðu teknar í slíkum málum.

Stjórnýslulögin mæla fyrir um reglur sem einkum er ætlað að veita þeim sem aðild á að máli ákveðinn rétt til þátttöku í undirbúningi þess áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því og þá sér í lagi rétt til að fá vitneskju um að mál hans sé til meðferðar og til að tjá sig um efni þess áður en ákvörðun er tekin. Þegar vafi leikur á því hvort einstök ákvörðun eigi að falla undir lögin verður einkum að líta til raunverulegrar þýðingar hennar fyrir stöðu viðkomandi svo og hvort þörf er á því og hvort eðlilegt verði talið að hann njóti þeirra réttinda sem þar er mælt fyrir um, sjá hér til hliðsjónar álit mitt frá 5. mars 2004 í máli nr. 3853/2003. Í þessu sambandi minni ég á að í lögskýringargögnum að baki 1. gr. stjórnýslulaga 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.) Við frekari afmörkun á inntaki 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga um hugtakið stjórnvaldsákvörðun verður að gera greinarmun á því hvort ákvörðun stjórnvalds er í eðli sínu ákvörðun um beitingu málsmeðferðarúrræðis eða hvort ákvörðun felur í sér lyktir máls hjá viðkomandi stjórnvaldi. Almennt verður að ganga út frá því að ákvörðun teljist ekki stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnýslulaga nema hún feli í sér hið síðarnefnda. Af þessum sökum verður að skoða í hverju tilviki fyrir sig hvort ákvarðanir lögreglu og handhafa ákærvalds á grundvelli fyrirmæla laga nr. 19/1991 teljist sem slíkar vera ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga eða ákvarðanir sem teknar eru sem liður í rannsókn opinbers máls.

### 3.

Í skýringum ríkissaksóknara til mín er afstaða hans um að ákvarðanir hans á kærustigi máls samkvæmt 114. gr. laga nr. 19/1991 teljist ekki til stjórnvaldsákvarðana ekki rökstudd sérstaklega. Ákvæði 114. gr. laga nr. 19/1991, sbr. 10. gr. laga nr. 84/1996 og 26. gr. laga nr. 36/1999, er svohljóðandi:

„1. Nú er mál fellt niður skv. 112. gr. eða fallið er frá saksókn skv. 113. gr. og skal ákærandi sem þá ákvörðun tók tilkynna hana sakborningi og ef því er að skipta brotaþola, enda liggi fyrir hver hann er. Ber að rökstyðja ákvörðunina ef þess er krafist.

2. Sá sem ekki vill una við ákvörðun lögreglustjóra skv. 1. mgr. getur kært hana til ríkissaksóknara innan eins mánaðar frá því að honum var tilkynnt um hana. Skal ríkissaksóknari taka afstöðu til kærunnar innan eins mánaðar frá því að hún berst honum, nema svo standi á sem í 3. mgr. 28. gr. segir.“

Kæruheimild 2. mgr. 114. gr. kom sem nýmæli inn í lög nr. 19/1991 með 10. gr. laga nr. 84/1996. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 84/1996 segir svo um nefnda 10. gr. sem var 9. gr. frumvarpsins:

„Ef mál er fellt niður skv. 112. gr. laga um meðferð opinberra mála eða fallið er frá saksókn skv. 113. gr. laganna ber ákæranda skv. 114. gr. að tilkynna það sakborningi eða ef því er að skipta þeim sem misgert er við. Lagt er til að það komi í hlut þess sem þá ákvörðun tók að sjá um þá tilkynningu.

Ákvæði 2. mgr. er nýmæli. Samkvæmt því getur sá er ekki vill una við ákvörðun lögreglustjóra um að fella niður mál eða að falla frá saksókn kært þá ákvörðun til ríkissaksóknara innan eins mánaðar frá því að honum var tilkynnt um hana. Er hér um skemmri kærufrest en almennt gildir um stjórnisýslukætur skv. 27. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/199[3] þar sem miðað er við þriggja mánaða kærufrest. Er það eðlilegt þar sem þörf er á að málunum verði lokið sem fyrst. Ríkissaksóknari skal taka afstöðu til kærunnar innan eins mánaðar frá því að hún barst honum, nema ríkissaksóknari ákveði að höfða málið sjálfur eða leggi fyrir lögreglustjóra að gera það, sbr. 3. mgr. 28. gr. laganna.“ (Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 3746.)

Með 26. gr. laga nr. 36/1999 var gerð sú efnisbreyting á 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 að ákæranda var gert að rökstyðja ákvörðun sína ef þess væri krafist. Fyrir lögfestingu 26. gr. laga nr. 36/1999 gerði 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 aðeins ráð fyrir því að ákæranda væri skylt að tilgreina í tilkynningu þá lagaheimild sem ákvörðun hefði stuðst við. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/1999 var þessi breyting rökstudd með eftirfarandi hætti:

„Með þessu ákvæði er lagt til að fyrri málslið 1. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála verði efnislega óbreyttur. Í síðari málslið er kveðið á um það, í samræmi við 1. mgr. 21. gr. stjórnisýslulaga, að ákærandi skuli rökstyðja ákvörðun sína um að fella mál niður skv. 112. gr. eða falla frá saksókn skv. 113. gr. ef þess er krafist, hvort sem er af sakborningi eða brotaþola.“ (Alþt. 1998–1999, A-deild, bls. 2316.)

Í tilvitnuðum lögskýringargögnum að baki 114. gr. laga nr. 19/1991 er ekki með afdráttarlausum hætti fjallað um það hvort þær ákvarðanir ákæranda, sem samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins sæta kærui til ríkissaksóknara, teljist stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga. Af þeim verður hins vegar ráðið að með fyrirmælum 114. gr. laga nr. 19/1991, sbr. breytingar samkvæmt lögum nr. 84/1996 og nr. 36/1999, hafi verið leitast við að samræma þá málsmeðferð sem ákvæðið gerir ráð fyrir þeim reglum sem stjórnisýslulög kveða á um þó að teknu tilliti til eðlis þeirra mála sem hér um ræðir.

Úrskurður ríkissaksóknara á kærustigi, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um niðurfellingu máls hefur raunverulega þýðingu fyrir brotaþola sem ákveðið hefur að nýta sér nefnda kæruheimild, sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 6. maí 1991 í máli nr. 223/1989. Með tilliti til hagsmuna brotaþola verður að ætla að hann kunni að hafa þörf fyrir



að njóta á kærustigi máls þess réttaröryggis sem felst í málsmeðferðarreglum stjórnslulaga eftir því sem við á. Þá felur úrskurður ríkissaksóknara í sér endanlegar lyktir málsins af hálfu ákærvaldsins en er ekki ákvörðun um beitingu málsmeðferðar- eða rannsóknarúrræðis á grundvelli laga nr. 19/1991. Þá minni ég á að í athugasemdum greinargerðar að baki 10. gr. laga nr. 84/1996, sem eins og fyrr greinir lögfesti nefnda kærueimild, er sérstaklega rökstutt að þörf sé á því að mæla fyrir um það í ákvæðinu að frestur kæranda til að setja fram kæru sé styttri en fram kemur í 27. gr. stjórnslulaga, þ.e. einn mánuður, auk þess sem ríkissaksóknara er gert skylt að taka afstöðu til kærunnar innan eins mánaðar frá því að hún barst honum nema hann ákveði að höfða málið sjálfur eða feli lögreglustjóra að gera það, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 19/1991. Þessi lagasetningarháttur og athugasemdir úr lögskýringargögnum benda til þess að löggjafinn hafi talið nauðsynlegt að mæla sérstaklega fyrir um styttri fresti í þessu tilviki enda myndu að öðrum kosti gilda hinar almennu reglur um kærufresti sem fram koma í 27. gr. stjórnslulaga. Það er ljóst að reglur 27. gr. stjórnslulaga um kærufresti eiga ekki við nema lagt sé til grundvallar að viðkomandi kærumál kunni að leiða til þess að stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga sé tekin í formi úrskurðar æðra stjórnvalds.

Ég tek einnig fram að sú afstaða að staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun um niðurfellingu máls, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, teljist stjórnvaldsákvörðun styðst einnig að nokkru leyti við Hrd. 1995, bls. 791, sjá hér til hliðsjónar grein Eiríks Tómassonar: Ákærvaldið í ljósi jafnræðisreglna. Rannsóknir í félagsvísindum IV, Reykjavík (2003), bls. 51. Í dóminum var það niðurstaða Hæstaréttar að ríkissaksóknari gæti stutt ákvörðun sína um að afturkalla ákvörðun um að falla frá saksókn, sbr. f-lið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 við „almennar reglur VI. kafla stjórnslulaga“. Að þessu virtu tek ég fram að ákvörðun stjórnvalds um afturköllun eldri ákvörðunar getur ekki stuðst við 25. gr. stjórnslulaga um afturköllun nema sú ákvörðun sem ætlunin er að afturkalla teljist stjórnvaldsákvörðun í merkingu laganna. Það verður því aðeins dregin úr sökræna ályktun af nefndum dómi Hæstaréttar að ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar, sbr. f-lið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, teljist eftir atvikum stjórnvaldsákvörðun. Ef svo er, tel ég að ganga verði almennt út frá því að sama eigi við um ákvörðun ríkissaksóknara um að fella mál niður á grundvelli 112. gr., a.m.k. þegar slík ákvörðun er tekin í formi úrskurðar á grundvelli kæru, sbr. 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Loks bendi ég á til hliðsjónar að í dönskum rétti hefur verið gengið út frá því að niðurfelling máls af hálfu handhafa ákærvalds teljist til stjórnvaldsákvörðana, sjá hér til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn 2002, bls. 54.

Löggjafinn hefur með 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 mælt fyrir um sérstaka kæruleið sem veitir m.a. brotþola lögvarinn rétt til þess að kæra ákvarðanir um niðurfellingu máls til ríkissaksóknara. Í ljósi þessa og með vísan til þeirra sjónarmiða sem ég hef rakið hér að framan er það niðurstaða mín að úrskurður ríkissaksóknara í kærumáli samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 varði „rétt“ þess sem kært hefur í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga. Um meðferð slíks kærumáls gilda því stjórnslulög og ber ríkissaksóknara, sbr. 1. mgr. 30. gr. laganna, þá að fylgja ákvæðum II.–VI. og VIII. kafla stjórnslulaga eftir því sem við getur átt. Ákvæði 13. gr. stjórnslulaga um andmælarétt aðila máls er að finna í IV. kafla laganna. Verður því hér að taka afstöðu til þess hvort ríkissaksóknara hafi í tilviki A og eiginkonu hans borið að kynna þeim umsagnir lögreglustjóra um kæru þeirra áður en hann lagði úrskurð á málin enda hafi þar komið fram ný atriði sem hafi haft verulega þýðingu fyrir úrlausn málna af hálfu ríkissaksóknara.

...

## VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Hinn 4. nóvember 2004 barst mér bréf frá A og með því ljósrit af bréfi embættis ríkissaksóknara til hans, dags. 7. október 2004. Í bréfi ríkissaksóknara sagði svo:

„Eftir móttöku bréfs yðar til ríkissaksóknara, dags. 8. f.m., varðandi ofangreind mál hafa gögn þeirra verið yfirfarin á ný og komist að þeirri niðurstöðu að ekki séu efni til að breyta fyrri ákvörðunum sem yður voru birtar í bréfum, dagsettum 10. júlí 2003 og 19. mars 2004.“

Af þessu tilefni ritaði ég ríkissaksóknara bréf, dags. 3. desember 2004, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ofangreint svar fæli í sér að umrædd mál A hefðu verið endurupptekin í samræmi við reglur stjórnsluréttar um endurupptöku mála og að niðurstaða þeirrar málsmeðferðar hefði leitt til sömu efnislegu ákvarðana og áður höfðu verið birtar A með bréfum, dags. 10. júlí 2003 og 19. mars 2004. Þá minnti ég á að í álitinu mínu í tilefni af kvörtun A hefði ég beint þeim tilmælum til ríkissaksóknara að af hans hálfu yrðu gerðar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að málsmeðferð í málum á grundvelli 114. gr. laga nr. 19/1991 yrði framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Af þessu tilefni óskaði ég eftir upplýsingum um hver hefðu orðið viðbrögð ríkissaksóknara við þessum tilmælum og jafnframt óskaði ég eftir afritum af bréfum eða leiðbeiningum sem hann kynni að hafa sent frá sér af þessu tilefni. Svarbréf ríkissaksóknara er dagsett 21. desember 2004. Þar segir m.a. eftirfarandi:

„Í bréfi yðar er spurt hvort þar umrædd mál hafi verið endurupptekin í samræmi við reglur stjórnsluréttar, sbr. bréf mitt dags. 7. október sl. Því er til að svara að málin voru ekki endurupptekin í skilningi stjórnsluréttar enda tel ég að mér hafi ekki verið unnt að endurupptaka málin vegna hagsmuna sakbornings í málunum, sbr. dómasafn Hæstaréttar 1995, bls. 791; 1997, bls. 1980 og 1998, bls. 2299. Í tilvísuðum hæstaréttardómum er fjallað um tilvik þar sem ríkissaksóknari hefur tekið ákvörðun um niðurfellingu máls á frumstigi og tel ég vafalaust með hliðsjón af tengslum ríkissaksóknara við aðra ákærendur, sbr. einkum 5. mgr. 27. gr. laga nr. 19/1991, að sama regla gildi þegar ríkissaksóknari hefur tekið ákvörðun um að staðfesta ákvörðun lögreglustjóra um að fella mál niður.

Að athuguðu máli tel ég hins vegar mögulegt að endurupptaka málin samkvæmt ósk eða með samþykki sakbornings, sbr. dómasafn Hæstaréttar 1993, bls. 1475 til hliðsjónar. Þess vegna hef ég í dag ritað [B] bréf og beint til hans spurningu um hvort hann óski eftir eða samþykki endurupptöku málanna til ákvörðunar að nýju hjá ríkissaksóknara, sjá meðfylgjandi afrit af bréfi til [B].

Jafnframt óskið þér eftir upplýsingum um hver hafi orðið viðbrögð mín við tilmælum yðar um að tryggja að málsmeðferð „í málum á grundvelli 114. gr. laga nr. 19/1991 yrði framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu“, þ.e. álitinu vegna máls nr. 4065/2004. Óskið þér eftir afritum af bréfum eða leiðbeiningum sem ég kunni að hafa sent af þessu tilefni.

Þann 21. maí 2004 voru gefnar út leiðbeiningar, RS:1/2004, til ákærenda með eftirfarandi efnislýsingu: „Tilkynning um og rökstuðningur fyrir ákvörðun um að vísa frá kæru, hætta rannsókn, fella mál niður eða falla frá saksókn.“ Leiðbeiningar þessar voru endurnýjaðar þann 10. þ.m. með RS:3/2004 sem ekki fólu í sér breytingu á efni hinna fyrri. Leiðbeiningar RS:1 og 3/2004 fylgja hér með.“

Mér barst annað bréf frá ríkissaksóknara 19. janúar 2005. Fylgdi því ljósrit af bréfi lögmanns B til ríkissaksóknara, dags. 27. desember 2004, þar sem fram kom að B myndi ekki fallast á endurupptöku málanna.

Ég ritaði A bréf, dags. 12. júlí 2005. Rakti ég þar að ég hefði það sem af væri árinu haft til athugunar álitæfni sem lytu að möguleikum ríkissaksóknara til að endurupptaka mál sem hann hefði lokið umfjöllun um þegar í ljós hefði komið að annmarkar hefðu verið á meðferð viðkomandi máls hjá ákærvaldinu. Í bréfi mínu tók ég fram að eftir að hafa kynnt mér gögn um viðbrögð ríkissaksóknara við erindum A eftir að ég lauk umfjöllun um kvörtun hans með áliti mínu, dags. 1. september 2004, og með hliðsjón af fyrrnefndri athugun minni teldi ég ekki tilefni til þess að ég tæki mál hans til frekari athugunar vegna afstöðu ríkissaksóknara. Ég benti A á að þrátt fyrir niðurstöðu ríkissaksóknara um að hann gæti ekki endurupptekið málið kynni A að vera fær sú leið að fá leyst úr máli sínu með einkamáli en það falli utan starfssviðs míns að fjalla um slíkt.

## 13.0. Menningarmál.

### 13.1. Listamannalaun. Afgreiðsla úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda á umsóknum um starfslaun. (Mál nr. 3929/2003)

A kvartaði yfir synjun stjórnar listamannalauna á umsókn hans um starfslaun úr Launasjóði rithöfunda árið 2003. Athugun umboðsmanns í tilefni kvörtunar A beindist að því hvort synjunin hefði byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hvort gætt hefði verið jafnræðis við mat umsókna og ákvörðun um úthlutun úr sjóðnum umrætt ár.

Í álitinu sýna rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 35/1991, um listamannalaun, og reglugerðar nr. 679/1997, um listamannalaun. Benti hann á að með ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 35/1991 væri úthlutunarnefnd Launasjóðs rithöfunda falið ákvörðunarvald um hvaða umsækjendum skyldi úthlutað starfslaunum og hverjum skyldi synjað og væri henni samkvæmt lögum og reglugerð nr. 679/1997 ætlað nokkurt svigrúm við val á starfslaunabægingum. Tók umboðsmaður fram að þegar ákvörðun stjórnvalda byggir á lagaákvæði sem felur í sér matskennda reglu sé mat stjórnvalda á því hvaða sjónarmið skuli lögð til grundvallar ákvörðuninni ekki frjálst að öllu leyti heldur sé það bundið m.a. af jafnræðisreglunni og öðrum efnisreglum lögfestum og ólögfestum. Þannig verði þau sjónarmið sem ákvörðunin er reist á að vera bæði lögmæt og málefnaleg. Við beitingu slíkra matskenndra lagaákvæða væri því sérstök ástæða fyrir stjórnvaldið að vanda undirbúning ákvörðunar þannig að hægt væri að staðreyna að hún væri byggð á traustum og málefnalegum grunni.

Umboðsmaður benti á að ákvarðanir úthlutunarnefnda listamannalauna væru undanþegar skyldu til rökstuðnings, sbr. 3. tölul. 2. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og jafnframt undanþegar kærheimild, sbr. 6.–9. gr. laga nr. 35/1991. Tók hann fram að þrátt fyrir þetta yrði að hafa í huga að stjórnsýslunefndir yrðu á grundvelli almennra sjónarmiða um innri skipulagningu verkefna hjá slíkum nefndum og stöðu þeirra í stjórnsýslukerfinu, m.a. gagnvart æðra stjórnvaldi og eftir atvikum sjálfstæðum eftirlitsaðilum, að haga starfsemi sinni á þann veg að þær gætu veitt upplýsingar um meðferð einstakra mála væri eftir því leitað. Lagði umboðsmaður áherslu á að slíkir starfshættir væru einnig í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og til þess fallnir að gera þau eftirlitsúræði sem lög veita borgurum, raunhæf og virk. Úthlutunarnefnd sem tæki ákvörðun um úthlutun úr opinberum sjóði eins og Launasjóði rithöfunda bæri því að haga undirbúningi sínum þannig að hún gæti, ef eftir því væri leitað m.a. af hálfu eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis, gert grein fyrir því hvað einkum hefði ráðið niðurstöðu nefndarinnar um hverja umsókn.

Umboðsmaður benti á að vinnugögn úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda vegna úthlutunar 2003 hefðu aðeins að geyma nöfn umsækjenda og kennitölur þeirra og merkingu í viðeigandi reit hvort umsókn viðkomandi væri hafnað eða hún samþykkt og eftir atvikum hver lengd starfslaunatímans skyldi vera. Engar frekari upplýsingar um mat á umsóknunum eða grundvöll niðurstöðu nefndarinnar væri þar að finna og ekki lögju fyrir frekari gögn um störf nefndarinnar. Þá hefðu stjórnvöld í skýringum til hans ekki getað gert neina grein fyrir mati úthlutunarnefndarinnar á umsókn A eða þeim atriðum og sjónarmiðum sem sérstaklega réðu afstöðu nefndarinnar í tilviki hans. Tók umboðsmaður fram að þau gögn sem fyrir lögju um umrædda úthlutun gerðu það að verkum að honum væri ómögulegt að meta hvort synjun stjórnar lista-

mannalauna á umsókn A í febrúar 2003 hefði byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hvort gætt hefði verið jafnræðis við mat umsókna og ákvörðun úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda um úthlutun úr sjóðnum það ár. Gæti hann því ekki tekið kvörtun A til frekari athugunar.

Var það niðurstaða umboðsmanns að afgreiðsla úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda á umsóknum um starfslaun úr sjóðnum árið 2003 hefði ekki fullnægt þeim kröfum sem gera yrði til undirbúnings slíkra ákvarðana um að nefndin gæti, ef eftir því væri leitað af hálfu eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis, gert grein fyrir því hvað einkum hefði ráðið niðurstöðu hennar um hverja umsókn. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að framvegis yrði við afgreiðslu umsókna og ákvörðun um úthlutun úr sjóðnum tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álit hans.

Í álitinu mínu, dags. 31. ágúst 2004, sagði meðal annars svo:

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

##### 2.

Eins og áður segir veitir Alþingi árlega fé á fjárlögum til þess að launa listamenn í samræmi við ákvæði laga nr. 35/1991, sbr. 1. gr. þeirra og 1. gr. laga nr. 144/1996. Löggin hafa þannig að geyma reglur um úthlutun á fé úr sameiginlegum sjóðum í þágu tiltekins markmiðs, þ.e. að efla listsköpun í landinu. Eins og fram kemur í áður nefndum bréfum formanna úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda hafa nefndinni á undanförunum árum borist mun fleiri umsóknir um starfslaun en hægt er að verða við. Úthlutunarnefndin hefur í samræmi við ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 35/1991 það verkefni með höndum að ákveða hvaða umsækjendur fái úthlutun úr sjóðnum og hverjum skuli synjað og er henni samkvæmt lögum og reglugerð nr. 679/1997 ætlað nokkurt svigrúm við val á starfslaunaþegum. Þegar ákvörðun stjórnvalda byggir á lagaákvæði sem felur í sér matskennda reglu er mat stjórnvalda á því hvaða sjónarmið skuli lögð til grundvallar ákvörðuninni ekki frjálst að öllu leyti heldur er það bundið m.a. af jafnræðisreglunni og öðrum efnisreglum lögfestum og ólögfestum. Þannig verða þau sjónarmið sem ákvörðunin er reist á að vera bæði lögmæt og málefnaleg. Við beitingu slíkra matskenndra lagaákvæða er því sérstök ástæða fyrir stjórnvaldið að vanda undirbúning ákvörðunar þannig að hægt sé að staðreyna að hún sé byggð á traustum og málefnalegum grunni.

Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga eru ákvarðanir um styrki á sviði lista, menningar og vísinda undanþegnar skyldu til rökstuðnings. Um ákvæði þetta segir í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1993:

„Slíkar ákvarðanir eru mjög háðar mati og því oft og einatt erfitt að rökstyðja þær með hlutlægum hætti.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3302.)

Jafnframt eru ákvarðanir úthlutunarnefnda listamannalauna undanþegnar kærueimild, sbr. 6.–9. gr. laga nr. 35/1991.

Þrátt fyrir að ákvarðanir úthlutunarnefnda samkvæmt lögum nr. 35/1991 falli undir framangreind undanþáguákvæði verður að hafa í huga að stjórnsýslunefndir verða á grundvelli almennra sjónarmiða um innri skipulagningu verkefna hjá slíkum nefndum og stöðu þeirra í stjórnsýslukerfinu, m.a. gagnvart æðra stjórnvaldi og eftir atvikum sjálfstæðum eftirlitsaðilum, að haga starfsemi sinni á þann veg að þær geti veitt upplýsingar um meðferð einstakra mála sé eftir því leitað. Ég minni í þessu sambandi á að samkvæmt 1. mgr.

9. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, ber slíkum nefndum að jafnaði að veita viðkomandi ráðherra slíkar upplýsingar sé eftir þeim leitað. Af þessu leiðir að við umfjöllun einstakra mála á grundvelli matskenndra lagareglna verða stjórnarsýslunefndir, á borð við úthlutunarnefndir samkvæmt lögum nr. 35/1991, að gæta þess að tryggja eftir mætti að slík upplýsingagjöf geti átt sér stað í framhaldi af afgreiðslu máls þannig að æðra stjórnvald eða eftirlitsaðilar geti staðreynt hvort málsmeðferðin hafi verið í samræmi við lög. Ég tek fram að slíkir starfshættir eru einnig í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og til þess fallnir að gera þau eftirlitsúrræði, sem lög veita borgurinum, raunhæf og virk. Undanþáguákvæði 2. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga breytir engu um skyldu stjórnarsýslunefnda í þessu sambandi enda beinist það einvörðungu að samskiptum stjórnvalda og aðila máls.

Úthlutunarnefnd sem tekur ákvörðun um úthlutun úr opinberum sjóði eins og Launasjóði rithöfunda ber því að haga undirbúningi sínum þannig að hún geti, ef eftir því er leitað m.a. af hálfu eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis, gert grein fyrir því hvað einkum hafi ráðið niðurstöðu nefndarinnar um hverja umsókn. Á það meðal annars við um hvað í þeim almennu sjónarmiðum sem nefndin leggur til grundvallar hafi ráðið niðurstöðu um viðkomandi umsókn og annað sem hefur haft afgerandi þýðingu. Eðli málsins samkvæmt byggir mat á því hvaða umsóknir eru teknar til greina að verulegu leyti á huglægu mati þeirra sem sitja í úthlutunarnefnd hverju sinni þegar sleppir ákvæðum laga og reglna sem um úthlutunina gilda og þeim almennu sjónarmiðum sem nefndin ákveður að leggja til grundvallar. Upplýsingagjöf úthlutunarnefndar til eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis hlýtur að taka mið af þessu og ber úthlutunarnefndinni að haga störfum sínum þannig að hún geti gert viðhlítandi grein fyrir niðurstöðum sínum.

Eins og áður er rakið höfðu vinnugögn úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda vegna úthlutunar 2003 aðeins að geyma nöfn umsækjenda og kennitölur þeirra og merkingu í viðeigandi reit hvort umsókn viðkomandi væri hafnað eða hún samþykkt og eftir atvikum hver lengd starfslaunatímans skyldi vera. Engar frekari upplýsingar um mat á umsóknunum eða grundvöll niðurstöðu úthlutunarnefndarinnar er að finna á umræddu eyðublaði og ekki liggja fyrir frekari gögn um störf nefndarinnar eins og fram kemur í bréfi stjórnar listamannalauna til mín, dags. 3. febrúar 2004. Þá hafa stjórnvöld í skýringum til mín ekki getað gert neina grein fyrir mati úthlutunarnefndarinnar á umsókn A eða þeim atriðum og sjónarmiðum sem sérstaklega réðu afstöðu nefndarinnar í tilviki hans. Þau gögn sem fyrir liggja um umrædda úthlutun gera það að verkum að mér er ómögulegt að meta hvort synjun stjórnar listamannalauna á umsókn A í febrúar 2003 hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hvort gætt hafi verið jafnræðis við mat umsókna og ákvörðun úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda um úthlutun úr sjóðnum nefnt ár. Ég get því ekki tekið kvörtun A til frekari athugunar. Með hliðsjón af þessu og með vísan til þess sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að afgreiðsla úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda á umsóknum um starfslaun úr sjóðnum árið 2003 hafi ekki fullnægt þeim kröfum sem gera verður til undirbúnings slíkra ákvarðana og gerð er grein fyrir hér að framan. Eru það tilmæli mín til nefndarinnar að framvegis verði við afgreiðslu umsókna og ákvörðun um úthlutun úr sjóðnum tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu þessu.

### 3.

Menntamálaráðuneytið hefur lýst því yfir að það telji rétt að skoðað verði af þess hálfu að setja skýrari reglur en nú eru í gildi um úthlutun úr sjóðum sem lög um listamannalaun fjalla um. Í bréfi sínu til mín, dags. 25. maí 2004, kveðst ráðuneytið munu fara yfir málið og kalla eftir sjónarmiðum stjórnar listamannalauna og fagaðila með það fyrir augum að niðurstaða verði fengin um frekari reglusetningu áður en úthlutun listamannalauna fyrir árið 2005 fer fram.

Í samræmi við þau lagasjónarmið sem starf umboðsmanns Alþingis byggir á hef ég lagt áherslu á að í þeim tilvikum þegar stjórnvöld lýsa vilja til að bæta úr þeim atriðum sem ég sé ástæðu til að skoða fái þau hæfilegan tíma til þess áður en til frekari athugunar kemur af minni hálfu. Ég mun því ekki fjalla frekar um þau atriði sem bréf mitt til menntamálaráðherra laut að, að minnsta kosti ekki að sinni. Ég tek fram að ég hef með þessu ekki tekið frekari afstöðu til þeirra sjónarmiða sem fram koma í bréfi menntamálaráðuneytisins. Þá legg ég áherslu á að ég mun fylgjast með því hvort framangreind áform menntamálaráðuneytisins ganga eftir.

...

## VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til stjórnar listamannalauna, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort stjórnin og úthlutunarnefnd Launasjóðs rithöfunda hefðu gert einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf stjórnarinnar barst mér 10. febrúar 2005 og segir þar m.a. eftirfarandi:

„Stjórn listamannalauna vill áður en lengra er haldið nota þetta tækifæri og þakka umboðsmanni Alþingis fyrir greinargott álit og þau sjónarmið sem þar koma fram. Stjórn listamannalauna hefur haft að leiðarljósi í starfi sínu að tryggja vandaða málsmeðferð fyrir hönd umbjóðenda sinna, og því er mikilvægt að fá í hendur vel rökstuddar ábendingar umboðsmanns um það sem betur má fara. Stjórnin lítur svo á að ábendingar umboðsmanns hafi lotið að því að tryggja gegnsæja málsmeðferð eins og frekast er kostur á innan skilgreinds lagaramma starfslauna listamanna. Stjórnin hefur haft samráð við starfsmenn menntamálaráðuneytisins við endurskoðun þessa. Formaður stjórnar listamannalauna gekk á fund umboðsmanns Alþingis 20. desember 2004 til að skýra þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til og leita eftir viðbrögðum hans við þeim.

Eftirfarandi breytingar hafa verið gerðar í framhaldi af álitinu umboðsmanns Alþingis.

Með reglugerð nr. 789/2004 var eldri reglugerð nr. 679/1997 um listamannalaun breytt þannig að úthlutunarnefndir sem hingað til höfðu verið skipaðar frá 1. desember, eða á svipuðum tíma og umsóknarfrestir um starfslaun listamannalauna runnu út, eru nú skipaðar eigi síðar en 15. ágúst ár hvert. Jafnframt var gerð sú breyting á 3. mgr. 4. gr. eldri reglugerðar að kveðið er á um að úthlutunarnefndir skuli gera grein fyrir því í auglýsingu hvort lögð verði sérstök áhersla á tiltekna þætti við mat á umsóknum og að stjórn listamannalauna ákveði að öðru leyti og tiltaki í auglýsingu hvaða upplýsingar skuli fylgja umsóknum. Að álitinu stjórnar listamannalauna er þessi breyting mjög til bóta og til þess fallin að mæta sjónarmiðum umboðsmanns.

[...]

Til þess að koma til móts við [ábendingar umboðsmanns] var ákveðið að kveða á um í reglugerðinni að í auglýsingu skyldi óska eftir upplýsingum um feril umsækjenda, listrænt gildi verkefnisins og rökstudda tímaáætlun. Umsókn skuli m.a. fylgja upplýsingar um náms- og starfsferil, verðlaun og viðurkenningar, greinargerð um verkefni það sem liggur til grundvallar umsókninni og hve langan starfstíma er sótt um. Þessir þættir skulu að jafnaði liggja til grundvallar ákvörðun um úthlutun starfslauna. Sé sótt um náms- eða ferðastyrk skal gera á skýran hátt grein fyrir tilgangi ferðarinnar eða tilhögun námsins.

Í samræmi við þessar breytingar hafa umsóknareyðublöð, leiðbeiningar til umsækjenda og leiðbeiningar til úthlutunarnefnda sem nú hafa fyrirsögnina „upplýsingar til úthlutunarnefnda“ verið tekin til gagn Gerrar endurskoðunar. Á fundi með úthlutunar-

nefndum 20. desember 2004 voru sjónarmið umboðsmanns eins og þau komu fram í álitinu skýrð fyrir úthlutunarnefndum.

Vegna þess verklags sem viðhaft hafði verið um að nefndarmenn þyrftu allir að vera sammála um styrkveitingu til að umsókn hlyti brautargengi, var eftirfarandi bætt inn í upplýsingar til úthlutunarnefnda. Í 14. lið upplýsinga til úthlutunarnefnda er tekið fram að nefndum sé ekki heimilt að setja ákvæði í starfsreglum sínum um að einungis umsækjendur sem allir nefndarmenn eru sammála um, fái úthlutað.

[...]

Stjórn listamannalauna vonar að þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til beri vitni um einlægagan vilja stjórnarinnar til að færa þau atriði til betri vegar sem eru á hennar valdi.“

### 13.2. Úthlutun styrkja úr Fornleifasjóði. Kæruheimild. Lagastoð. (Mál nr. 3972/2003)

A kvartaði m.a. yfir ákvörðun stjórnar Fornleifasjóðs um úthlutun styrkja samkvæmt 24. gr. þjóðminjalaga nr. 107/2001 í apríl 2003 og málsmeðferð stjórnarinnar við úthlutunina.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 11. mars 2004. Greindi umboðsmaður þar frá því að hann hefði ritað menntamálaráðuneytinu bréf, dags. 26. janúar 2004, þar sem hann hefði m.a. óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort það teldi ákvæði 5. mgr. 2. gr. úthlutunarreglna Fornleifasjóðs nr. 35/2003 eiga sér næga lagastoð, en þar segði að ákvörðun stjórnar Fornleifasjóðs um styrkveitingu og upphæð styrks sé endanleg og ekki kær-anleg. Rakti umboðsmaður svar menntamálaráðuneytisins þar sem fram kom að ráðuneytið teldi að umrætt ákvæði 5. mgr. 2. gr. úthlutunarreglnanna fæli í sér afnám kæruréttar til ráðherra vegna ákvarðana stjórnar sjóðsins. Því hefði umrætt ákvæði verið fellt brott úr endurskoðuðum úthlutunarreglum fyrir Fornleifasjóð nr. 73/2004. Tók ráðuneytið fram að í ljósi þess að lagastoð skorti fyrir afnámi kæruréttar í úthlutunarreglum nr. 35/2003 myndi ráðuneytið taka til efnismeðferðar kærur sem bærust því vegna ákvarðana Fornleifasjóðs á grundvelli umræddra reglna, þrátt fyrir að kærufrestur skv. stjórnarsýslulögum kynni að vera liðinn. Umboðsmaður beindi því til A að hann freistaði þess að bera málið undir ráðuneytið og fá úrlausn um það.

Í bréfi mínu til A sagði m.a. eftirfarandi:

Samkvæmt 24. gr. þjóðminjalaga nr. 107/2001 hefur Fornleifasjóður það hlutverk að stuðla að varðveislu og rannsóknum á fornleifum og forngrípum. Skipar menntamálaráðherra Fornleifasjóði þriggja manna stjórn sem úthlutar úr sjóðnum styrkjum til rannsóknar- og varðveisluverkefna og ber stjórnin ábyrgð á umsýslu sjóðsins. Skal stjórn sjóðsins skipuð með þeim hætti að einn stjórnarmanna er skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga en tveir stjórnarmanna án tilnefningar og skal annar þeirra vera fornleifafræðingur. Skipar menntamálaráðherra jafnframt formann úr hópi stjórnarmanna. Í sama ákvæði er kveðið á um að menntamálaráðherra setji sjóðnum sérstakar úthlutunarreglur, sbr. nú reglur nr. 35/2003, sem birtar voru í B-deild Stjórnartíðinda 14. janúar 2003. Þá er mælt fyrir um það í 2. mgr. 24. gr. laga nr. 107/2001 að tekjur Fornleifasjóðs séu framlag ríkissjóðs eftir því sem ákveðið er í fjárlögum og önnur framlög. Samkvæmt 2. gr. laganna fer menntamálaráðherra enn fremur með yfirstjórn þjóðminjavörslu í



landinu. Þá segir í 10. tölul. 10. gr. auglýsingar um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1996, sbr. 1. mgr. 10. gr. að menntamálaráðherra fari með mál er varða minjar.

Í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er mælt fyrir um það að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Ákvæði þetta er byggt á því sjónarmiði að stjórnvöld skuli fyrst fá tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, sem hugsanlega séu rangar, áður en kvartað er til aðila utan stjórnkerfis þeirra. (Alþt. 1986–87, A-deild, bls. 2561.)

Með hliðsjón af framangreindu taldi ég rétt að taka til athugunar hvort líta bæri svo á að menntamálaráðuneytið teldist „æðra stjórnvald“ gagnvart stjórn Fornleifasjóðs þegar hún tæki ákvörðun um styrkveitingar á grundvelli 24. gr. laga nr. 107/2001 og hvort þeir sem hefðu sótt um slíka styrki ættu eftir atvikum rétt á að kæra slíkar ákvarðanir til menntamálaráðherra á grundvelli 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Í tilefni af framangreindu ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf, dags. 26. janúar 2004, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, að menntamálaráðuneytið lýsti viðhorfi sínu til þess hvort lög nr. 107/2001 gerðu ráð fyrir því að menntamálaráðuneytið væri æðra stjórnvald gagnvart stjórn Fornleifasjóðs í merkingu 26. gr. stjórnisýslulaga. Ef svo væri óskaði ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það teldi ákvæði 5. mgr. 2. gr. úthlutunarreglna sjóðsins nr. 35/2003 eiga sér næga lagastoð en þar segir að „ákvörðun stjórnar Fornleifasjóðs um styrkveitingu og upphæð styrks [sé] endanleg og ekki kæránleg“. Benti ég í því sambandi á að umrætt ákvæði úthlutunarreglnanna fæli þá við þessar aðstæður í sér afnám kærueimildar til ráðherra þegar um styrkveitingar væri að ræða.

Svarbréf menntamálaráðuneytisins barst mér 11. mars sl. en þar segir meðal annars svo:

„Umræddar úthlutunarreglur Fornleifasjóðs voru teknar til endurskoðunar af ráðuneytinu skv. ósk stjórnar sjóðsins í lok síðasta árs. Við þá skoðun kom í ljós að ekki hafði verið gætt að því við setningu reglnanna að lagastoð væri fyrir því í þjóðminjalögum að útiloka kærurétt til ráðherra skv. 26. gr. stjórnisýslulaga vegna ákvarðana stjórnar Fornleifasjóðs um styrkveitingar. Niðurstaða ráðuneytisins við umrædda endurskoðun var sú að óhjákvæmilegt væri með hliðsjón af ákvæðum þjóðminjalaga að líta svo á að menntamálaráðherra teldist æðra stjórnvald í merkingu stjórnisýslulaga gagnvart stjórn Fornleifasjóðs og að 5. mgr. 2. gr. umræddra úthlutunarreglna fæli í sér afnám kæruréttar til ráðherra vegna ákvarðana stjórnar sjóðsins. Því var umrætt ákvæði um afnám kæruréttar til ráðherra fellt brott úr endurskoðuðum úthlutunarreglum um Fornleifasjóð nr. 73/2004 sem ráðherra undirritaði hinn 6. janúar sl. og birtar hafa verið í Stjórnartíðindum.

Í ljósi þess að lagastoð skorti fyrir afnámi kæruréttar í úthlutunarreglum nr. 35/2003 mun ráðuneytið taka til efnismeðferðar kærur sem berast því vegna ákvarðana Fornleifasjóðs á grundvelli umræddra reglna, þrátt fyrir að kærufrestur skv. stjórnisýslulögum kunní að vera liðinn.“

Í máli þessu liggur ekki fyrir að þér hafið borið athugasemdir yðar vegna úthlutunar og málsmeðferðar Fornleifasjóðs undir menntamálaráðherra eftir að hin umrædda ákvörðun var tekin. Með vísan til þess sem rakið er hér að framan um hlutverk menntamálaráðherra og þeirrar afstöðu ráðuneytisins að ákvarðanir sem Fornleifasjóður tekur á grundvelli laga nr. 107/2001 séu kæránlegar til menntamálaráðherra tel ég rétt að þér freistið þess að bera málið undir ráðuneytið og fá úrlausn þess um það áður en ég get tekið það til athugunar. Ég tek þó fram að ef þér leitist til menntamálaráðherra með málið en sættið yður ekki við niðurstöðu hans eigið þér þann kost að leita til mín á ný.

## 14.0. Opinberir starfsmenn.

14.1.

Lausn úr starfi vegna skipulagsbreytinga.  
Ráðning í starf hjúkrunarforstjóra. Meðalhófsregla.  
Mat á hæfni umsækjenda. Hæfi.  
(Mál nr. 3769/2003)

A kvartaði yfir því að hún hefði verið leyst frá störfum hjá Heilbrigðisstofnuninni X. Þá laut kvörtunin að ráðningu C í starf hjúkrunarforstjóra stofnunarinnar en A hafði sótt um það starf ásamt C. Tengdust þessar ráðstafanir skipulagsbreytingum sem áttu rætur að rekja til sameiningar sjúkrahúss og heilsugæslustöðvar á X. Fólu þær í sér að störf hjúkrunarforstjóra sjúkrasviðs, sem A hafði gegnt, og hjúkrunarforstjóra heilsugæslusviðs voru lögð niður og nýju starfi hjúkrunarforstjóra stofnunarinnar í heild komið á fót ásamt því að stofnað var til starfs hjúkrunarstjóra á hvoru sviði fyrir sig. Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 6. júlí 2004.

A vísaði í kvörtun sinni m.a. til þess að hún hefði í raun gegnt starfi hjúkrunarforstjóra allrar stofnunarinnar þó að ekki hefði verið formlega gengið frá því að hún tæki við því starfi. Umboðsmaður tók fram að hann fengi ekki af gögnum málsins ráðið að svo hefði verið þó að A hefði haft tilefni til að líta svo á að henni hefðu verið falin umfangsmeiri stjórnunarverkefni en beinlínis féllu undir starf hennar sem hjúkrunarforstjóra sjúkrasviðs.

Umboðsmaður tók sérstaklega til skoðunar hvort sú ákvörðun að leysa A frá störfum hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum eða hvort rétt hefði verið að fara með málið samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þannig að skylt hafi verið að áminna A og gefa henni kost á að tjá sig um ávörðingar í hennar garð áður en ákvörðunin var tekin. Þó að vísbendingar væru um að samvinna A og framkvæmdastjóra stofnunarinnar hefði ekki gengið snurðulaust fyrir sig leiddi athugun umboðsmanns ekki í ljós að lausn A frá störfum hafi mátt rekja til ágreinings eða óvildar milli þeirra. Því taldi hann ekki tilefni til frekari athugunar á þessum atriðum kvörtunarinnar.

Eftir að hafa kynnt sér fyrirbyggjandi gögn komst umboðsmaður hins vegar að þeirri niðurstöðu að af hálfu heilbrigðisstofnunarinnar hefði ekki verið tekin nein afstaða til þess hvort önnur úrræði en að leysa A frá störfum hefðu verið nærtæk. Ekki var að hans álit ótvírætt að aðrir valkostir, sem voru minna íþyngjandi en uppsögn, hafi verið útilokaðir við þær aðstæður sem uppi voru. Því taldi umboðsmaður að heilbrigðisstofnunin hefði ekki sýnt fram á að nægjanlega hefði verið gætt að meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga þegar ákveðið var að leysa A frá störfum.

Þá fjallaði umboðsmaður um ráðningu C í starf hjúkrunarforstjóra stofnunarinnar. Tók hann fram að gögn málsins bentu til þess að A hefði töluvert meiri reynslu af stjórnun og rekstri á sviði heilbrigðismála vegna starfa hennar sem hjúkrunarforstjóri á sjúkrahúsi um tólf ára skeið auk þess sem hún virtist hafa sótt sér endurmenntun á sviði hjúkrunar og stjórnunar í meira mæli en C. Hins vegar virtist rökstuðningur fyrir ákvörðuninni bera með sér að mismunandi afstaða umsækjenda til stjórnunar og rekstrar stofnunarinnar hefði ráðið úrslitum þegar ákveðið var að ráða C en ekki A. Tók umboðsmaður fram að almennt væri heimilt að byggja val á milli hæfra umsækjenda um opinbert starf meðal annars á því hvaða hugmyndir þeir hefðu um viðkomandi starfsemi og hvort þær féllu að viðhorfum þess sem veitir starfið. Áhersla á þetta sjónarmið þyrfti þó að byggjast á þörfum hins opinbera og

þeim hagsmunum sem viðkomandi starfsemi ætti að vinna að. Þá þyrfti að veða atriði af þessu tagi á móti öðrum forsendum, sem augljóslega miðuðu að því að upplýsa hvers vænta mætti um frammistöðu viðkomandi í starfinu, svo viðhlítandi samamburður færi fram á starfshæfni umsækjenda. Var það niðurstaða umboðsmanns að heilbrigðisstofnunin hefði ekki sýnt nægilega fram á að þetta sjónarmið hafi, að teknu tilliti til upplýsinga um starfsreynslu og menntun A, réttlætt að C skyldi valin til að gegna starfinu fremur en A.

Kvörtun A beindist enn fremur að því að eiginmaður C hefði settið fund stjórnar heilbrigðisstofnunarinnar með áheyrnarrétt og málfrelsi sem starfsmaður stofnunarinnar þegar atkvæðagreiðsla fór þar fram um hvern stjórnin teldi rétt að ráða í starfið. Taldi umboðsmaður að staða eiginmanns C og vera hans á fundinum hefði ekki verið þess eðlis að af þeim sökum yrði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á ákvörðunina. Með hliðsjón af þeim rökum sem lögju að baki þeirri kröfu að nefndarmenn yfirgæfu fundarsal ef þeir væru vanhæfir, sbr. 2. mgr. 4. gr. stjórnsýslulaga, taldi hann þó að heppilegra hefði verið að eiginmaður C hefði vikið af fundi meðan fjallað var um málið þó að ekki yrði talið að um vanhæfi hafi verið að ræða, sbr. 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðisstofnunarinnar að mál A yrði tekið til athugunar á ný, óskaði hún eftir því, og að afstaða yrði þá tekin til þess hvernig hlutur hennar yrði réttur.

Með bréfi til Heilbrigðisstofnunarinnar X, dags. 10. janúar 2005, 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. Svarbréf framkvæmdastjóra heilbrigðisstofnunarinnar barst mér 18. mars 2005. Þar kemur fram að A hafi leitað til stofnunarinnar um frekari úrbætur sinna mála en engin niðurstaða sé fengin í málinu enn sem komið er. Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði í ágúst 2005 var máli A þá enn ekki lokið.

#### 14.2.

#### Vinnuframlagi starfsmanns hafnað.

#### Uppsögn vegna breytinga á skipulagi. Stjórnvaldsákvörðun.

Sjónarmið sem ákvörðun er byggð á. Meðalhófsregla. Andmælaregla.

(Mál nr. 3853/2003)

A kvartaði yfir því að honum hefði verið sagt upp störfum deildarstjóra Y-deildar hjá X. Þá beindist kvörtun hans að þeirri ákvörðun framkvæmdastjóra X að vísa honum í ótímabundið leyfi frá störfum nokkru áður en honum var sagt upp. Taldi hann að þessar ákvarðanir hefðu byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum sem tengdust vanskilum hans við sjóðinn X.

Umboðsmaður fjallaði fyrst um ákvörðun framkvæmdastjórans um að A færi í ótímabundið leyfi. Taldi hann að á grundvelli stjórnunarréttar forstöðumanns ríkisstofnana, sbr. ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, væri ekki hægt að útiloka að hann gæti við ákveðnar aðstæður hafnað viðtöku á vinnuframlagi starfsmanns gegn því að hann héldi þeim starfskjörum sem um hefði verið samið án þess að litíð yrði á það sem uppsögn ráðningarsamnings. Slíkar ákvarðanir þyrftu að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og ekki vera meira íþyngjandi gagnvart starfsmanni en nauðsyn krefði. Þá fjallaði umboðsmaður um það hvort líta yrði á ákvörðunina sem stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að teknu tilliti til þess að ákvörðunin í þessu tilviki var ótímabundin

og leiddi til umtalsverðrar lækkunar á heildartekjum A og með hliðsjón af áhrifum hennar að öðru leyti á stöðu hans, svo og með vísan til eðlis ákvörðunarinnar og þeim ástæðum sem lágu henni að baki, taldi umboðsmaður að leggja yrði til grundvallar að um ákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga hafi verið að ræða.

Af skýringum X varð ráðið að með ákvörðuninni hafi ætlunin verið að gefa A kost á því að koma fjármálum sínum í trúverðugan farveg og færa vanskil hans við X í viðunandi horf. Komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að þessar ástæður, sem X vísaði til, féllu ekki innan þeirra markmiða sem heimilt væri að leggja til grundvallar þegar stjórnunarvaldi forstöðumanna samkvæmt lögum nr. 70/1996 væri beitt gagnvart starfsmanni. Enn fremur væri vandséð hvernig leyfið átti að koma A að gagni við að koma fjármálum sínum í betra horf enda mátti vera ljóst að heildartekjur hans myndu með því dragast saman. Ekki yrði því séð að ákvörðunin hafi verið til þess fallin að ná því markmiði sem að var stefnt, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Þá varð heldur ekki séð að A hafi verið tilkynnt að til athugunar væri að taka umrædda ákvörðun þannig að honum gæfist kostur á því að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðunin var tekin. Var málsmeðferðin því ekki í samræmi við 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður vék síðan að uppsögn A úr starfi deildarstjóra Y-deildar. Tók hann fram að ekki yrði annað séð en að skipulagsbreytingar, sem snertu deildina sérstaklega, hafi verið í deiglu á sama tíma og framkvæmdastjórinn hafði vanskil A til athugunar án þess að séð yrði að þau mál hafi tengst. Taldi hann ekki ástæðu til að draga í efa að lögmætar ástæður hafi legið til grundvallar þeirri ákvörðun að færa stóran hluta af verkefnum Y-deildar til einkafyrirtækis og sameina að öðru leyti starfsemi hennar við aðra deild hjá X.

Umboðsmaður fjallaði um þau áhrif sem skipulagsbreytingar af þessu tagi geta haft á störf þeirra sem vinna hjá viðkomandi stofnun og úrræðum stjórnvalda í því sambandi samkvæmt lögum nr. 70/1996. Með hliðsjón af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga taldi hann að stjórnvöldum bæri jafnan að taka til athugunar hvort nauðsynlegt væri að segja starfsmanni upp í tilefni af skipulagsbreytingum, áður en til uppsagnar væri gripið, eða hvort unnt væri að beita vægara úrræði. Að teknu tilliti til þess að skipulagsbreytingarnar hlutu að leiða til þess að deildarstjórum X yrði fækkað og að breytingarnar komu einkum niður á starfi deildarstjóra Y-deildar taldi umboðsmaður ekki tilefni til að álíta að uppsögn A hafi verið ólögmæt. Með vísan til 2. máls. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 og dóms Hæstaréttar frá 16. desember 1999, sem birtur er í dómasafni réttarins á bls. 4956, taldi umboðsmaður að ekki hafi heldur verið skylt að gefa A sérstaklega færi á því að tjá sig um uppsögnina. Þá yrði ekki séð af gögnum málsins að meðferð stofnunarinnar á málinu hafi verið í ósamræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til X að tekið yrði til athugunar hvernig hlutur A yrði réttur, ef ósk um það kæmi frá honum, með tilliti til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 5. mars 2004, sagði meðal annars svo:

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

#### 2.

Af orðalagi bréfs X til A, dags. 8. janúar 2003, verður ekki ráðið að ákvörðun um að veita honum leyfi til að koma fjármálum sínum í „trúverðugan og viðunandi farveg“ hafi

verið tekin í samráði við hann. Þá kemur fram í bréfi lögmanns A til X, dags. 26. febrúar 2003, að hann hafi leitað til Starfsmannafélags ríkisstofnana vegna ákvörðunarinnar. Loks liggur fyrir að heildartekjur A drógust umtalsvert saman á meðan á leyfinu stóð. Með hliðsjón af framangreindum atriðum sýnist mér rétt að álíta að A hafi verið veitt leyfi frá störfum án samþykkis hans. Að teknu tilliti til þeirra upplýsinga sem liggja fyrir tel ég að leggja verði til grundvallar að með ofangreindu bréfi X hafi þeim einhliða fyrirmælum verið beint til A að hann skyldi ekki koma til vinnu í ótilgreindan tíma til að hann gæti fært vanskil sín við X í viðunandi horf.

Í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er ekki að finna nein ákvæði sem fjalla með beinum hætti um það að hvaða marki forstöðumönnum ríkisstofnana er heimilt að ákveða einhliða að starfsmaður skuli taka sér leyfi frá störfum. Í því sambandi þarf að hafa í huga að réttarsambandi starfsmanna við ríkið er jafnan komið á með sérstökum ráðningarsamningi þar sem starfsmaður skuldbindur sig til að vinna á ákveðnu sviði undir stjórn vinnuveitanda síns og á hans ábyrgð gegn endurgjaldi í peningum eða öðru verðmæti, eins og á við um stofnun vinnusambanda almennt. Í 15. gr. laganna er enn fremur tekið fram að starfsmanni sé skylt að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt og samkvæmt 1. másl. 19. gr. laganna er honum skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði. Þá segir í 17. gr. laganna að forstöðumaður ákveði vinnutíma þeirra starfsmanna sem starfa hjá stofnun að því marki sem lög og kjarasamningar leyfa. Framangreind ákvæði gefa til kynna að forstöðumaður fari með almennan stjórnunarrétt gagnvart starfsmanni. Á þeim grundvelli tel ég að ekki sé hægt að útiloka að forstöðumaður geti við ákveðnar aðstæður hafnað viðtöku á vinnuframlagi starfsmanns gegn því að hann haldi þeim starfskjörum sem um hefur verið samið án þess að litið verði á það sem uppsögn ráðningarsamnings.

Fyrirmæli forstöðumanns til starfsmanns, þ. á m. um viðveru hans á vinnustað, verða jafnan að vera í samræmi við lög og samninga auk þess sem óskráðar meginreglur stjórnsluréttar setja stjórnunarrétti forstöðumanns almennar skorður. Þannig verða fyrirmæli forstöðumanns til starfsmanns, sem fela í sér breytingar á verksviði hans, meðal annars að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og mega ekki vera meira íþyngjandi gagnvart starfsmanni en nauðsyn krefur, sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 16. desember 1994 í máli nr. 1000/1994 og álit mitt frá 1. júlí 2003 í málum nr. 3684/2003 og 3714/2003.

Ákvarðanir, sem byggjast á almennum stjórnunarrétti forstöðumanns og fela í sér breytingu á störfum eða verksviði opinbers starfsmanns án þess að þær leiði til skerðingar á launum eða öðrum starfskjörum hans, teljast að jafnaði ekki til ákvarðana í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Það er almennt einkenni slíkra ákvarðana að þeim er ekki ætlað að hafa veruleg áhrif á réttindi og skyldur starfsmanns heldur lúta þær gjarnan að útfærslu á starfi viðkomandi, hvaða verkefni hann skuli hafa með höndum eða tímabundnum ráðstöfunum sem forstöðumaður telur nauðsynlegar vegna aðstæðna sem upp koma á vinnustað eða varða viðkomandi starfsmann. Um álitaefni af þessu tagi vísa ég meðal annars til ofangreinds álits í málum nr. 3684/2003 og 3714/2003. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins, sem varð að stjórnslulögum, er tekið fram að gengið hafi verið út frá því að ákvarðanir um skipun, setningu eða ráðningu opinberra starfsmanna svo og um lausn þeirra og brottvikningu teldust á hinn bóginn til ákvarðana í skilningi 2. mgr. greinarrinnar. Þá væri enn fremur litið svo á að ákvarðanir um að beita starfsmann stjórnsluviðurlögum, eins og frádrætti frá launum vegna ólögmetra fjarvista frá vinnu, skyldu teljast til stjórnvaldsákvarðana (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3283). Ekki er þar hins vegar vikið að því hvernig skilgreina skuli ákvörðun um að hafna vinnuframlagi opinbers starfsmanns ef hún felur ekki í sér slit á ráðningarsambandinu.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 gilda lögin þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að ákvörðun framkvæmdastjóra X um að hafna vinnuframlagi A hafi verið tekin einhliða á grundvelli valdheimilda sem hann taldi sig hafa sem forstöðumaður X. Stjórnslulögin mæla fyrir um reglur, sem einkum er ætlað að veita þeim sem aðild á að máli, ákveðinn rétt til þátttöku í undirbúningi þess áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því og þá sér í lagi rétt til að fá vitneskju um að mál hans sé til meðferðar og til að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðun er tekin. Þegar vafi leikur á því hvort einstök ákvörðun eigi að falla undir lögin verður einkum að líta til raunverulegrar þýðingar hennar fyrir stöðu viðkomandi svo og hvort þörf er á því og eðlilegt verði talið að hann njóti þeirra réttinda sem þar er mælt fyrir um.

Því hefur áður verið lýst að ákvörðun framkvæmdastjóra X fól í sér að A var veitt „frí frá störfum um óákveðinn tíma“ og að hún hafði frá sjónarhóli framkvæmdastjórans það að markmiði að A fengi tækifæri „til að koma fjármálum sínum í trúverðugan og viðunandi farveg“. Þær ástæður sem lágu að baki ákvörðuninni tengdust því fjárhagslegum aðstæðum A og vanskilum hans við X. Það fólst líka í ákvörðuninni að á sama tíma og A átti að fá tækifæri til að koma fjármálum sínum í viðunandi farveg átti hann aðeins að njóta þeirra launa sem ráðningarsamningur hans hljóðaði upp á. X hefur ekki gert athugasemdir við fullyrðingar lögmanns A sem sýna að heildartekjur [hans] hafi dregist verulega saman þegar ákveðið var að hann færi í ótímabundið leyfi. Ekki verður annað séð en að þessi mismunur hafi fyrst og fremst leitt af því að A hafi ekki unnið yfirvinnu og fengið greitt í samræmi við það eftir að honum var veitt frí frá störfum. Þá verður ekki fram hjá því litið að ákvörðunin hlaut að valda óvissu um framtíðarstöðu A hjá X ef honum tækist ekki að koma fjárhagsstöðu sinni í viðunandi horf. Að þessu virtu tel ég að ákvörðun framkvæmdastjóra X um að hafna vinnuframlagi A um óákveðinn tíma, sem tekin var einhliða í krafti valdheimilda forstöðumannsins, hafi haft slíka þýðingu fyrir hagsmuni A og verið þess eðlis að öðru leyti að leggja verði til grundvallar að um ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga hafi verið að ræða. Ég tel því að X hafi, eins og atvikum var háttað, verið skylt að fylgja ákvæðum stjórnslulaga við undirbúning og töku ákvörðunarinnar. Í þessu sambandi minni ég á að í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að stjórnslulögum segir um 1. gr. að orðalag hennar sé „annars svo rúmt að í algerum vafatilvikum“ beri að „álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki“, sjá Alpt. 1992–1993, A-deild, bls. 3824.

Samkvæmt framansögðu þarf að taka afstöðu til þess hvort heimilt hafi verið að hafna viðtöku á vinnuframlagi A án samþykkis hans í því skyni að hann gæti komið fjármálum sínum í trúverðugan og viðunandi farveg og fært vanskil sín við X í betra horf svo og hvort ákvæðum stjórnslulaga hafi verið fylgt við meðferð málsins.

Í lögum [...], er mælt fyrir um úrræði sem sjóðnum X er heimilt að grípa til vegna vanskila lánþega. Verður almennt að gera ráð fyrir að brugðist sé við slíkum vanskilum í samræmi við þær heimildir nema að sérstök lagaheimild standi til annars. Það verður á hinn bóginn ekki talið heimilt að beita því valdi, sem forstöðumönnum er fengið með lögum nr. 70/1996, í því skyni að lánþegi, sem jafnframt starfar hjá X, standi skil á vangeiddum afborgunum lána sem hann hefur tekið [...]. Til hliðsjónar má í þessu sambandi vísa til dóms Hæstaréttar frá 15. maí 1997, sem birtur er í dómasafni réttarins á bls. 1544, þar sem talið var að ágreiningur, sem umsækjandi um kennarastöðu átti við sveitarfélag um greiðslu opinberra gjalda, gæti ekki komið til skoðunar við veitingu stöðunnar.

Í ljósi aðstæðna verður að leggja til grundvallar að ákvörðunin hafi verið íþyngjandi fyrir A. X hefur ekki lagt fram gögn eða rökstutt nánar hvers vegna efast hafi mátt um að fullt traust ríkti milli A og annarra starfsmanna vegna vanskila hans við X. Engin gögn hafa heldur verið lögð fyrir mig sem sýna að fjárhagsstaða eða vanskil hans við X hafi haft

eða hafi verið til þess fallin að hafa áhrif á hvernig hann rækti störf sín [...] eða gagnvart viðskiptamönnum X. Með vísan til þess sem að framan greinir verður ekki séð að þær ástæður sem samkvæmt skýringum X til mín lágu að baki ákvörðuninni falli innan þeirra markmiða sem heimilt er að leggja til grundvallar þegar stjórnunarvaldi forstöðumanna samkvæmt lögum nr. 70/1996 er beitt gagnvart starfsmanni. Þá er einnig vandséð hvernig umrætt leyfi átti að koma A að gagni við að koma fjármálum sínum í trúverðugan og viðunandi farveg enda mátti vera ljóst að heildartekjur hans myndu með því dragast saman. Verður því ekki séð að ákvörðunin hafi verið til þess fallin að ná því markmiði sem að var stefnt, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

Með hliðsjón af því sem að framan greinir er það niðurstaða mín að ólögmeitt hafi verið af hálfu framkvæmdastjóra X að ákveða einhliða að A kæmi ekki til vinnu í ótilgreindan tíma í því skyni að hann gæti komið fjármálum sínum í trúverðugan og viðunandi farveg og fært vanskil sín við X í betra horf. Þá verður heldur ekki séð að A hafi verið tilkynnt að til athugunar væri að taka umrædda ákvörðun þannig að honum gæfist kostur á því að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðunin var tekin. Að mínu áliti samrýmdist meðferð málsins því ekki 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

### 3.

Eftir að A lét af störfum árið 1997 var hann á ný ráðinn ótímabundið í fullt starf hjá X með ráðningarsamningi sem var undirritaður 31. júlí 1998. Með tilliti til þessa svo og kvörtunar A tel ég ekki tilefni til að fjalla um rétt til bótagreiðslna á grundvelli 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996 vegna niðurlagningar á starfi hans. Í stöðluðum skilmálum samningsins kemur fram að uppsagnarfrestur ótímabundins ráðningarsamnings séu þrjú mánuðir og að uppsögn miðist við mánaðamót. Samkvæmt 43. gr. laga nr. 70/1996 hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi. Nánar er síðan mælt fyrir um uppsögn starfsmanna í þjónustu ríkisins í 44. gr. laga nr. 70/1996 en ákvæðið er svohljóðandi:

„Skylt er að veita starfsmanni áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem þar eru greindar. Annars er ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi, þar á meðal ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum, svo sem þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.“

Ef starfsmaður óskar skal rökstyðja uppsögn skriflega. Ef hún á rætur að rekja til ástæðna sem greindar eru í 21. gr. má bera hana undir hlutaðeigandi ráðherra.“

Ekki liggja fyrir í málinu ótvíræðar vísbendingar um að ástæðu þess að A var sagt upp hjá X megi rekja til atriða sem eru tilgreind í 21. gr. laga nr. 70/1996. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að ákvörðunin hafi átt rætur að rekja til þeirra skipulagsbreytinga sem ákveðnar voru á fundi stjórnar X hinn 6. febrúar 2003. Því tel ég að ekki hafi átt að fara með málið í samræmi við 1. másl. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996.

Þó að fyrir liggja að framkvæmdastjóri X hafi á þessum tíma haft vanskil A til sérstakrar skoðunar og gripið til ákveðinna ráðstafana í því sambandi verður ekki ráðið af gögnum málsins að hið nýja skipulag hafi verið ákveðið með það í huga að koma A frá störfum. Þær upplýsingar sem mér hafa verið veittar benda til þess að skýrsla Ríkisendurskoðunar hafi verið til umfjöllunar í stjórn X frá byrjun desembermánaðar 2002 og þangað til ákveðið var að breyta skipulaginu í febrúar 2003. Í skýrslunni var meðal annars talið að vegna smæðar Y-deildar, sem A stýrði, væri erfitt að tryggja viðeigandi verkaskiptingu auk þess sem óeðlilegt þótti að sömu starfsmenn hefðu aðgang að „raunupplýsingum“ jafnhliða

því sem þeir sinntu [...]. Var í skýrslunni bent á að bregðast mætti við þeim vanda, sem stafaði af því hvað deildin væri smá, með útboði verkefna. [...] Einnig var talið mögulegt að bjóða út rekstur [verkefna Y-deildar] og yrði hlutverk [deildarinnar] þá bundið við að hafa eftirlit [...]. Verður því ekki annað séð en að skipulagsbreytingar, sem snertu Y-deild sérstaklega, hafi verið í deiglunni á sama tíma og framkvæmdastjóri X hafði vanskil A til athugunar án þess að séð verði að þau mál hafi tengst.

Í kvörtun A eru bornar brigður á að jafn umfangsmiklar skipulagsbreytingar og ákveðnar voru á fundi stjórnar X 6. febrúar 2003 hafi verið nauðsynlegar til að bæta úr þeim atriðum sem bent var á í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Umrædd skýrsla kvað ekki ótvírætt á um til hvaða aðgerða skyldi gripið eða hvort tilefni væri til skipulagsbreytinga af því tagi sem ákveðnar voru á fundi stjórnarinnar. Það er hins vegar hlutverk framkvæmdastjóra og stjórnar X að ákveða heildarskipulag þeirrar starfsemi sem fram fer á vegum X. Miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir tel ég ekki ástæðu til að draga í efa að lögmætar ástæður hafi legið til grundvallar þeirri ákvörðun að færa rekstur á [verkefnum Y-deildar] til einkafyrirtækis og sameina Y-deild og [aðra deild hjá X].

Skipulagsbreytingar hjá hinu opinbera leiða oft til þess að gera verður breytingar á störfum og verksviði starfsmanna eða grípa til annarra ráðstafana gagnvart starfsmönnum á því sviði sem í hlut á. Verða slíkar aðgerðir að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnarsýsluréttar. Þau lagaákvæði sem hér eiga við veita þó forstöðumönnum ríkisstofnana nokkuð rúmt svigrúm til að ákveða til hvaða aðgerða skuli gripið. Þannig er mælt fyrir um það í 19. gr. laga nr. 70/1996 að starfsmanni sé skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi eins og fyrr greinir. Eru slíkar breytingar heimilar þótt þær hafi í för með sér skert launakjör eða réttindi en starfsmaður heldur þá óbreyttum starfskjörum í jafnlangan tíma og réttur hans til uppsagnarfrests er samkvæmt ráðningarsamningi. Sé um embættismann að ræða heldur hann hins vegar óbreyttum kjörum út skipunartíma sinn.

Þá kunna slíkar breytingar að leiða til þess að rétt þyki að segja starfsmanni upp störfum sökum þess að þau verkefni sem hann hefur haft með höndum leggjast af eða færast yfir á starfssvið annarra starfsmanna án þess að hann fái ný viðfangsefni. Ef þessar ástæður liggja til grundvallar uppsögn starfsmanns verður almennt að telja þær málefnalegar. Vísa ég þar meðal annars til þess að forstöðumönnum er skylt að gæta að því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma viðkomandi stofnunar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt, sbr. 38. gr. laga nr. 70/1996.

Samkvæmt framansögðu geta þau úrræði, sem stjórnvöldum eru tiltæk vegna skipulagsbreytinga, verið misjafnlega íþyngjandi gagnvart starfsmönnum enda verður að gera ráð fyrir að ráðstafanir sem fela í sér starfslok án samþykkis starfsmanns teljist almennt meira íþyngjandi en ef verksviði hans er breytt. Í stjórnarsýslurétti hefur verið gengið út frá því að í slíkum tilvikum eigi stjórnvald því aðeins að taka íþyngjandi ákvörðun ef lögmætu markmiði, sem stefnt er að, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Er þessi meginregla nú lögfest í 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af dómi Hæstaréttar frá 3. febrúar 2000, sem birtur er í dómasafni réttarins á bls. 383, verður að telja að ofangreind regla gildi um ráðstafanir stjórnvalda sem fela í sér starfslok opinberra starfsmanna. Virðist því rétt að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau taki jafnan til athugunar hvort nauðsynlegt sé að segja starfsmanni upp í tilefni af skipulagsbreytingum áður en til uppsagnar er gripið eða hvort unnt sé að beita vægara úrræði s.s. að breyta störfum hans og verksviði þannig að hann fái ný viðfangsefni sem telja má honum samboðin. Þá kunna atvik og aðstæður við skipulagsbreytingar enn fremur að leiða til þess að taka þurfi afstöðu til þess hvort einum starfsmanni skuli sagt upp fremur en öðrum. Þarf úrlausn um það atriði að byggjast á málfnalegum sjónarmiðum.



Í bréfi framkvæmdastjóra X til mín, dags. 7. október 2003, segir að A hafi verið sagt upp vegna skipulagsbreytinga hjá X. Kemur þar fram að eins og breytingarnar beri með sér hafi verið óhjákvæmilegt að leggja niður starf deildarstjóra Y-deildar. Þá segir í bréfinu að annað sambærilegt starf hafi ekki verið í boði hjá X. Í gögnum málsins liggur fyrir minnisblað framkvæmdastjóra X frá 4. febrúar 2003 þar sem fram kemur að fyrirhugað væri að sameina [Y-deild og aðra deild hjá X] og leggja niður starf deildarstjóra Y-deildar. Enn fremur segir í fundargerð stjórnar X frá 6. febrúar 2003 að vegna þessara breytinga sé starf deildarstjóra Y-deildar lagt niður án þess að vikið sé að því að breytingin ætti að leiða til uppsagnar þess sem því starfi gegndi. Uppsagnarbréf framkvæmdastjóra X til A er síðan dagsett 7. febrúar 2003 eða daginn eftir fund stjórnarinnar. Í bréfum framkvæmdastjóra X til lögmanns A er ekki vikið að því hvort komið hafi til álíta að grípa til annarra úrræða en uppsagnar eða að athugun hafi farið fram á því hvort óhjákvæmilegt væri að segja A upp. Í þeim var ákvörðunin þó útskýrð að nokkru marki og því hafnað að hún hafi verið ólögmat.

Ljóst er að umræddar skipulagsbreytingar fólu í sér fækkun deilda X sem hlaut að leiða til þess að deildarstjórum X yrði fækkað. Enn fremur liggur fyrir að umtalsverður hluti af verkefnum Y-deildar voru færð til einkafyrirtækis. Í skýringum framkvæmdastjóra X til mín er áætlað að eftir að þessar breytingar voru um garð gengnar hafi sá hluti af starfi deildarstjóra Y-deildar er laut að stjórnun flust til annarra stjórnenda X þ. á m. deildarstjóra Z-deildar. Þá hefur þróunar- og umsjónarþáttur í tengslum við rekstur [...] færst til starfsmanna Þ hf. Samtals er áætlað að þessi verkefni hafi numið um 80% af starfi deildarstjóra Y-deildar og er ekki ástæða til að vefengja það. Í áætlun framkvæmdastjórans kemur síðan fram að sá hluti af starfi deildarstjórans sem tengdist rekstri [...] og er ennþá inntur af hendi af starfsmönnum X sé í dag í höndum tveggja Y-fulltrúa sem áður störfuðu innan Y-deildar. Námu þessi verkefni u.þ.b. 20% af starfi deildarstjórans.

Í ljósi þess sem að framan greinir virðist sem umræddar breytingar hafi einkum komið niður á starfi deildarstjóra Y-deildar. Þar sem breytingarnar leiddu óhjákvæmilega til þess að fækka varð deildarstjórum X tel ég að ekki séu forsendur til að álíta að ákvörðun framkvæmdastjóra X um að segja A upp störfum hafi verið ólögmat.

#### 4.

Í kvörtuninni er talið að A hafi átt að fá tækifæri til að tjá sig um fyrirhugaða uppsögn áður en hún var ákveðin og í því sambandi vísað til 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Eins og að framan greinir fæ ég ekki séð að skylt hafi verið að fara með málið í samræmi við 1. málsl. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem segir að veita skuli starfsmanni áminningu samkvæmt 21. gr. laganna og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem þar koma fram. Síðan segir orðrétt í 2. málsl. málsgreinarinnar:

„Annars er ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi, þar á meðal ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum, svo sem þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.“

Hefur sá skilningur verið lagður í þetta ákvæði að ekki hvíli skylda á forstöðumanni að gefa starfsmanni sérstaklega færi á því að tjá sig um fyrirhugaða uppsögn ef hún byggist á öðrum ástæðum en þeim sem getið er í 21. gr. laganna, sem ella væri skylt að gera samkvæmt 13. og 14. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Má um þetta atriði vísa til dóms Hæstaréttar frá 16. desember 1999 sem birtur er í dómasafni réttarins á bls. 4956.

Ekki verður séð að nauðsynlegt hafi verið að leita eftir upplýsingum hjá A á grundvelli 10. gr. stjórnisýslulaga áður en honum var sagt upp vegna skipulagsbreytinga hjá X.

Verður ekki séð af gögnum málsins að málsmeðferð við uppsögn A hafi verið í ósamræmi við lög.

#### V. Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að ólöglegt hafi verið af hálfu framkvæmdastjóra X að ákveða einhliða að A kæmi ekki til vinnu í ótilgreindan tíma til að hann gæti komið fjármálum sínum í viðunandi horf og bætt skuldastöðu sína við X. Þá tel ég að skylt hafi verið að tilkynna honum um að til athugunar væri að taka slíka ákvörðun og gefa honum þannig færi á að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðunin var tekin.

Ég fæ hins vegar ekki séð að tilefni sé til að álíta að ákvörðun framkvæmdastjóra X um að segja A upp störfum sem deildarstjóra Y-deildar hjá X með vísan til breytinga á skipulagi starfseminnar hafi verið ólöglegt. Þá er það niðurstaða mín að ekki hafi verið skylt að gefa A kost á því að tjá sig sérstaklega um ástæðu uppsagnarinnar, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og að ekki verði séð að málsmeðferð X við uppsögnina hafi verið í ósamræmi við lög.

Með vísan til þess sem að framan greinir beini ég þeim tilmælum til X að tekið verði til athugunar hvernig hlutur A verði réttur, ef ósk um það kemur frá honum, með tilliti til þeirra sjónarmiða sem getið er í álitinu mínu.

#### VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til X, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til X í kjölfar álits míns og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf X barst mér 12. sama mánaðar. Segir þar að X hafi borist krafa um bætur frá lögmanni A með bréfi, dags. 19. mars 2004, og hafi því verið svarað með bréfi, dags. 23. sama mánaðar. Þá kemur fram að hvorki A né lögmaður hans hafi haft samband út af málinu eftir að svarbréfið var sent. Með bréfi X til mín fylgdu afrit framangreindra bréfa.

Í bréfi framkvæmdastjóra X til lögmanns A, dags. 23. mars 2004, er kröfum A um bætur vísað frá. Segir þar að ekki sé fallist á það sjónarmið að rétta þurfi hlut A með peningagreiðslum. Í bréfinu kemur fram sú afstaða X að niðurstaða umboðsmanns Alþingis um að ólöglegt hafi verið að veita A frí frá störfum 8. janúar 2003 hafi byggst á takmörkuðum gögnum og ófullnægjandi upplýsingum. Þá segir eftirfarandi í bréfi framkvæmdastjórans:

„Ég hef ekki viljað eiga frumkvæði að því að rökstyðja skriflega hvers vegna draga mátti í efa að [A] nyti fulls trausts, hvers vegna ætla mátti að fjárhagsstaða hans kæmi niður á störfum hans svo og hvernig leyfið átti að koma [A] að gagni. Rökin byggja á persónubundnum gögnum og upplýsingum um [A], störf hans og gerðir hjá [X]. [A] hefur heldur aldrei óskað eftir að fá leyfisveitinguna skriflega og ítarlega rökstudda.“

Í bréfinu er A og lögmanni hans boðið að funda með framkvæmdastjóra X til að fara yfir þessi atriði og önnur sem málið varða. Þá er ítrekuð sú afstaða X að leyfisveitingin hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og ekki talist íþyngjandi fyrir A „eða í það minnsta ekki meira íþyngjandi en nauðsyn krafði“ eins og segir orðrétt í bréfinu. Telur framkvæmdastjórnin frávisun fjárkröfunnar því í samræmi við lög og reglur.

14.3. Hæstaréttardómarar. Skipun í embætti.  
Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Álitsumleitan. Rannsóknarreglan.  
(Mál nr. 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003)

Umboðsmanni Alþingis bárust kvartanir frá A, B og C yfir þeirri ákvörðun dómsmálaráðherra að leggja til við forseta Íslands að D yrði skipaður í embætti dómara við Hæstarétt í ágúst 2003 en A, B og C voru meðal umsækjenda um embættið. Umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína á kvörtununum við tiltekin atriði er lutu að undirbúningi ákvörðunar ráðherra við skipun D sem dómara við Hæstarétt og beina athugun sinni sérstaklega að sjónarmiði um þekkingu umsækjenda á Evrópurétti sem ráðherra vísaði til í rökstuðningi sínum til umsækjenda.

Umboðsmaður tók fram að þótt ganga yrði út frá því að reglur stjórnáskilgáttar gildi um undirbúning og úrlausn mála við skipun í embætti hæstaréttardómara auk þeirra óskráðu grundvallarreglna stjórnáskilgáttar sem taldar væru gilda um veitingu á opinberum störfum, þ.m.t. um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda, þyrfti jafnframt að taka afstöðu til þess hvort og þá í hvaða mæli reglur stjórnarskrár og laga um stöðu Hæstaréttar og dómenda þar leiði til þess að gera verði eftir atvikum sérstakar kröfur til undirbúnings og meðferðar ráðherra á valdi hans við skipun í embætti hæstaréttardómara.

Umboðsmaður rakti ákvæði stjórnarskrár um dómssvaldið og ákvæði dómstólalaga um hlutverk og lögsögu Hæstaréttar. Tók hann fram að vegna eðlis lögsögu Hæstaréttar sem almenns áfrýjunardómstóls í hvers kyns einkamálum og opinberum málum yrði að leggja til grundvallar, að virtum hæfisskilyrðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, að við val úr hópi umsækjenda um embætti hæstaréttardómara yrði fyrst og fremst að gera þá kröfu að umsækjandi hefði viðtæka og almenna lögfræðilega menntun og þekkingu þannig að hann gæti, og þá í ljósi starfsferils síns, tekist á við þau verkefni sem Hæstarétti væri falið að lögum að sinna. Umboðsmaður rakti athugasemdir með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 15/1998 og ákvæði tilmæla Ráðherranefndar Evrópuráðsins um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda. Taldi hann að skýra yrði 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 um að ráðherra skuli leita umsagnar Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda, þ.m.t. um „lögfræðilega þekkingu“ þeirra, sbr. 8. tölul. 2. mgr. 4. gr., á þá leið að skorður væru reistar við því að dómsmálaráðherra byggi val sitt á milli umsækjenda sérstaklega á þekkingu þeirra á tilteknu afmörkuðu sviði lögfræðinnar, sem ekki yrði fyrirfram séð að komi sérstaklega til mats við val á dómaraefni í Hæstarétti að virtu lögbundnu hlutverki hans, nema fyrir lægi umsögn Hæstaréttar á þeim grundvelli. Að öðrum kosti yrði ekki séð að lögbundin umsögn Hæstaréttar myndi þjóna þeim tilgangi sem lögin gera ráð fyrir til að tryggja aðkomu Hæstaréttar að vali á dómaraefnum, m.a. að virtri sjálfstæðri stöðu dómssvaldsins sem eins þriggja þátta ríkissvaldsins.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði fullyrt af sinni hálfu að ráðherra gæti ekki ákveðið að leggja áherslu á þekkingu umsækjenda á ákveðnu réttarsviði við val í embætti hæstaréttardómara. Að teknu tilliti til þess að ráðherra væri við þessar aðstæður að skipa mann í embætti hjá öðrum og sjálfstæðum handhafa ríkissvalds, sem ekki lyti yfirstjórnunar- eða eftirlitsvaldi ráðherra, yrði hann þó að leggja traustan grunn að mati sínu á því hvort málefnaleg ástæða væri til þess að byggja á slíku sjónarmiði. Vegna eðlis þess embættis sem um ræddi og almenns hlutverks Hæstaréttar að lögum yrði að gera nokkuð strangar kröfur til dómsmálaráðherra í þessu efni. Umboðsmaður minnti á að í umsögn Hæstaréttar hafi aðeins verið lagt mat á starfsferil og alhliða og almenna lögfræðilega þekkingu umsækjenda með áherslu á það réttarsvið sem ein-kennir starf dómara, þ.e. réttarfar, og þá út frá þörfum réttarins miðað við skipulag

hans. Ráðherra hafi því án fyrirbyggjandi umsagnar Hæstaréttar metið þörfina á því að í Hæstarétt yrði skipaður maður með þekkingu á tilteknu réttarsviði, Evrópurétti, auk þess sem hann hafi einhliða lagt mat á þekkingu umsækjenda á því sviði. Var það niðurstaða umboðsmanns að við málsmeðferð dómsmálaráðherra í framhaldi af umsögn Hæstaréttar og við þá ákvörðun hans að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á Evrópurétti við val milli umsækjenda hafi hann, eins og atvikum var háttað, ekki fullnægt kröfum 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 um að umsögn Hæstaréttar lægi fyrir um þessi atriði, bæði almennt með tilliti til þarfa réttarins og einnig um hæfni umsækjenda á þessu réttarsviði.

Umboðsmaður benti á að á dómsmálaráðherra hafi hvílt sú almenna skylda að leggja til við forseta Íslands að sá umsækjandi sem telja varð hæfastan til að gegna embætti hæstaréttardómara yrði skipaður í það. Umboðsmaður taldi að ráðherra hefði tæplega verið unnt að ganga út frá því, þegar hann tók afstöðu til fyrirbyggjandi umsókna, að þær ásamt fylgigögnum gæfu heildstæða mynd af þekkingu umsækjenda á Evrópurétti. Taldi umboðsmaður að rétt hefði verið að afla upplýsinga um hvort umsækjendur hefðu sérstaka þekkingu á þessu réttarsviði og eftir atvikum að hvaða marki reynt hefði á slíka þekkingu í störfum þeirra. Það var því afstaða umboðsmanns að málið hefði ekki verið upplýst nægjanlega hvað þetta varðar áður en ákvörðun var tekin um hver yrði skipaður í embættið og málsmeðferðin að þessu leyti hefði því ekki verið í samræmi við 10. gr. stjórnisýslulaga. Þá taldi umboðsmaður jafnframt að á hefði skort að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir um hvernig staðið var að samanburði milli umsækjenda um önnur atriði sem ætla yrði að dómsmálaráðherra hefði litið til samkvæmt rökstuðningi hans til umsækjenda.

Vegna þeirra annmarka sem voru á undirbúningi og meðferð málsins var það niðurstaða umboðsmanns að af hálfu dómsmálaráðherra hefði ekki verið lagður fullnægjandi grundvöllur að skipun D í embætti hæstaréttardómara og beindi hann þeim tilmælum til ráðherra að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem lýst væri í álitinu við undirbúning og veitingu embætta hæstaréttardómara. Umboðsmaður tók fram að það væri ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að taka sjálfstætt afstöðu til þess á hvaða sjónarmiðum val milli umsækjenda hefði átt að byggjast. Vegna annmarka á undirbúningi málsins og þar með hvernig lagður hefði verið grundvöllur að vali og beitingu þess sjónarmiðs sem ákvörðun ráðherra byggðist á taldi umboðsmaður að eins og mál þetta lægi fyrir honum og með tilliti til möguleika sinna til að leggja mat á gögn þess og skýringar ráðherra væri ekki rétt að hann fjallaði frekar um ákvörðunina. Hann tók þó sérstaklega fram að hann teldi ekki tilefni til athugasemda af sinni hálfu við þann rökstuðning sem ráðherra veitti umsækjendum.

Umboðsmaður ákvað með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli Alþingis og dómsmálaráðherra á tilteknum atriðum er lúta að skipun hæstaréttardómara með það í huga að tekin verði afstaða til þess hvort þörf sé á því að fyrirkomulag við undirbúning og ákvarðanir um skipun í embætti dómara við Hæstarétt Íslands verði tekið til endurskoðunar og lagabreytingar gerðar af því tilefni ef sú verður niðurstaðan.

### I. Kvartanir.

Hinn 3. september 2003 leitaði til mín A og kvartaði yfir þeirri ákvörðun dómsmálaráðherra að leggja til við forseta Íslands að D yrði skipaður í embætti dómara við Hæstarétt en A var einn umsækjenda um embættið. Í framhaldinu bárust mér erindi frá tveimur umsækjendum til viðbótar vegna sömu ákvörðunar, þeim B og C. Kvörtun B er dagsett 2. október 2003 en kvörtun C 30. desember sama ár.

Kvartanirnar þrjár byggja allar að meginstefnu til á því að við umrædda skipun í embætti dómara við Hæstarétt hafi ákvörðun dómsmálaráðherra ekki verið nægilega vel undirbúin með vísan til jafnræðisreglu og rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar. Þá er því haldið fram að umsækjandinn, sem skipaður var í embættið, hafi ekki verið hæfasti umsækjandinn eða jafnhæfur þeim sem borið hafa fram kvartanir. Ákvörðunin hafi því ekki byggst á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum. Þá er því einnig haldið fram í kvörtununum að rökstuðningur í bréfum dómsmálaráðherra, dags. 26. ágúst 2003, hafi ekki verið í samræmi við kröfur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings.

Þeir A, B og C hafa tekið fram í bréfum til mín að þeir geri ekki athugasemdir við að ég taki kvartanirnar sameiginlega til athugunar og að ég ljúki afgreiðslu minni á þeim með þeim hætti. Ég lauk málum þessum með álit, dags. 3. maí 2004.

## II. Málavextir.

Málavextir eru í stuttu máli þeir að í 91. tbl. Lögbirtingablaðs, sem út kom 30. júní 2003, birtist svohljóðandi auglýsing frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu:

„Laust embætti er forseti Íslands veitir.  
Dómaraembætti við Hæstarétt Íslands er laust til umsóknar.  
Umsóknarfrestur er til 25. júlí 2003.  
Sú regla gildir hjá ráðuneytinu og undirstofnunum þess að hafa skal í heiðri jafnrétti kynjanna við stöðuveitingar.  
Umsóknir þar sem umsækjandi óskar nafnleyndar eru ekki teknar gildar.  
Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, 24. júní 2003.“

Alls sóttu átta einstaklingar um embættið.

Með bréfi, dags. 28. júlí 2003, óskaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið eftir umsögn Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda til að gegna dómaraembætti við réttinn með vísan til 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla. Umsögn Hæstaréttar er dagsett 5. ágúst 2003. Í kafla I eru rakin ýmis almenn atriði um menntun og starfsreynslu umsækjenda. II. kafli umsagnarinnar er svohljóðandi:

„Umsækjendurnir fullnægja öll þeim almennu hæfisskilyrðum til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara, sem greinir í 1. til 7. töluliðum 2. mgr. og 3. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998. Þau fullnægja einnig öll þeim lágmarkskröfum um hæfni, sem gera verður til dómaraefnis á grundvelli 8. töluliðar 2. mgr. sömu lagagreinar, þótt að öðru leyti megi greina nokkuð milli þeirra í þeim efnum.

Að því er varðar námsárangur umsækjendanna luku þeir embættisprófi í lögfræði með 1. einkunn að [D] og [E] undanskildum, en þau hlutu 2. einkunn. Þau síðastnefndu hafa hins vegar lagt stund á framhaldsnám að loknu embættisprófi, en það hafa einnig umsækjendurnir [F] og [C] gert, [F] mest þeirra fjögurra.

Þeir fjórir umsækjendur, sem nú gegna embætti héraðsdómara, [G], [H], [F] og [D], hafa allir langa dómara-reynslu. Hinu sama gegnir um umsækjandann [A]. Héraðsdómara-rnir hafa jafnframt töluverða reynslu af öðrum störfum en dómstörfum, [G] vegna stjórnunarstarfa og starfa í óbyggðanefnd, [H] vegna varaforseta- og forseta-starfa í Félagsdómi, [F] vegna starfa sem sýslumaður og [D] vegna starfa sem dómstjóri. [F] hefur sinnt fræðistörfum umfram aðra umsækjendur úr hópi héraðsdómara og lögmanna.

Þeir þrír umsækjendur, sem koma úr röðum lögmanna, [B], [A] og [E], hafa allir gegnt lögmannsstarfi á annan áratug. Verður ekki greint á milli þeirra að því leyti. Þeir hafa einnig allir sinnt öðrum störfum en lögmennsku, [B] á sviði stjórnunar og

vinnuréttar, m.a. sem starfsmannastjóri [...] hf., [A] á sviði skaðabótaréttar vegna setu í örorkunefnd og [E] á vettvangi skattaréttar og stjórnýslu, m.a. sem skrifstofustjóri Hæstaréttar. Þá hefur [A] langa dómareyngslu umfram aðra umsækjendur úr hópi lögmannna.

Umsækjandinn [C] kemur úr röðum háskólakennara og hefur einkum fengist við kennslu á sviði réttarfars. Stendur hann fremstur umsækjenda að því er varðar námsárangur, en hann hlaut afar háa einkunn á embættisprófi. Hann hefur einnig sinnt fræðistörfum umfram aðra umsækjendur og eftir hann liggur mikill fjöldi greina og rita á sviði lögfræði. Hann á að baki langa starfsreynslu sem lögmaður og hefur jafnframt gegnt margvíslegum störfum á sviði stjórnýslu, m.a. sem aðstoðarmaður dómsmálaráðherra og forseti lagadeildar Háskóla Íslands.

Auk þeirra meginatriða varðandi menntun og starfsreynslu umsækjenda, sem hér hefur verið getið, verða dómendur Hæstaréttar jafnframt að taka tillit til þeirrar myndar, sem þeir hafa fengið af hæfni umsækjendanna með því annars vegar að fjalla um dómsmál, sem umsækjendur úr hópi héraðsdómara hafa leyst úr í núverandi störfum sínum, og hins vegar að hlýða á málflutning og virða fyrir sér annan málatilbúnað umsækjendanna, sem koma úr röðum lögmannna. Verður einnig sem endranær að gæta að því, hverrar þekkingar og reynslu sé helst þörf, eins og Hæstiréttur er skipaður. Rétturinn starfar nú í tveimur deildum, fimm manna deild og þriggja manna deild, en nýr dómari myndi í samræmi við dómstólalög fyrst og fremst sitja í síðarnefndu deildinni. Það verklag hefur verið viðhaft í Hæstarétti um margra ára skeið, að dómara- og þriggja manna deild dæma að langmestu leyti í svonefndum kærumálum, sem að jafnaði eru frá fjórðungi til þriðjungs af öllum málum, sem berast réttinum, og hefur þeim fjölgað jafnt og þétt. Í þeim málum eru oftast til úrlausnar réttarfarsleg álitæfni, en af einstökum málaflokkum, sem ágreiningur aðila í mörgum kærumálum snýst um, má nefna aðfarargerðir, nauðungarsölur og skipti.

Það er álit Hæstaréttar, að allir umsækjendur séu hæfir til að gegna embætti hæstaréttardómara. Að virtu öllu því, sem að framan greinir, og eins og skipan og starfsemi Hæstaréttar er nú háttáð er það hins vegar mat réttarins, að heppilegast væri, að annaðhvort [C] eða [A] yrði fyrir valinu að þessu sinni. Við það mat telur Hæstiréttur vega þungt rannsóknar- og kennslustörf hins fyrrnefnda í réttarfari og sérstök þekking hins síðarnefnda sem borgarfogeta á þeim málaflokkum, sem að framan voru nefndir. Að auki er þess að gæta, að í tvö síðustu skiptin, sem dómaraembætti voru laus í Hæstarétti, voru í þau skipað annars vegar ráðuneytisstjóri og hins vegar héraðsdómari. Í réttinum situr nú aðeins einn dómari, sem hefur verið sjálfstætt starfandi lögmaður, þótt fleiri hafi málflutningsreynslu. Þykir þetta jafnframt styðja framangreinda niðurstöðu.“

Umsögn Hæstaréttar var send umsækjendum með bréfum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 6. ágúst 2003. Hinn 19. ágúst s.á. lagði dómsmálaráðherra til við handhafa forsetavalds, sbr. 8. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, að D yrði skipaður hæstaréttardómari frá 1. september 2003 að telja. Í bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 2003, undirrituðu af ríkisráðsritara, kemur fram að handhafar forsetavalds hafi þann dag fallist á tillögu dómsmálaráðherra um að skipa D í umrætt embætti frá 1. september 2003. Með bréfinu fylgdi tillaga ráðherra undirrituð af handhöfum forsetavalds og skipunarbréf. Var skipunin auglýst í Lögbirtingablaði 29. ágúst 2003.

Með bréfi, dags. 20. ágúst 2003, óskaði A eftir skriflegum rökstuðningi dómsmálaráðherra fyrir þeirri ákvörðun að skipa D í embætti dómara við Hæstarétt Íslands með vísan til 21. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. C sendi dómsmálaráðherra samskonar erindi með bréfi, dags. 22. sama mánaðar. Óskaði C sérstaklega eftir því að ráðherra gerði grein fyrir hvers

vegna hann hafi ekki farið eftir tillögu Hæstaréttar sem fram komi í niðurlagi umsagnar réttarins, dagsettri 5. ágúst 2003, svo og hvað það sé að mati ráðherra sem gerði þann sem skipaður var hæfari til þess að gegna embætti hæstaréttardómara heldur en C sjálfan, miðað við námsferil og námsárangur, starfsferil og ritstörf þeirra beggja. Þá segir í bréfi C:

„Í viðtölum við yður í fjölmiðlum á undanförunum dögum hafið þér einkum rökstutt fyrrgreinda ákvörðun með því að [D] hafi lokið meistaraþrófi í Evrópurétti og samkeppnisrétti. Af því tilefni óskast upplýst hvort þér hafið kynnt yður gögn um þetta próf og það nám sem á undan fór. Ef svo er fer ég fram á að fá afrit af þeim gögnum. Ennfremur óskast upplýst hvort þér hafið til samanburðar kynnt yður rit annarra umsækjenda á sviði Evrópuréttar.“

Með bréfi, dags. 27. ágúst 2003, óskaði B eftir rökstuðningi dómsmálaráðherra vegna umræddrar skipunar. Tiltók B að hann óskaði sérstaklega eftir því að grein yrði gerð fyrir því hvað réði því að sjónarmið um þekkingu á Evrópurétti var sérstaklega lagt til grundvallar við skipun í embættið og hvort upplýsinga hafi verið aflað frá öðrum umsækjendum um starfsreynslu þeirra og þekkingu á því réttarsviði.

Svar dómsmálaráðherra við erindum þeirra A, C og B var sent þeim í bréfum, dags. 26. ágúst og 2. september 2003. Bréfin eru samhljóða og í þeim segir:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. [...], þar sem þér óskið eftir rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun dómsmálaráðherra að gera tillögu um að [D] yrði veitt embætti dómara við Hæstarétt Íslands. Með vísan til 21. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993 eigið þér rétt á rökstuðningi fyrir umræddri ákvörðun.“

Í umsókn [D], dags. 23. júlí sl., kemur fram að hann hafi lokið embættisþrófi í lögfræði við Háskóla Íslands vorið 1987 með II. einkunn (7,16) og meistaraþrófi (LL. M.) í evrópurétti við Háskólann í Lundi í Svíþjóð í júní 2002 með ágætiseinkunn (pass with distinction). Þá kemur fram í umsókn hans að hann hafi, frá 1. júlí 1987 til 5. apríl 1988, verið fulltrúi yfirsakadómara í Reykjavík og frá 5. apríl 1988 til 1. júní 1990 verið fulltrúi sýslumannsins í Þingeyjarsýslu og bæjarfógetans á Húsavík. Hann hafi verið settur til að gegna embætti héraðsdómara tímabilið 1. júní 1990 til 30. júní 1992 við embætti sýslumannsins í Neskaupstað, sýslumannsins í Austur-Skaftafellssýslu, sýslumannsins í Suður-Múlasýslu og bæjarfógetans á Eskifirði og sýslumannsins í Norður-Múlasýslu og bæjarfógetans á Seyðisfirði. Þá kemur fram í umsókn hans að hann hafi verið skipaður héraðsdómari við Héraðsdóm Austurlands frá 1. júlí 1992 og að hann hafi verið skipaður héraðsdómari við Héraðsdóm Suðurlands frá 1. júlí 1997 og dómstjóri við sama dómstól til fimm ára frá 16. september 1998 að telja. Þá hafi hann verið settur hæstaréttardómari í málu nr. 133/2000 og nr. 175/2000. Í umsókn [D] kemur jafnframt fram að hann hafi verið í stjórn Orators, félags laganema 1985 til 1986 og í stjórn Dómarafélags Íslands á árunum 1992 til 1994. Á árinu 1998 hafi hann verið skipaður af dómsmálaráðherra í nefnd til að endurskoða reglugerð um sektir og önnur viðurlög vegna brota á umferðarlögum. Frá árinu 2001 hafi hann verið formaður Endurskoðendaráðs, skv. 12. gr. laga nr. 18/1997, um endurskoðendur. Þá kemur fram í umsókninni að [D] hafi flutt nokkur erindi um lögfræðileg efni og ritað grein í afmælisrit dr. Gunnars G. Schram, útg. í Reykjavík 2002, um refsingar vegna ránsbrota frá Kambsráni til okkar daga. Með umsókn [D] fylgdu prófskírteini hans frá Háskóla Íslands og háskólanum í Lundi í Svíþjóð og fjórar ritgerðir hans á ensku um Evrópurétt, þ. á m. meistaraþrófsritgerð hans.

Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga um dómstóla nr. 15/1998, skal dómsmálaráðherra, áður en skipað verður í dómaraembætti við Hæstarétt, leita umsagnar Hæstaréttar um

hæfi og hæfni umsækjenda til að gegna embættinu. Umsækjanda verður ekki veitt embættið ef í umsögninni kemur fram það álit að hann fullnægi ekki skilyrðum 5. eða 8. töluliðar 2. mgr. 4. gr. laganna. Hæstiréttur lét dómsmálaráðherra í té umsögn sína með bréfi, dags. 5. ágúst sl. Umsögnin var send yður með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. ágúst sl.

Ákvörðun sína tók dómsmálaráðherra á grundvelli þessara gagna og lagagreina auk þess sem í dómsmálaráðuneytinu lá fyrir lofsamleg umsögn dómnefndar um störf [D] sem héraðsdómara. Í ljósi mikilla og stöðugt vaxandi áhrifa Evrópuréttarins á þróun réttarreglna hér á landi ákvað dómsmálaráðherra að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á því sviði réttarins að þessu sinni. Auk þess var á umsögn Hæstaréttar að skilja að sérstök ástæða væri til að nýr dómari við réttinn hefði reynslu af beitingu réttarfarsreglna.

Með meistaraprófi í Evrópurétti og í tengslum við það m.a. námi í samkeppnisrétti, hefur [D] aflað sér þekkingar, sem að mati dómsmálaráðherra er afar gagnleg fyrir hæstarétt. Lauk hann námi sínu með ágætiseinkunn við virta menntastofnun. Þá liggur fyrir, að [D] hefur verið einkar farsæll í störfum héraðsdómara auk þess sem Hæstiréttur hefur kallað hann til starfa innan sinna vébanda í mikilvægum málum. [D] býr að mikilli þekkingu á íslensku réttarfari og reynslu af dómastörfum á grundvelli reglna þess.

Á þessum forsendum ákvað dómsmálaráðherra, að rétt væri að skipa [D] til að gegna embætti dómara við Hæstarétt Íslands.“

Í lok bréfs dómsmálaráðherra til C var bætt við eftirfarandi texta:

„Í bréfi yðar óskið þér eftir að fá afrit af gögnum um meistarapróf [D] í Evrópurétti og samkeppnisrétti og fylgja þau því hjálögð í ljósriti. Fyrirnefndar ritgerðir sem umsókn hans fylgdu eru meistaraprófsritgerð hans vorið 2002 „Direct Effect, Supremacy and State Liability - A Comparison between EC Law and the EEA Agreement“, en hinar þrjár ritgerðirnar eru „The Development regarding Access to Documents within the European Union“, „The Application of Article 230 in State Aid Cases“ og „A few words on the development of Legal Tradition in Iceland“.“

### III. Athugun umboðsmanns Alþingis.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 10. september 2003. Þar óskaði ég eftir því með vísan til 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té öll gögn sem legið hafi fyrir þegar ákveðið var hver skyldi skipaður í umrætt embætti dómara við Hæstarétt Íslands, þ.á m. afrit allra umsókna og gagna sem fylgdu þeim ásamt gögnum í vörslu ráðuneytisins sem kynni að hafa verið litið til þegar afstaða var tekin til umsækjenda. Umbeðin gögn bárust mér 17. september 2003 ásamt bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. sama mánaðar. Meðal gagnanna voru umsagnir dómnefndar samkvæmt 5. gr. laga nr. 92/1989 til ráðuneytisins um D frá 11. febrúar 1992 og 5. maí 1997 og ljósrit forsiðna fjögurra rita sem fylgdu umsókn D. Mér voru síðar send frumrit þessara rita.

Hinn 7. október 2003 ritaði ég dómsmálaráðherra bréf þar sem ég vakti athygli á því að mér hefði einnig borist kvörtun frá B vegna ákvörðunar ráðherra að leggja til við forseta Íslands að D yrði skipaður dómari við Hæstarétt Íslands. Í bréfinu kemur fram lýsing á því hvernig ég hef ákveðið að afmarka athugun mína á kvörtun A og B og segir þar meðal annars svo:



„Kvörtun [A] til mín er þríþætt en ljósrit af kvörtun hans og [B] fylgja með bréfi þessu. Í fyrsta lagi er því haldið fram í kvörtun [A] að ákvörðun yðar hafi ekki verið „nægilega vel undirbúin með vísan til jafnræðisreglu og rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar“. Í öðru lagi heldur [A] því fram að „umsækjandinn, sem skipaður var í embættið, hafi ekki verið hæfasti umsækjandinn eða jafnhæfur honum“. Ákvörðunin hafi því „ekki byggst á málefnalegum og lögmatum sjónarmiðum“. Loks er því haldið fram í kvörtuninni að rökstuðningur sá, sem þér veittuð [A] í bréfi, dags. 26. ágúst sl., hafi ekki verið í samræmi við kröfur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings. Kvörtun [B] er byggð á sambærilegum atriðum.

Ég hef ákveðið að afmarka á þessu stigi athugun mína á kvörtunum [A] og [B] við tiltekin atriði sem lúta að undirbúningi ákvörðunarinnar og sjónarmiði sem ákvörðunin var byggð á samkvæmt rökstuðningi í bréfum yðar til þeirra, dags. 26. ágúst og 2. september sl. Af þessu leiðir að athugun mín beinist á þessu stigi ekki að þeim þáttum kvartananna þar sem fjallað er um samanburð á þeim umsækjanda sem skipaður var og [A] eða [B] eða efni rökstuðnings í framangreindum bréfum yðar til þeirra. Með hliðsjón af þessu hef ég ákveðið að óska eftir skýringum frá yður og eftir atvikum frekari upplýsingum, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, vegna þess hluta framangreindra kvartana sem ég hef ákveðið að taka á þessu stigi til frekari athugunar og þá jafnframt vegna þeirra sérstöku atriða sem tilgreind eru hér að neðan.

Um almenn hæfisskilyrði til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara er fjallað í 2. og 3. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla. Í 6. tölul. 2. mgr. 4. gr. er gerð sú krafa að sá, sem skipaður er í slíkt embætti, hafi lokið embættisprófi í lögfræði eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður því jafngilt. Þá segir í 8. tölul. sömu málsgreinar að viðkomandi þurfi að teljast hæfur til að gegna embættinu „í ljósi starfsferils síns og lögfræðilegrar þekkingar“. Samkvæmt þessu er ekki að finna í lögum neinar sérgreindar kröfur um þekkingu á ákveðnum afmörkuðum sviðum lögfræðinnar til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara. Ég vek athygli á því að samkvæmt síðari málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, taka lögin til hæstaréttardómara „eftir því sem við getur átt“. Þar er í 6. gr. að finna almenn skilyrði til að fá „skipun“ í „starf“, og er þá átt við embætti, sbr. 3. mgr. 1. gr. og 22. gr. sömu laga. Í 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. segir að viðkomandi þurfi að hafa almenna menntun og þar að auki þá „sérmenntun“ sem lögum samkvæmt er krafist „eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans“. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 skal auglýsa laust embætti í Lögbirtingablaði en það var gert í þessu tilviki í 91. tölublaði, útgefnu 30. júní sl. [...]

Í rökstuðningi yðar til [A] og [B], dags. 26. ágúst og 2. september sl., segir meðal annars svo:

„[...] Í ljósi mikilla og stöðugt vaxandi áhrifa Evrópuréttarins á þróun réttarreglna hér á landi ákvað dómsmálaráðherra að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á því sviði réttarins að þessu sinni. [...] Með meistaraprófi í Evrópurétti og í tengslum við það m.a. námi í samkeppnisrétti, hefur [D] aflað sér þekkingar, sem að mati dómsmálaráðherra er afar gagnleg fyrir hæstarétt. Lauk hann námi sínu með ágætiseinkunn við virta menntastofnun.“

Í ljósi ákvörðunar yðar um að „leggja sérstaka áherslu á þekkingu á sviði [Evrópuréttar] að þessu sinni“, sem lýst er í tilvitnuðum hluta rökstuðningsins, fer ég þess á leit að þér lýsið viðhorfum yðar til eftirgreindra spurninga, m.a. með hliðsjón af þeim lagareglum sem að framan eru raktar og efni auglýsingarinnar um umrætt embætti:

1. Ég óska eftir skýringum yðar á því hvaða rök hafi legið til grundvallar þeirri ákvörðun að leggja sérstaka áherslu á ákveðna og afmarkaða grein lögfræðinnar, þ.e. Evrópurétt, með vísan til framangreindra lagareglna um þær kröfur sem gerðar eru til hæfi og hæfni hæstaréttardómara og að því virtu að Hæstiréttur Íslands er almennur áfrýjunardómstóll í einkamálum og opinberum málum. Það er ósk mín að í svari yðar verði tekin afstaða til þessa atriðis með vísan til þess að kröfur lagaákvæða um hæfi og hæfni hæstaréttardómara gera ekki samkvæmt orðalagi þeirra greinarmun á einstökum sviðum lögfræðinnar.

2. Ég óska eftir skýringum og upplýsingum um það hvort og þá með hvaða hætti var staðið að því innan ráðuneytisins að leggja grunn að þeirri ákvörðun að „að þessu sinni“ yrði lögð sérstök áhersla á þekkingu á sviði Evrópuréttar við val á umsækjanda í umrætt embætti. Lágu t.d. fyrir tölulegar upplýsingar um fjölda þeirra mála fyrir dómstólum landsins, og þá sérstaklega fyrir Hæstarétti, þar sem reynt hefur á álitafni sem telja verður að falli undir þann hluta Evrópuréttarins sem þýðingu hefur hér á landi vegna skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og almennt er nefndur „EES-réttur“? Í þessu sambandi bendi ég m.a. á að í umsögn Hæstaréttar til dóms- og kirkjumálaráðherra, dags. 5. ágúst 2003, er hvergi vikið að sjónarmiðum tengdum þekkingu á þessu sviði lögfræði, en af 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 leiðir að Hæstarétti er einkum falið að veita umsögn um það hvort umsækjandi telst hæfur til að gegna embættinu „í ljósi starfsferils síns og lögfræðilegrar þekkingar“.

3. Þar sem ákveðið var af hálfu dóms- og kirkjumálaráðherra að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á sviði Evrópuréttar að þessu sinni, óska ég eftir viðhorfi yðar til þess hvort sú skylda hafi hvílt á ráðuneytinu á grundvelli laga nr. 70/1996, 11. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993 og óskráðum reglum stjórnáráðsluréttar að tilgreina þetta sjónarmið í auglýsingu ráðuneytisins um embættið með það fyrir augum að þeir sem teldu sig hafa sérþekkingu á þessu réttarsviði, og teldu sig að öðru leyti uppfylla kröfur um hæfi og hæfni til að hljóta umrædda skipun, fengju raunhæft tækifæri til að sækja um embættið.

4. Ég óska eftir upplýsingum og gögnum um hvernig staðið var að könnun á því hvort einstakir umsækjendur hefðu á starfsferli sínum aflað sér reynslu og tileinkað sér þekkingu á sviði Evrópuréttar, t.d. með því að fjalla um slík álitafni í störfum sínum sem dómara eða lögmenn. Hef ég þá horft til þess eins og fyrr greinir að eins og kröfur laga um hæfi og hæfni hæstaréttardómara eru orðaðar og efni umræddrar auglýsingar var úr garði gert verður ekki séð að þeir sem sóttu um embættið hafi getað gert sér grein fyrir því fyrirfram, t.d. við gerð umsókna, að ráðherra myndi leggja „sérstaka áherslu“ „að þessu sinni“ á að sá, sem skipaður yrði, hefði þekkingu á Evrópurétti.“

Svar dómsmálaráðherra barst mér í bréfi, dags. 10. nóvember 2003. Þar segir svo:

„Ég vísa til bréfs yðar dags. 7. október s.l., þar sem skýrt er frá kvörtun frá [A] vegna þess að ég lagði til að [D] dómstjóri yrði skipaður dómari við hæstarétt. Jafnframt vekið þér athygli mína á því að yður hafi einnig borist kvörtun frá [B] vegna sömu ákvörðunar minnar. Með bréfi yðar fylgdu ljósrit af kvörtunum beggja lögmanna.“

Í bréfi yðar kemur fram, að þér hafið ákveðið að takmarka athugun yðar „á þessu stigi“, eins og það er orðað, við það að óska eftir skýringum frá mér og eftir atvikum frekari upplýsingum um hluta þessara kvartana.

Í bréfi yðar rekið þér lagaákvæði um hæfisskilyrði til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara, að sá, sem skipaður sé í slíkt embætti, hafi lokið embættisprófi í lögfræði eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verði því jafngilt, auk þess sem viðkomandi þurfi að teljast hæfur til að gegna embættinu „í ljósi starfsferils síns og lögfræðilegrar þekkingar“. Ekki sé í lögum að finna neinar sérgreindar kröfur um þekkingu á ákveðnum afmörkuðum sviðum lögfræðinnar til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara. Þá vekjið þér athygli mína á því, að jafnframt beri að líta til ákvæða í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna eftir því sem þau geta átt við um hæstaréttardómara. Nefnið þér sérstaklega ákvæði þess efnis að viðkomandi umsækjandi þurfi að hafa almenna menntun og þar að auki þá „sérmenntun“ sem lögum samkvæmt er krafist „eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans.“

Engin sjónarmið koma fram í bréfi yðar sem hníga að því að [D] fullnægi ekki þessum skilyrðum.

Eftir að ég hafði gert tillögu um skipun [D] í embættið, bárust mér bréf frá fjórum umsækjendum, sem óskuðu eftir rökstuðningi mínum fyrir þeirri niðurstöðu. Í svari mínu beindi ég athygli sérstaklega að sérþekkingu [D] á sviði Evrópuréttar, en með umsókn hans fylgdu gögn því til staðfestu, að hann hefði lokið meistaraþrófi á því sviði.

Þér leggið fyrir mig fjórar spurningar í tilefni af þessu atriði í svari mínu, þegar óskað var rökstuðnings af hálfu þessara fjögurra umsækjenda.

Þegar valið er milli átta umsækjenda, sem allir eru taldir hæfir til að gegna viðkomandi embætti, er veitingarvaldshafa vissulega vandi á höndum. Ekkert óbrigðult stigakerfi stendur hér til boða, en vitaskuld er reynt að leggja mat á menntun og reynslu umsækjenda svo og eðli starfsins.

Ég ákvað vitaskuld ekki áður en embættið var auglýst laust til umsóknar í 91. tbl. Lögbirtingablaðsins, 30. júní 2003, að ég myndi hafa þekkingu í Evrópurétti að leiðarljósi við gerð tillögu minnar til forseta Íslands og þegar af þeirri ástæðu kom ekki til álita að þrengja umrædda auglýsingu á þann veg, að sérstaklega væri kallað eftir umsóknum með þekkingu á þessu sviði.

Svo vísað sé til 2. spurningar yðar, vil ég taka fram að viðfangsefni mitt var að velja einn úr hópi átta umsækjenda. Þér bendið á, að í umsögn hæstaréttar til mín dags. 5. ágúst s.l. sé hvergi vikið að sjónarmiðum tengdum þekkingu á Evrópurétti. Það er út af fyrir sig rétt enda ekki við því að búast, þegar hæstiréttur beinir sérstaklega athygli minni að kostum þess, að valinn verði sá, sem vel sé að sér í réttarfari. En þegar ég íhugaði málið komst ég að þeirri niðurstöðu, að ekki yrði dregið í efa, að [D] með reynslu sína af dómastörfum hefði góða þekkingu á íslensku réttarfari auk sérþekkingar sinnar í Evrópurétti.

Sú afstaða mín, að velja að þessu sinni úr hópi hæfra umsækjenda, mann með sérþekkingu á Evrópurétti, byggist á langri reynslu minni sem sérfróður maður um þróun utanríkismála og sem alþingismaður, fyrst sem formaður utanríkismálanefndar alþingis, þegar EES-samningurinn var þar til meðferðar og síðar sem menntamálaráðherra í 7 ár og nú síðast sem dómsmálaráðherra. Á þeim grunni er það mat mitt, að þetta réttarsvið skipti meiru, þegar fram líða stundir.

Við yfirferð mína yfir umsóknir um embætti hæstaréttardómara minntist ég umræðna sem átt hafa sér stað á opinberum vettvangi um þessi mál. Leyfi ég mér í því sambandi að nefna forystugrein í Tímariti lögfræðinga, 1. hefti 52. árg., sem væntanlega er rituð af ritstjóra tímaritsins eða með vitund hans og samþykki, en hann er Friðgeir Björnsson, fv. dómstjóri héraðsdóms Reykjavíkur og maður sem býr yfir áratugareynslu af dómastörfum. Í forystugreininni er það nefnt að nýr vandi hafi

blasað við þeim, sem fást við lögskýringar, þegar lögin um evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 tóku gildi. Færð eru nánari rök fyrir þessari staðhæfingu, en síðan segir:

„Hér er komið inn á nýtt svið og lögskýringar eru orðnar lögbundnar að nokkru leyti. Ekki er nóg með það, heldur getur verið vafa undirorpið hvað af því kraðaki, sem samningurinn dregur á eftir sér eru réttarheimildir að íslenskum lögum eða lögskýringargögn. Hér er sprottinn upp frumskógur sem erfitt er að rata um og auðvelt er að villast í. Það er helst að harðsvíraðir fræðimenn nái á því einhverjum tókum sem sýnast þó misjafnlega sannfærandi.“

Með því að gera tillögu um [D] tel ég mig að hafa stuðlað að því, að í hæstarétt setjist maður, sem hafi hlotið þjálfun í því að rata um hinn villugjarna frumskóg Evrópuréttarins, svo að notað sé líkingamálið úr framangreindri forystugrein í Tímariti lögfræðinga.

Mat mitt er ekki byggt á tölulegum upplýsingum um fortíðina, enda var ég að gera tillögu um mann til setu í hæstarétti í meira en tvo næstu áratugi endist honum líf og heilsa. Ég tel einnig, að málafljöldi fyrir hæstarétti einn og sér gefi ekki upplýsingar um mikilvægi einstakra þátta lögfræðinnar, enda getur svo farið að einn einstakur dómur sé talinn skipta sköpum á þýðingarmiklu sviði. Hér hafa þegar komið upp mál fyrir hæstarétti þar sem reynir á samspil Evrópuréttar og íslensks landsréttar og má þar t.d. nefna mál um ríkisábyrgð á launagreiðslum við gjaldþrot launagreiðanda og mál um sjálfsábyrgð farþega á líkamstjóni sem hlýst af ölvun ökumanns.

Viðhorf mitt til þriðju spurningar í bréfi yðar hefur þegar komið fram, en ég vil auk þess láta þess getið, að hæstiréttur lætur í umsögn sinni að því liggja, að tiltekni tveir umsækjendur um dómaraembættið henti þörfum réttarins vel og byggist það á því að annar þeirra eigi að baki rannsóknar- og fræðistarf í réttarfari, en hinn búi sem fyrrverandi borgarfégeti yfir sérstakri þekkingu á aðfarargerðum, nauðungarsölum og skiptum. Hvergi er að finna í umsögn hæstaréttar hugleiðingu þess efnis, að þess hefði þá átt að geta í auglýsingu, að slíkir eiginleikar umsækjenda væru eftirsóknarverðir að þessu sinni.

Vegna fjórðu spurningar yðar vil ég taka fram, að við mat á umsækjendum lagði ég til grundvallar þau gögn og upplýsingar, sem fylgdu umsóknum þeirra. Þeir sem starfið sóttu, gátu ekki gert sér grein fyrir því fyrirfram, hvert huglægt mat mitt yrði á umsækjendum, sem allir reyndust fullnægja hæfisskilyrðum laga, en ég yrði að velja á milli með málefnaleg sjónarmið að leiðarljósi. Hef ég þegar rökstutt í fjórum bréfum, hvers vegna ég gerði tillögu um [D] og fært fyrir því málefnaleg rök. Að rökstuðningur minn sé óeðlilegur miðað við auglýsingu og umsóknir er fráleit staðhæfing.

Með framangreindu hef ég svarað spurningum yðar. Vil ég í lokin áréttta það megin sjónarmið mitt, að umboð veitingarvaldshafa er rúmt að lögum og óeðlilegt sé að túlka ákvörðun hans, sem byggð er á skýrum málefnalegum forsendum, á þann veg eftirá, að þær forsendur hefðu átt að koma fram í auglýsingu og þannig hugsanlega takmarkað fjölda umsækjenda og þá einnig það val einstaklinga sem til greina kæmu. Tilgangur auglýsingar um laust embætti hæstaréttardómara er ekki að finna þá sem eru hæfastir á einhverju sérsviði lögfræðinnar, heldur þá sem standast lögformlegar kröfur og teljast hæfir til starfsins. Síðan er það hlutverk ráðherra að velja úr og gera tillögu um þann, sem hann telur hæfastan. Fyrir því þarf ráðherra að færa málefnaleg rök og á þeim forsendum gerði ég þá tillögu sem hér er til umfjöllunar. Engin hinna fjögurra spurninga yðar hefur haggð þeirri vissu minni, að tillaga mín byggðist á lögætum grunni.“

Með bréfum, dags. 12. nóvember 2003, gaf ég þeim A og B kost á því að gera athugasemdir við framangreint bréf dómismálaráðherra. Athugasemdir A bárust mér í bréfi, dags. 17. nóvember 2003, og athugasemdir B í bréfi, dags. 16. sama mánaðar.

Eins og áður er fram komið barst mér kvörtun frá C vegna þeirrar ákvörðunar sem þetta mál er sprottið af 30. desember 2003. Í kvörtuninni kemur eftirfarandi m.a. fram:

„Fræðigreinin „Evrópuréttur“ er hvergi nærri fastmótuð í fræðikerfi lögfræðinnar. Í þrengri merkingu er átt við þá fræðigrein, þar sem fengist er við að skýra réttarreglur um Evrópusambandið og náskyldar reglur, þ. á m. reglur um Evrópska efnahagssvæðið. Í rýmri merkingu er hins vegar átt við þá grein, þar sem fengist er við að skýra samevrópskar reglur á hvaða sviði réttarins sem er, þ. á m. reglur Mannréttindasáttmála Evrópu. Ef á annað borð er gerð krafa um að verðandi hæstaréttardómari hafi öðlast sérþekkingu á sviði Evrópuréttar, er eðlilegra að lögð sé til grundvallar hin rýmri merking, ekki síst í ljósi þess að í úrlausnum Hæstaréttar reynir miklum mun oftár á skýringu á Mannréttindasáttmála Evrópu, einkum 6. gr. hans, heldur en á réttarreglur um Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið.“

Í tilefni af kvörtun C ritaði ég dómismálaráðherra bréf, dags. 6. janúar 2004, þar sem ég kynnti honum kvörtunina og skýrði honum frá því viðhorfi mínu að kvörtun C gæfi á þessu stigi ekki tilefni til þess að ég afmarkaði athugun mína á þeim kvörtunum sem hefðu borist vegna skipunar í embætti hæstaréttardómara með öðrum hætti en ég hefði gert í bréfi mínu til hans frá 7. október 2003. Jafnframt gaf ég ráðherra kost á að koma á framfæri við mig hugsanlegum viðbótarskýringum í tilefni af kvörtun C vegna þeirra atriða sem fyrirspurnarbréf mitt frá 7. október 2003 beindist að og einnig vegna tilvitnaðs þáttar í kvörtun C þar sem vikið er að því hvað hann telur að felist í „fræðigreinininni Evrópuréttur“ og áhrifa þess á mat ráðherra á hæfni þess umsækjanda sem valinn var til starfans.

Svarbréf dómismálaráðherra barst mér 12. febrúar 2004. Í bréfinu segir svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 6. fyrra mánaðar, vegna kvörtunar [C] (hér nefndur kvartandi) vegna skipunar í embætti hæstaréttardómara í ágústmánuði síðasta árs. Vegna bréfs yðar og þess sem kemur fram hjá kvartanda vil ég vísa til bréfs míns til yðar, dags. 10. nóvember síðastliðinn, vegna kvartana þeirra [A] og [B] vegna sama máls.

Færi ég yður þakkir fyrir að veita mér tækifæri til að bregðast við bréfi kvartanda, þótt þér teljið kvörtun hans á þessu stigi ekki gefa tilefni til þess, að þér afmarkið athugun yðar á þeim kvörtunum, sem yður hafa borist vegna skipunar í embætti hæstaréttardómara, með öðrum hætti en þér gerðuð í bréfi yðar til mín dags. 7. október 2003 og ég svaraði hinn 10. nóvember 2003.

Bréf kvartanda er þess eðlis, að ég leyfi mér að bregðast við bréfi yðar á þann veg að halda mig ekki alfarið við það, sem kvartandi segir um „fræðigreininna Evrópuréttur“ og áhrifa inntaks hennar á mat mitt á hæfni þess umsækjanda, sem ég valdi til embættis hæstaréttardómara.

Við stöðuveitingar verður almennt ekki krafist frekari rökstuðnings af hálfu stjórnvalds, en að það geri viðhlítandi grein fyrir þeim megin sjónarmiðum, sem réðu því að staðan var veitt þeim, sem hana hlaut. Þá verður ekki krafist, að stjórnvald fari í rökstuðningi sínum í mannjöfnuð milli þess umsækjanda og annarra. Að því leyti sem sérlög og aðrar réttarreglur mæla ekki öðruvísi, er meginreglan því sú, að veitingarvaldshafi ákveður, á hvaða sjónarmiðum hann byggir ákvörðun sína um val á þeim umsækjanda, er skipa skal í opinbera stöðu, enda séu nefnd sjónarmið málefnaleg og lögsmæt, svo sem sjónarmið um menntun, reynslu, skólagöngu, hæfni og aðra per-

sónulega eiginleika, er máli skipta. Þegar þau sjónarmið, sem veitingarvaldshafi hefur ákveðið að byggja ákvörðun sína á, leiða ekki öll til sömu niðurstöðu, þarf að meta þau innbyrðis. Við slíkt mat hafa sjónarmiðin ekki öll sama vægi. Að því leyti sem lög og aðrar réttarreglur mæla ekki fyrir á annan hátt, er meginreglan sú, að veitingarvaldshafi ákveði, á hvaða sjónarmið hann leggur áherslu. Má um þetta meðal annars vísa til álits yðar í máli nr. 1391/1995. Stjórnvaldi ber hins vegar að færa meginrök fyrir niðurstöðu sinni og það hef ég gert í máli þessu, meðal annars í bréfi til kvartanda dags. 26. ágúst 2003 og bréfi til umboðsmanns Alþingis, dags. 10. nóvember 2003.

Kvartandi segir á blaðsíðu 2 í bréfi sínu, að hæstaréttardómarar eigi mun auðveldara en ráðherra að gera upp á milli umsækjenda, þar sem þeir hafi yfirleitt öðlast reynslu af störfum þeirra.

Fyrir þessari niðurstöðu kvartanda eru út af fyrir sig góð rök en hún breytir ekki hinu, að ráðherra tekur ákvörðun sína á eigin forsendum og með hliðsjón af umsögn Hæstaréttar. Í því tilvik, sem hér um ræðir, taldi rétturinn alla umsækjendur hæfa. Augljóst er, að löggjafinn leggur skipunarvaldið hér í hendur ráðherra en ekki réttarins og leggur á herðar hans en ekki réttarins að gera endanlega upp á milli umsækjenda. Verður að játa ráðherra töluvert svigrúm til slíks mats, enda verði það byggt á mál-efnalegum sjónarmiðum. Auk þess má hafa í huga, að rétturinn segir í álitinu sínu, að umsækjendur séu allir hæfir til dómastarfsins, þó dómurinum hafi þótt sem „heppilegast væri“ að annar tveggja tiltekinna umsækjenda yrði fyrir valinu „að þessu sinni“. Ofsagt er því, sem haldið er fram á blaðsíðu 3 í nýjustu kvörtuninni vegna þessarar skipunar, að rétturinn hafi lýst tvo umsækjendur „hæfasta“ til dómastarfsins, þar sem rétturinn lét nægja að telja skipun þessara manna heppilegasta fyrir réttinn, eins og hann var skipaður síðastliðið sumar.

Þau sjónarmið, sem rétturinn kys að leggja áherslu á í mati sínu, eru út af fyrir sig ekki ómálafnæg, en þó ekki hin einu, sem til greina koma. Ýmis fleiri sjónarmið komu til álita, ekki síður málfanleg. Það var á endanum mat mitt, að sérþekking [D] í Evrópurétti, staðfest með glæsilegu meistaraþrófi hans við virta menntastofnun, væri sérstaklega eftirsóknarverð fyrir réttinn. Þá taldi ég augljóst, að [D] stæði vel að vígi í því atriði, sem Hæstiréttur nefndi sérstaklega, réttarfari, enda með langa dómara-reynslu.

Kvartandi segir, að með því dómsmálaráðherra hafi ákveðið að leggja slík sjónarmið til grundvallar ákvörðun sinni, hafi honum borið að geta þeirra í auglýsingu um embættið. Ég hef þegar í svari mínu til yðar, dags. 10. nóvember 2003, lýst því, að ég hafði vitaskuld ekki ákveðið, þegar embættið var auglýst, að ég myndi við mat umsækjenda leggja áherslu á kunnáttu þeirra í Evrópurétti. Það var ekki fyrr en umsóknir lágu fyrir, sem og það álit Hæstaréttar, að umsækjendur væru allir hæfir til starfans, sem það verkefni lá fyrir að gera upp á milli þeirra og meta þá eiginleika, sem hver og einn þeirra hefði fram að færa. Niðurstaða mín var, eins og ég hef margítrekað, að eftirsóknarverðast að þessu sinni væri að fá mann með sérþekkingu [D] til liðs við Hæstarétt.

Ég hef rökstutt ákvörðun mína á fullnægjandi hátt. Ég þurfti ekki að leita sérstaklega til Hæstaréttar til að fá umsögn hans um það, hvort málfanlegt væri fyrir mig að velja umsækjanda, sem ekki hefði starfsreynslu sem sjálfstætt starfandi lögmaður, eins og ráða má af bréfi kvartanda. Það eru því ekki nein lögmæt rök fyrir hugleiðingum hans um þetta atriði og þær stangast einnig á við þá fullyrðingu hans á blaðsíðu 3, að legið hefði beint við að geta þess í auglýsingu um embættið að sérþekking í Evrópurétti væri æskileg. Hefði þá ekki átt að segja í auglýsingu, að starfsreynsla sem sjálfstætt starfandi lögmaður væri æskileg? Þá leyfi ég mér vegna þessara orða kvartanda að ítreka, sem ég segi í bréfi til yðar hinn 10. nóvember, að dómur Hæstaréttar byggja til- lögu sína á tilteknum eiginleikum tveggja umsækjenda, án þess að setja fram nokkrar

hugleiðingar þess efnis að slíkra eiginleika hefði þá átt að geta í auglýsingu um embættið. Þá er ekki heldur stungið upp á því í bréfi kvartanda.

Kvartandi segir á blaðsíðu 3, að draga megi í efa, að ég sé í aðstöðu til að rökstyðja sjónarmið mitt um sérþekkingu á sviði Evrópuréttar á sama veg og Hæstiréttur rökstyðji í umsögn sinni, hvernig sérþekking á sviði réttarfars og einstökum þáttum þess nýtist fyrir réttinn. Ég leyfi mér að mótmæla þessari athugasemd kvartanda sérstaklega og vísa um leið til svars míns til yðar dags. 10. nóvember síðastliðins, þar sem nánar er gerð grein fyrir hvers vegna ég mat þekkingu á Evrópurétti svo mikilvæga. Vel má hins vegar vera að aðrir menn hefðu í mínum sporum lagt áherslu á önnur atriði, þegar gera þurfti upp á milli umsækjenda. Við slíku má alltaf búast, en mitt mat var þetta og er ég sannfærður um, að það er í senn málefnalegt og fyllilega lögmætt.

Þá setur kvartandi fram hugleiðingar um það, sem hann nefnir Evrópurétt í þröngri merkingu og Evrópurétt í rýmri merkingu. Ég var á sínum tíma í nefnd, sem undirbjó lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu hér á landi, auk þess sem ég sat í nokkur ár á þingi Evrópuráðsins og var meðal annars einn af varaforsetum þess. Mér er því vel kunnugt um efni mannréttindasáttmálans og get ekki tekið undir þá skoðun kvartanda, að þar sé um Evrópurétt í „rýmri merkingu“ að ræða.

Ég hef í ræðu og riti fjallað um mannréttindamál og tel, að þar sé um algildar reglur að ræða en ekki reglur, sem eigi sérstaklega við um Evrópuþjóðir. Evrópuréttur og þá einnig svonefndur EES-réttur er annars eðlis. Meistaránám [D] var á sviði Evrópuréttar, sem lýtur að aðild Íslands að evrópska efnahagssvæðinu.

Vegna þeirra orða kvartanda að ég hafi ekki kynnt mér ritsmíðar annarra umsækjenda á sviði Evrópuréttar, vil ég segja, að engu því, sem aðrir umsækjendur lögðu fram eða tíunduðu í ítarlegum umsögnum sínum og snertir það réttarsvið, sem ég lagði áherslu á að þessu sinni, verður jafnað við meistaragraðu [D] á því sviði. Í því felst vitaskuld engin sérstök gagnrýni á ritstörf annarra umsækjenda. Ég einfaldlega mat sérþekkingu [D] mikilvægari en sérþekkingu annarra umsækjenda á öðrum sviðum.

Ég hafna þeirri skoðun kvartanda á blaðsíðu 4 í bréfi hans, að ég hafi ekki aflað mér réttra og nægilega ítarlegra upplýsinga um umsækjendur til að geta gert upp hug minn um það, hvort [D] hafi verið einkar farsæll í störfum héraðsdómara.

Þá tel ég kvartanda fara með rangt mál, þegar hann gerir því skóna á blaðsíðu 5, að ég hafi brotið í bága við óskráða meginreglu stjórnvísingur um skyldubundið mat stjórnvalda við ákvörðun sína. Furðu sætir, að því er haldið fram af kvartanda, sem er lagaprófessor, að málefnalegur rökstuðningur ráðherra fyrir vali sínu á einum umsækjenda valdi því, að ráðherrann hafi gerst sekur um að láta „ólögmæt sjónarmið“ ráða ákvörðun sinni. Annars vegar er veitingarvaldshafa skylt að rökstyðja ákvörðun sína, hins vegar er það af kvartanda talið bera vott um ólögmæt sjónarmið, þegar hann gerir það.

Kvartandi finnur að því, að ég hafi í rökstuðningi mínum látið þess getið, að Hæstiréttur hafi kallað umsækjandann [D] til starfa innan sinna vébanda í mikilvægum málum og segir, að sama mætti segja um sig og suma aðra umsækjendur. Af þessu leiði að þetta geti ekki leitt til þess, að [D] verði talinn hæfastur umsækjenda. Ég er sammála kvartanda um það, að sú staðreynd ein og sér, að [D] hafði áður verið kallaður til starfa í Hæstarétti, gerði hann ekki að hæfustum umsækjenda, enda hélt ég því ekki fram. Sú staðreynd er hins vegar eitt af því, sem til álita kemur, og verður hluti af þeirri heildarmynd, sem ráðherra gefur sér af umsækjandanum.

Sú fullyrðing, á blaðsíðu 5 í bréfi kvartanda, fær ekki staðist, að ég hafi brotið gegn rannsóknarreglunni í 10. gr. stjórnvísingur laganna. Ég hef ekki gerst sekur um að styðjast við ólögmæt sjónarmið eða ómálefnaleg, með rökstuðningi mínum hef ég fullnægt kröfum samkvæmt 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnvísingur laga. Þá get ég ekki látið hjá

líða að nefna, að það hefði einfaldlega aldrei hvarflað að mér að leggja til, að maður yrði skipaður dómari við æðsta dómstól landsins, nema vera sannfærður sjálfur um, að fyrir þeirri ákvörðun væru málefnaleg rök og lögmat rök. Það er svo fjarri mér, sem mest má vera, að eiga hlut að því, að dómari við Hæstarétt Íslands verði skipaður á ólögmatan hátt. Uni ég því illa að sitja undir slíku ámæli frá kvartanda.

Eins og kunnugt er hafa þeir umsækjendur borið sig upp við yður vegna þeirrar ákvörðunar minnar, sem hér er til umræðu. Að þessu sinni leggur kvartandi höfuðáherslu á, að ég hafi gengið gegn niðurstöðu Hæstaréttar og dregur í efa heimildir mínar til þess. Ég tel sérstaklega nauðsynlegt að andmæla þeim skilningi kvartandans. Ég mótmæli því, að ráðherra sé bundinn af umsagnaraðila sínum á nokkurn þann hátt að jafna megi við það, að hann þurfi í raun að hnekkja niðurstöðu umsagnaraðilans. Með þeim skilningi, sem kvartandi virðist leggja í stöðu dómenda Hæstaréttar og dómsmálaráðherra, virðist með nokkurri einföldun mega fá þá niðurstöðu, að í raun skuli dómendur réttarins taka ákvörðun um nýjan dómara, en þeirri ákvörðun þeirra sé jafnskjótt skotið til ráðherra, sem geti þá freistað þess að hnekkja henni eftir einhverjum ströngum skilyrðum. Meira að segja virðist kvartandinn telja, að ráðherranum beri að leita leyfis dómendanna, ef hann hyggst leggja áherslu á einhver önnur atriði en þeir völdu í sinni umsögn. Ég tel algerlega óhjákvæmilegt að mótmæla þessum skilningi með öllu.

Að þessu sögðu vil ég hins vegar taka fram, að ég lít ekki svo á að ég hafi gengið sérstaklega í berhögg við álit dómara Hæstaréttar. Ég leit vitaskuld til þeirra sjónarmiða þeirra, að mikilvægt væri, að hinn nýi dómari hefði góða þekkingu á íslensku réttarfari og taldi, eins og ég hef áður sagt, að umsækjandinn [D] dómstjóri hefði hana. Hefur enda hvergi verið látið að því liggja að svo sé ekki, þó vitaskuld megi segja sama um marga aðra umsækjendur, þar á meðal þá sem dómara Hæstaréttar nefndu sérstaklega sem heppilegasta af þeim ástæðum. Ég dreg ekki í efa að margir umsækjenda, þar á meðal kvartandi, búa yfir afar góðri þekkingu á réttarfari.

Að öðru leyti leyfi ég mér að vísa til svara minna til yðar frá 10. nóvember 2003.“

Með bréfi, dags. 13. febrúar 2004, gaf ég A, B og C kost á því að setja fram athugasemdir í tilefni af ofangreindu svarbréfi dómsmálaráðherra. Af þessu tilefni bárust mér athugasemdir frá A með bréfi, dags. 20. febrúar 2004, frá B með bréfi, dags. 22. s.m., og frá C með bréfi, dags. 26. s.m.

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

##### 1.

Eins og rakið er í bréfi mínu til dómsmálaráðherra, dags. 7. október 2003, ákvað ég að afmarka athugun mína á kvörtunum A og B við tiltekin atriði er lúta að undirbúningi ákvörðunar ráðherra um að leggja til við forseta Íslands að D yrði skipaður dómari við Hæstarétt. Þá hef ég ákveðið að beina athugun minni sérstaklega að sjónarmiði um þekkingu umsækjenda á „Evrópurétti“ sem ráðherra leggur sérstaka áherslu á í bréfum til A og B, dags. 26. ágúst 2003, og 2. september s.á. Eftir að mér barst kvörtun C taldi ég að kvörtun hans gæfi ekki tilefni til þess að breyta afmörkun athugunarinnar fyrir utan að óska sérstaklega eftir afstöðu ráðherra til þeirra sjónarmiða sem fram komu í kvörtuninni um hugtakið „Evrópurétt“.

Ég taldi eins og lýst er hér að framan rétt að beina athugun minni sérstaklega að undirbúningi ákvörðunar ráðherra og þar með hvort ákvörðun hans hefði verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Úrlausn um þessi atriði og það að rétt hafi verið staðið að þeim er afgerandi um aðstöðu eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis til að geta lagt mat



á hvort ákvörðun ráðherra uppfyllir þá óskráðu grundvallarreglu stjórnáskiluréttarins að hæfasti umsækjandinn skuli valinn til starfsins.

Í kafla IV.2 hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir þeim lagaákvæðum sem gilda um skipun dómara við Hæstarétt Íslands. Í kafla IV.3 verður vikið að þeim grundvallarreglum íslensks stjórnáskiluréttar sem gilda um skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf. Í kafla IV.4 verður fjallað sérstaklega um þær lagareglur og lagasjónarmið sem eiga við um skipun dómara í Hæstarétt. Í köflum IV.5–6 mun ég síðan fjalla um þá ákvörðun dómsmálaráðherra að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á Evrópurétti að þessu sinni og kröfur sem lög nr. 15/1998, um dómstóla, almennar reglur stjórnáskiluréttar og stjórnáskilulög nr. 37/1993 gerðu til ráðherra í því sambandi. Í kafla IV.7 mun ég lýsa niðurstöðu athugunar minnar á þessum atriðum með tilliti til atvika í þessu máli og í kafla IV.8 mun ég víkja að athugasemdum þeirra sem báru fram kvartanirnar um efni rökstuðnings ráðherra. Í kafla V fjalla ég um fyrirkomulag auglýsinga þegar ákvörðun um veitingu starfs er byggð sérstaklega á þekkingu á ákveðnu afmörkuðu sviði. Að lokum set ég í kafla VI fram ábendingar til Alþingis og dómsmálaráðherra um tiltekin atriði með það í huga að tekin verði afstaða til þess hvort þörf sé á því að fyrirkomulag við undirbúning og töku ákvörðunar um skipun í embætti dómara við Hæstarétt verði tekið til endurskoðunar og lagabreytingar gerðar ef sú verður niðurstaðan.

Meðal þeirra gagna sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur afhent mér vegna athugunar minnar á þessu máli er skipunarbréf handa D til þess að vera dómari við Hæstarétt Íslands, dags. 19. ágúst 2003, undirritað af handhöfum valds forseta Íslands samkvæmt 8. gr. stjórnarskrárinnar, forsætisráðherra, forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar. Sem forsætisráðherra undirritar X skipunarbréfið. Fyrir liggur að móðir X og faðir D eru systkini og þeir eru því skyldir að öðrum lið til hliðar. Vanhæfisástaða 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 er afmörkuð með þeim hætti. Kvartanir þær sem um er fjallað í álitu þessu hafa ekki beinst að þessu atriði og ég hef því ákveðið að fjalla ekki sérstaklega um það enda sjálfstætt úrlausnarefni hvort og þá hvaða vanhæfisreglur gilda um handhafa forsetavalds. Jafnframt verður að telja að hver sem niðurstaðan yrði um það efni séu ekki líkur á að það hefði sem slíkt áhrif á gildi þeirrar skipunar í embætti sem hér er fjallað um.

## 2.

Um skipun dómara í Hæstarétt er fjallað í 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla. Eiga níu dómara þar sæti og skipar forseti Íslands þá í embætti ótímabundið samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Í samræmi við 13. og 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 verður að ganga út frá því að dómsmálaráðherra beri ábyrgð á þeirri stjórnarathöfn sem í þeirri skipun felst og öðlast hún ekki gildi nema ráðherra riti undir hana ásamt forseta, sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, ber að taka tillögu dómsmálaráðherra um hver skuli hljóta skipun í dómaraembættið til meðferðar á ráðherrafundi á grundvelli 17. gr. stjórnarskrárinnar áður en hún er lögð fyrir forseta til undirritunar.

Í 2. og 3. mgr. 4. gr. dómstólalaga er mælt fyrir um þau almennu hæfisskilyrði sem menn þurfa að uppfylla til þess að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara. Er í 6. tölul. 2. mgr. 4. gr. laganna gerð sú krafa að sá sem skipaður er í embættið hafi lokið embættisprófi í lögfræði eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður því jafngilt. Þá segir í 8. tölul. sömu málsgreinar að viðkomandi þurfi að teljast hæfur til að gegna embættinu „í ljósi starfsferils síns og lögfræðilegrar þekkingar“.

4. mgr. 4. gr. dómstólalaga hljóðar svo:

„Áður en skipað verður í dómaraembætti skal dómsmálaráðherra leita umsagnar Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda til að gegna því. Umsækjanda verður ekki veitt embættið ef í umsögninni kemur fram það álit að hann fullnægi ekki skilyrðum 5. eða 8. tölul. 2. mgr.“

Í umsögn Hæstaréttar í því máli sem hér er til umfjöllunar kemur fram að allir umsækjendur fullnægi hinum almennu hæfisskilyrðum til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara og þeir fullnægi einnig allir þeim lágmarkskröfum um hæfni sem gera verði til dómaraefnis á grundvelli 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laganna, „þótt að öðru leyti megi greina nokkuð milli þeirra í þeim efnum“ eins og segir í umsögn Hæstaréttar og því er síðan lýst nánar í umsögninni.

Í dómstólalögum er ekki kveðið nánar á um það hvernig haga skuli meðferð mála við skipun í embætti hæstaréttardómara eða á hvaða sjónarmiðum skuli byggt þegar sá sem hlýtur skipun í embættið er valinn úr hópi umsækjenda. Eins og ráðið verður af athugasemdum við ákvæði 1. gr. þess frumvarps sem varð að stjórnáskilum nr. 37/1993 nær gildissvið þeirra laga meðal annars til skipunar í embætti (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3283). Verður því að ganga út frá því að reglur þeirra laga gildi um undirbúning og úrlausn mála við skipun í embætti hæstaréttardómara auk þeirra óskráðu grundvallarreglna stjórnáskiluráðgjafarins sem taldar eru gilda um veitingu á opinberum störfum, þ.m.t. um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda, sjá t.d. Hrd. 1998, bls. 3599.

### 3.

Í íslenskum rétti hafa ekki verið lögfestar almennar reglur um hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf. Hefur því almennt verið gengið út frá því að stjórnvaldið sem veitir viðkomandi starf skuli ákveða hverju sinni á hvaða sjónarmiðum ákvörðunin eigi að byggjast ef ekki er mælt fyrir um það í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum og óskráðar reglur stjórnáskiluráðgjafarins fela ekki í sér takmarkanir í þessu efni. Leiði þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar ekki til sömu niðurstöðu verður enn fremur að líta svo á að það sé komið undir mati stjórnvaldsins á hvaða sjónarmið sérstök áhersla skuli lögð. Í þessu felst þó ekki að stjórnvöld hafi að öllu leyti frjálsar hendur um það hver skuli skipaður, settur eða ráðinn í starf hverju sinni. Sú óskráða meginregla stjórnáskiluráðgjafarinn gildir um slíka ákvörðun að niðurstaðan verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum eins og um menntun, starfsreynslu, hæfni og eftir atvikum þeim persónulegu eiginleikum sem talið er að skipti máli. Þá hefur verið gengið út frá því að það sé meginregla í stjórnáskiluráðgjafarinn að við skipun, setningu eða ráðningu í opinbert starf beri að velja þann umsækjanda sem talinn er hæfastur til að gegna viðkomandi starfi. Um þessar kröfur má vísa til ýmissa álita umboðsmanns Alþingis þar á meðal álits hans frá 9. október 1992 í máli nr. 382/1991 (SUA 1992:151) og álits frá 26. september 1996 í máli nr. 1391/1995 (SUA 1996:451).

Sjónarmið sem byggt er á við veitingu starfs verður þannig ekki málefnalegt við það eitt að veitingarvaldshafinn ákveði að beita því. Frjálsu mati stjórnvaldsins eru þarna settar ákveðnar skorður og þegar sleppir þeim atriðum sem lúta beint að umsækjendunum þurfa þau sjónarmið sem á er byggt einnig að vera samkvæmt efni sínu málefnaleg og í nægjanlegum og eðlilegum tengslum við það starf sem um er að ræða. Þá má val á sjónarmiði ekki beinlínis leiða til þess að í reynd fari ekki fram samanburður á milli umsækjenda sem miði að því að upplýsa hver sé hæfastur úr hópi þeirra, sjá hér til hliðsjónar: Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret. Kaupmannahöfn, 2002, bls. 206, 209–210 og 364.

Hlutverk þess sem fer með vald til veitingar opinbers starfs er að ráða starfsmann til þjónustu í þágu þess opinbera verkefnis sem undir starfið fellur og viðurkennt er að honum beri að ráða þann sem telst hæfastur umsækjenda til að rækja það starf út frá þeim

lagareglum sem um starfið gilda og í þágu almannahagsmuna. Hin almenna skylda til að auglýsa störf hjá ríkinu er sett í þágu þessa markmiðs og til að tryggja jafnræði milli þeirra sem telja sig hæfa til að gegna viðkomandi starfi. Val á sjónarmiðum sem á er byggt við skipun eða ráðningu af hálfu veitingarvaldshafa mega því ekki heldur ganga beinlínis gegn þessum grundvallarreglum.

Ekki er unnt að gera viðhlítandi grein fyrir öllum þeim sjónarmiðum sem stjórnvöldum er heimilt að byggja á þegar taka þarf afstöðu til þess hverjum skuli veitt opinbert starf. Það ræðst af því hverjar þarfir viðkomandi starfsemi eru hverju sinni enda er tilgangur starfsveitingarinnar að sjá til þess að verkefni hins opinbera séu sem best af hendi leyst. Af sömu ástæðu verður að ganga út frá því að sjónarmið, sem ráðast einungis af persónulegum óskum eða hagsmunum þess er gegnir því embætti sem fer með veitingarvaldið án tengsla við raunverulegar þarfir viðkomandi starfsemi, eigi ekki að hafa þýðingu við val milli hæfra umsækjenda. Þá er almennt óheimilt að leggja sjónarmið sem byggjast á þeim atriðum sem talin eru upp í 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga til grundvallar við skipun, setningu eða ráðningu í opinbert starf.

Þær rúmu heimildir sem handhafi veitingarvalds hefur til að ákveða á hvaða sjónarmiðum niðurstaðan skuli byggjast og hvert vægi einstakra atriða eigi að vera í því sambandi leiða til þess að það kann að vera vandkvæðum bundið að leggja á það heildstætt mat hvort ályktun stjórnvalds af gögnum málsins, um það hver skuli teljast hæfastur umsækjenda, sé réttmæt. Á grundvelli almennra reglna stjórnsýsluréttar verður þó að gera þá kröfu að heildstæður samamburður á framkomnum umsóknum fari almennt fram áður en ákvörðunin er tekin, þar sem megináhersla er lögð á atriði sem geta varpað ljósi á væntanlega frammi-stöðu í því starfi sem um ræðir. Athugun umboðsmanns á þeim forsendum sem liggja til grundvallar slíkrí ákvörðun og undirbúningi hennar að öðru leyti kann í einstaka tilvikum að benda til að þetta viðmið hafi ekki verið haft að leiðarljósi.

Skipulagi stjórnkerfisins er almennt hagað svo hér á landi að sá sem hefur vald til að veita opinbert starf hefur að jafnaði einnig heimild til að ákveða innan lögmæltra marka hvernig skipulagi viðkomandi starfsemi skuli hagað og á hvaða atriði skuli leggja áherslu hverju sinni við starfrækslu stofnunar. Má í þessu sambandi benda á að það er almennt í valdi hans að beina fyrirmælum til starfsmanna um þau viðfangsefni sem þeim er ætlað að hafa með höndum, sbr. einkum 15. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá hefur handhafi veitingarvalds umtalsvert svigrúm til að breyta einhliða verkefnum starfsmanna án þess að nauðsynlegt sé að slíta starfssambandi þeirra við hið opinbera, sbr. 19. gr. sömu laga. Með vísan til þessara atriða verður almennt að gera ráð fyrir að það sé hlutverk handhafa veitingarvaldsins að skilgreina þær þarfir sem ætlunin er að mæta með skipun eða ráðningu manns í tiltekið starf í stjórnsýslunni.

Þegar ráðherra er falið með lögum að skipa í embætti innan framkvæmdarvaldsins, eða að gera tillögu til forseta í því efni, hefur hann samkvæmt framansögðu almennt nokkuð rúmt svigrúm til að velja þau sjónarmið sem hann telur rétt að leggja áherslu á við mat á umsækjendum. Er þessi aðstaða einkum byggð á því að umræddur starfsmaður, hvort sem hann starfar beinlínis í ráðuneyti viðkomandi ráðherra eða í undirstofnun, lúti yfirstjórnunar- og eftirlitsvaldi veitingarvaldshafa. Þannig geta stöðuveitingar af hálfu ráðherra í stjórnsýslunni verið ákveðið stjórnunartæki til að hafa áhrif á skipulag og þróun þeirra stofnana sem heyra stjórnarfarslega undir hann í samræmi við þær þarfir og þau markmið sem hann leggur áherslu á í störfum sínum innan ramma gildandi lagareglna á hverjum tíma. Í þessum tilvikum þarf einnig að hafa í huga að ráðherra ber að stjórnlægum ábyrgð á þeirri stjórnsýslu sem undir hann heyrir gagnvart Alþingi.

Það er ljóst að ákvæði laga nr. 15/1998, um dómstóla, byggja á því að dómaraar við Hæstarétt Íslands séu skipaðir af forseta að tillögu dómsmálaráðherra. Hér þarf því að taka afstöðu til þess hvort og þá í hvaða mæli reglur stjórnarskrár og laga um stöðu Hæstaréttar

og dómenda þar leiða til þess að gera verði eftir atvikum sérstakar kröfur til undirbúnings og meðferðar ráðherra á veitingarvaldi sínu.

#### 4.

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 fara forseti og önnur stjórnarvöld með framkvæmdarvaldið en dómendur með dómvaldið. Í 59. gr. stjórnarskrárinnar segir að skipun dómvaldsins verði eigi ákveðin nema með lögum. Þá er 61. gr. hennar ætlað að tryggja dómendum ákveðna vernd gegn íhlutun af hálfu framkvæmdar- og löggjafarvalds í stöðu þeirra og embættisverk. Af þessum reglum stjórnarskrár leiðir að ráðherra og eftir atvikum aðrir handhafar ríkisvalds hafa einungis takmarkaðar heimildir til formlegra áhrifa á starfsemi dómstóla. Verða þær heimildir almennt að byggjast á settum lagareglum sem hlotið hafa samþykki Alþingis, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar, og þá mega þær lagareglur ekki ganga gegn 61. gr. stjórnarskrár.

Samkvæmt fyrri másl. 1. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, er Hæstiréttur æðsti dómstóll ríkisins. Í síðari másl. sömu greinar segir að Hæstiréttur sé „áfrýjunardómstóll“ og hafi aðsetur í Reykjavík. Af lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, verður ráðið að lögsaga Hæstaréttar er almenn í þeirri merkingu að Hæstarétti er falið að leysa úr hvers kyns réttarágreiningi sem skotið er til hans enda séu uppfyllt að öðru leyti tiltekin formskilyrði. Þá er lögsaga Hæstaréttar almennt ekki bundin við úrlausn á ágreiningi um lagaatriði heldur tekur rétturinn einnig að meginstefnu til afstöðu til ágreinings um hvaða atvik máls teljast sönnuð með fáeinum undantekningum sem óþarft er að rekja nánar hér. Enda þótt ákvæði 7. gr. laga nr. 15/1998 geri ráð fyrir því að forseti Hæstaréttar geti ákveðið að þrjár eða fimm dómarmar taki hverju sinni þátt í meðferð máls fyrir dómi auk þess að ákveða að í sérlega mikilvægum málum skuli sjö dómarmar skipa dóm verður hvorki af þessu ákvæði né öðrum í dómstólalögum dregin sú ályktun að skipan dómsins í hverju máli skuli byggja á sérþekkingu dómara á ákveðnu sviði réttarins. Vegna eðlis lögsögu Hæstaréttar sem almenns áfrýjunardómstóls í hvers kyns einkamálum og opinberum málum verður að leggja til grundvallar, að virtum hæfisskilyrðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, að við val úr hópi umsækjenda um embætti hæstaréttardómara verði fyrst og fremst að gera þá kröfu að umsækjandi hafi viðtæka og almenna lögfræðilega menntun og þekkingu þannig að hann geti, og þá í ljósi starfsferils síns, tekist á við þau verkefni sem Hæstarétti er falið að lögum að sinna.

Í II. kafla almennra athugasemda greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 15/1998 segir að „[megintilgangur] frumvarpsins [hafi verið] að styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdstoð ríkisins og meðal annars auka þannig tiltrú almennings á starfsemi þeirra. Við samningu frumvarpsins [hafi verið] höfð hliðsjón af nýlegum dönskum og norskum lagafrumvörpum um stjórn dómstóla. Jafnframt [hafi verið] tekið tillit til tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (94) frá 13. október 1994, um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda, svo og meginreglna Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði dómvalds sem samþykktar voru á allsherjarþingi þeirra í nóvember 1985. Loks [hafi] verið litið til sáttmála dómenda í Evrópu frá árinu 1993, með breytingum frá 1996, sem samþykktur var af evrópsku dómarsamtökunum“, sjá Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 1136.

Í I. kafla framangreindra athugasemda að baki lögum nr. 15/1998 segir m.a. svo:

„Við mótun löggjafar um dómstólana verður að hafa í huga að þeim ber að hafa eftirlit með hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins, löggjafarvaldinu annars vegar og framkvæmdarvaldinu hins vegar. Þannig kemur í hlut dómstóla að skera endanlega úr um embættistakmörk yfirvalda, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, og hvort löggjafinn hafi haldið sér innan þess ramma sem honum er settur með stjórnarskránni. Hér ber einnig

að nefna það mikilvæga hlutverk dómstóla að dæma í refsímálum sem framkvæmdarvaldið höfðar á hendur sökuðum mönnum.

Með framangreint í huga hefur þeirri stefnu verið fylgt við samningu frumvarpsins að tryggja verði í sem ríkustum mæli að dómstólarnir verði óháðir hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins sem þeir hafa eftirlit með. Verði jafnframt að miða ákvæði frumvarpsins við það að ekki sé nægilegt að þetta sjálfstæði dómstólanna sé tryggt í raun, heldur að sjálfstæðið og trúverðugleikinn, sem því fylgir, sé öllum sýnilegur. Þá hefur og verið fylgt þeirri stefnu, sem þróun beinist tvímælalaust í átt til í nágrannalöndunum, að búa verði svo um hnútana að dómstólar séu einnig sjálfstæðir í ríkum mæli varðandi stjórn innri málefna sinna.

Samkvæmt fyrrgreindum sjónarmiðum gæti virst rökrétt að með frumvarpinu yrði stefnt að því að dómstólar væru sjálfstæðir í sérhverju tilliti, þannig að þeir féllu hvorki undir ákvörðunarvald löggjafans né framkvæmdarvaldsins í fjárhagslegu eða stjórnunarlegu tilliti. Sjálfstæði í þeim mæli gengi þó of langt og væri ekki í samræmi við íslenskar stjórnskipunarreglur. Að auki ætti slík skipan sér vart fordæmi í ríkjum Vestur-Evrópu. Með svipuðum hætti væri hugsanleg sú lausn að fjárhagsmálefni dómstóla ættu beint undir Alþingi. Það hefði þó ókosti sökum þess að dómstólar hafa ekki aðeins úrskurðarvald um athafnir framkvæmdarvaldsins, heldur einnig löggjafarvaldsins. Með henni yrði jafnframt að engu pólitísk ábyrgð ráðherra á þessu sviði. Með þetta í huga hefur niðurstaðan orðið sú við mótun frumvarpsins að styrkja verði sjálfstæði dómstólanna í innri málefnum sínum án þess að gera grundvallarbreytingar á því kerfi sem fyrir er.

[...]

Þótt frumvarpið miði að því samkvæmt framansögðu að færa ákvörðunarvald um ýmis mikilvæg atriði varðandi fjárreiður og innri starfsemi dómstólanna frá dómsmálaráðherra er ljóst að eftir sem áður hefði hann valdið til ákvörðunar um margvísleg atriði ef frumvarpið yrði að lögum. Þannig má nefna að gert er ráð fyrir að ráðherra skipi héraðsdómara, veiti þeim lausn um stundarsakir eða að fullu og öllu, svo og að hann geri tillögur til forseta Íslands um sömu atriði varðandi hæstaréttardómara. Jafnframt er lagt til að ráðherra skipi dómstjóra við héraðsdómstóla. Því hefur verið hreyft í umræðum í sumum nágrannalöndum að skipan sem þessi sé óeðlileg í ljósi þess að dómsmálaráðherra sé jafnframt æðsti yfirmaður lögreglunnar, hafi eftirlit með ákærvaldi og geti farið með það vald í vissum málum. Geti af þessum sökum farið betur á því að annar ráðherra en dómsmálaráðherra fari með það vald varðandi dómstólana sem hér um ræðir. Við gerð frumvarpsins var ekki talið að tilefni væri til að gera tillögur um breytingar á núverandi skipan að þessu leyti, en slíkur kostur hefur heldur ekki orðið fyrir valinu annars staðar í nágrannalöndum okkar, þar sem umræður sem þessar hafa farið fram. Í því sambandi er meðal annars haft hér í huga að ef frumvarpið verður að lögum yrði sjálfstæði dómstóla aukið til muna, þannig að nægilegt sé með tilliti til atriða sem þessara.“ (Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 1135–1138.)

Af ákvæðum laga nr. 15/1998 og tilvitnuðum athugasemdum úr lögskýringargögnum verður ekki annað ráðið en að með lögunum hafi átt sér stað ákveðin breyting á lagalegri stöðu dómstólanna í samskiptum þeirra við aðra handhafa ríkisvalds. Með lögunum var þannig af hálfu löggjafans, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar, leitast við að tryggja eftir mætti að staða dómstólanna hér á landi yrði á grundvelli almennra laga samræmd þeirri sjálfstæðu stöðu sem dómsvaldinu er tryggð í stjórnarskránni. Var við samningu frumvarpsins m.a. horft til nýlegs undirbúnings löggjafar og réttarþróunar á Norðurlöndunum og á vettvangi Evrópuráðsins og Sameinuðu þjóðanna í átt til aukins sjálfstæðis dómstólanna, og þá einkum í innri málefnum þeirra. Hefur sú skoðun hlotið æ meiri hljómgrunn á und-

anförnum árum í nágrannalöndum og hjá áðurnefndum alþjóðastofnunum að ekki sé nægjanlegt að tryggja sjálfstæði dómenda í eiginlegum dómstörfum heldur sé það skilyrði fyrir raunverulegu sjálfstæði dómstólanna að þeir njóti ákveðins sjálfstæðis við afmörkun á starfsskilyrðum og stjórn innri málefna, s.s. við val á dómaraefnum. Í þessu sambandi tel ég rétt til upplýsingar að benda á ítarlegt álit norsku dómstólanefndarinnar (Domstolkommisjon) frá 20. apríl 1999, en hún var sett á laggirnar á árinu 1996 með ákvörðun ríkisstjórnarinnar (kgl. res. 8. mars 1996), sjá Norges offentlige utredninger (NOU) 1999:19. Þar er m.a. fjallað í kafla 4 um tilmæli Ráðherranefndar Evrópuráðsins, R (94) 12 frá 13. október 1994, um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda, svo og meginreglur Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði dómsvalds sem samþykktar voru á allsherjarþingi þeirra í nóvember 1985, en eins og ég rakti hér að framan kemur fram í lögskýringargögnum að baki íslensku dómstólalögnum frá 1998 að höfð hafi verið hliðsjón af þeim sjónarmiðum og tilmælum sem þar koma fram. Í álitinu er m.a. lögð á það áhersla að ofangreind tilmæli Ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 1994 og meginreglur Sameinuðu þjóðanna frá 1985 feli í sér nánari útfærslu á inntaki og gildissviði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um sjálfstæði dómenda. Til samanburðar bendi ég á að niðurstaða af starfi dönsku dómstólanefndarinnar (Domstolsudvalget) er birt í Betænkning nr. 1319/1996.

Með lögum nr. 15/1998 voru á grundvelli ofangreindra meginsjónarmiða gerðar heildstæðar kerfisbreytingar á ákveðnum þáttum sem varða innri málefni dómstólanna. Náðu þessar breytingar einnig að hluta til Hæstaréttar. Sett var á laggirnar óháð nefnd um dómaraastörf en valdsvið þeirrar nefndar tekur til Hæstaréttar eins og annarra dómstóla landsins, sbr. ákvæði IV. kafla laga nr. 15/1998. Með því færðist eftirlit með störfum dómara, jafnt hæstaréttardómara sem héraðsdómara, alfarið úr höndum dómsmálaráðherra. Þó er gert ráð fyrir því, sbr. 2. mgr. 29. gr. dómstólalaga, að forseti Íslands veiti dómara við Hæstarétt lausn frá embætti um stundarsakir samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra en áður en slík lausn er veitt skal ráðherra afla skriflegrar umsagnar frá nefnd um dómaraastörf.

Af ofangreindum ákvæðum 4. gr. dómstólalaga um skipun hæstaréttardómara og tilvitnuðum lögskýringargögnum verður hins vegar ráðið að löggjafinn hafi ákveðið að ekki væri tilefni til að færa ákvörðunarvaldið um val á hæstaréttardómara frá dómsmálaráðherra. Það er því ljóst, eins og ég rakti hér í köflum IV.2 og 3, að lög nr. 15/1998 byggja á því fyrirkomulagi að valdið til að skipa hæstaréttardómara skuli vera í höndum dómsmálaráðherra enda lætur forseti ráðherra framkvæma vald sitt í þessu efni, sbr. 13. gr. stjórnarskrárinnar. Ég minni hins vegar á að í lokamálslið tilvitnaðra lögskýringargagna er áréttáð að enda þótt viðhaldið sé þessu fyrirkomulagi sé í þessu sambandi meðal annars haft í huga „að ef frumvarpið [yrði] að lögum yrði sjálfstæði dómstóla aukið til muna, þannig að nægilegt [væri] með tilliti til atvika sem þessara“.

Í þessu sambandi vek ég athygli á að í aðfaraorðum tilmæla Ráðherranefndar Evrópuráðsins, R (94) 12 frá 13. október 1994, um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda, segir að ráðherranefndin, með vísan til b-liðar 15. gr. stofnskrár Evrópuráðsins, mælist til þess að ríkisstjórnir aðildarríkja geri allt sem nauðsynlegt er, og styrki það sem þegar hefur verið gert, til að vinna störfum einstakra dómara og dómskerfisins í heild framgang og treysta sjálfstæði þeirra og skilvirkni, einkum með því að hrinda þeim meginreglum sem fram koma í tilmælunum í framkvæmd. Eins og áður er fram komið er í athugasemdum frumvarps þess sem varð að dómstólalögum tekið fram að höfð hafi verið hliðsjón af tilmælunum við samningu frumvarpsins. Í c-lið 2. gr. I. þáttar tilmælanna, sem fjallar um almenn sjónarmið um sjálfstæði dómara, segir svo:

„All decisions concerning the professional career of judges should be based on objective criteria, and the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency. The authority taking the

decision on the selection and career of judges should be independent of the government and the administration. In order to safeguard its independence, rules should ensure that, for instance, its members are selected by the judiciary and that the authority decides itself on its procedural rules.

However, where the constitutional or legal provisions and traditions allow judges to be appointed by the government, there should be guarantees to ensure that the procedures to appoint judges are transparent and independent in practice and that the decisions will not be influenced by any reasons other than those related to the objective criteria mentioned above. These guarantees could be, for example, one or more of the following:

- i. a special independent and competent body to give the government advice which it follows in practice; or
- ii. the right for an individual to appeal against a decision to an independent authority; or
- iii. the authority which makes the decision safeguards against undue or improper influences.“

Enda þótt framangreind tilmæli feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti eru þau byggð á því að horft skuli til þeirra við setningu reglna um skipun dómsvaldsins í aðildarríkjum og að þær verði hafðar til hliðsjónar við beitingu slíkra lagareglna í framkvæmd. Þá minni ég á að umboðsmaður Alþingis hefur í öðrum tilvikum lagt til grundvallar að stjórnvöldum hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að gæta tilmæla, sem samþykkt eru á vettvangi Ráðherranefndar Evrópuráðsins, í störfum sínum og hefur umboðsmaður talið rétt að hafa efni slíkra tilmæla í huga við túlkun á íslenskum lagareglum, sjá hér t.d. álit frá 20. nóvember 1996 í máli nr. 1506/1995 (SUA 1996:120) og álit frá 27. nóvember 2001 í máli nr. 2805/1999 (SUA 2001:46). Þá ítreka ég að í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 15/1998 er sérstaklega tekið fram að höfð hafi verið hliðsjón af tilmælunum við setningu laganna.

Með 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 voru gerðar ákveðnar efnisbreytingar á umsagnarhlutverki Hæstaréttar gagnvart dómsmálaráðherra við skipun í embætti hæstaréttardómara frá þágildandi ákvæði 3. mgr. 5. gr. laga nr. 75/1973, um Hæstarétt. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 15/1998 segir svo um umsögn Hæstaréttar meðal annars að því er varðar starfsferil og lögfræðilega þekkingu umsækjenda um embætti dómara við Hæstarétt:

„Loks eru í sjötta lagi lögð til nýmæli í 8. tölul. ákvæðisins þar sem gert er ráð fyrir því skilyrði fyrir skipun í dómaraembætti við Hæstarétt að viðkomandi teljist hæfur til að gegna því í ljósi starfsferils síns og lögfræðilegrar þekkingar. Skilyrði sem þetta kemur ekki fram í núgildandi lögum þótt ganga verði út frá því að það hafi gilt eðli málsins samkvæmt. Lagt er til að þetta atriði verði tekið upp í talningu hæfisskilyrða, en það er gert með hliðsjón af þeim nýmælum í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins sem vikið er að hér á eftir.

[...]

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga nr. 75/1973 ber dómsmálaráðherra að leita umsagnar Hæstaréttar um umsækjendur um dómaraembætti áður en það verður veitt. Hvorki er þar tilgreint nánar að hverju umsögnin á að lúta né mælt sérstaklega fyrir um gildi hennar eða áhrif. Í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði um umsögn af þessum toga verði mun ítarlegra. Er þannig tekið fram að umsögn Hæstaréttar, sem aflað yrði um umsækjendur um dómaraembætti, eigi að fela í sér mat á hæfi og hæfni umsækjenda til að gegna því. Enn fremur er lagt til að útilokað verði að skipa umsækj-

anda í dómaraembætti ef Hæstiréttur lætur það álit í ljós að hann fullnægi ekki hæfisskilyrðum samkvæmt 5. eða 8. tölul. 2. mgr. 4. gr., en þau skilyrði varða sem fyrr greinir mannorð umsækjandans og hæfni til að gegna starfinu. Með þessu síðastgreinda ákvæði yrði Hæstarétti falið vald til að útiloka að umsækjanda verði veitt þar dómaraembætti, en ástæða er til að áréttu að þetta gæti því aðeins gerst að brestur væri á hæfi umsækjandans í þeim atriðum sem áður er getið. Verður að ætla að farið yrði með þetta vald af varfærni.“ (Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 1147–1148.)

Umsögn Hæstaréttar er samkvæmt þessu ekki takmörkuð við hæfi umsækjenda, þ.e. hvort umsækjandi fullnægi almennum hæfisskilyrðum til starfsins, heldur er gert ráð fyrir því í 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 að Hæstiréttur meti einnig hæfni þeirra á grundvelli þess mælikvarða sem greinir í 8. tl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, þ.e. í ljósi starfsferils og lögfræðilegrar þekkingar þeirra. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að orðið hæfni hefur í íslensku máli sömu merkingu og orðið færni, sjá Íslenska orðabók, útg. Reykjavík 2002, bls. 688. Mat Hæstaréttar beinist að þessu leyti að færni umsækjenda til þess að leysa af hendi störf hæstaréttardómara. Þá voru réttaráhrif umsagnar Hæstaréttar aukin frá því sem áður gildi samkvæmt lögum nr. 75/1973 með því að hún er að lögum bindandi fyrir ráðherra að því er varðar það mat Hæstaréttar að umsækjandi fullnægi ekki m.a. skilyrðum áðurnefnds 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998. Þetta fyrirkomulag leiðir til þess að telji Hæstiréttur að umsækjanda skorti ákveðna starfsreynslu eða þekkingu á sviði lögfræði felur slíkt mat í sér endanlega úrlausn um að viðkomandi umsækjandi skuli ekki koma til greina sem dómaraefni.

Í samræmi við þá kerfisbreytingu í átt til aukins sjálfstæðis dómstólanna, sem var eitt af meginmarkmiðum laga nr. 15/1998, og framangreinda réttarþróun á alþjóðavettvangi sem horft var til við setningu laganna, tel ég að líta verði svo á að breyting sú sem gerð var á ákvæðum um lögbundna umsögn Hæstaréttar til dómsmálaráðherra hafi miðað að því að veita þeirri umsögn aukið vægi frá því sem áður gildi samkvæmt lögum nr. 75/1973. Er þessi breyting til samræmis við framangreindan i-lið 2. mgr. c-liðar 2. gr. I. þáttar tilmæla Ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 1994. Með tilliti til stjórnskipulegrar stöðu Hæstaréttar sem æðsta handhafa dómvalds í landinu og þeirra markmiða um aukið sjálfstæði dómvaldsins í innri málefnum, sem lög nr. 15/1998 byggja á, tel ég að umsögn Hæstaréttar um starfsreynslu og lögfræðilega þekkingu umsækjenda um embætti dómara við Hæstarétt Íslands hafi að stjórnсыslurétti annað og meira gildi við endanlegt mat og samanburð á milli umsækjenda en almennt á við um lögbundna álitsumleitan. Umsögnin á lögum samkvæmt að lúta að hæfi og hæfni umsækjenda og hefur tiltekin bindandi réttaráhrif. Það að afla umsagnar Hæstaréttar er því ekki bara formsatriði fyrir dómsmálaráðherra heldur er umsögninni ætlað að vera honum til stuðnings um faglegt mat á hæfni umsækjenda til að rækja starfið þegar hann tekur ákvörðun um hver úr hópi umsækjenda verður fyrir valinu. Umsögn Hæstaréttar getur hins vegar ekki þjónað þessu markmiði nema þar sé fjallað um þau atriði og meginsjónarmið sem ráðherra ákveður að byggja ákvörðun sína á. Á þetta a.m.k. við þegar ráðherra telur ástæðu til þess við val á umsækjanda að leggja sérstaka áherslu á tiltekin atriði er lúta að starfsreynslu eða lögfræðilegri þekkingu, sbr. 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, sem lögin gera sérstaklega ráð fyrir að Hæstiréttur veiti umsögn um.

Ég ítreka að hér gera lög ráð fyrir því að dómsmálaráðherra geri tillögu til forseta um skipun í æðsta embætti hjá öðrum og sjálfstæðum handhafa ríkisvalds. Eðli máls samkvæmt hefur ráðherra hvorki yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim embættismanni sem verið er að skipa né vald til þess að gera að eigin frumkvæði breytingar á innra skipulagi og starfsemi Hæstaréttar með sama hætti og leiðir af stjórnarfarslegri stöðu hans gagnvart ráðuneyti og undirstofnunum. Þá verður að gera ráð fyrir því að Hæstiréttur hafi



betri yfirsýn og þekkingu á breytilegum þörfum réttarins á hverjum tíma heldur en ráðherra.

Í ljósi þessa verður að ganga út frá því að þegar Hæstarétti er falið með 4. mgr. 4. gr., sbr. 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 að meta hæfni umsækjenda með tilliti til starfsferils og lögfræðilegrar þekkingar fari það mat einnig að einhverju leyti fram með hliðsjón af því hvort réttarþróunin hafi leitt til þess að dómstóllinn telji tiltekna þekkingu á sviði lögfræði eða sérstaka starfsreynslu nauðsynlega fyrir starfsemi dómstólsins og þá meðal annars með tilliti til þeirra sem þegar eiga sæti í Hæstarétti. Hæstiréttur orðar þetta atriði svo í umsögn sinni í þessu máli: „Verður einnig sem endranær að gæta að því, hvernar þekkingar og reynslu sé helst þörf, eins og Hæstiréttur er skipaður.“ Samkvæmt framangreindu og að virtu orðalagi 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 og lögskýringargögnum fæ ég ekki annað séð en að umsögn Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda í ljósi starfsferils þeirra og lögfræðilegrar þekkingar eigi að hafa talsverða þýðingu við endanlegt val dómsmálaráðherra milli umsækjenda, og þá ekki síst þegar hann ákveður að leggja þar sérstaka áherslu á atriði sem lúta að þekkingu þeirra á tilteknu sviði lögfræðinnar. Ég minni hér til hliðsjónar á i-lið 2. mgr. c-liðar 2. gr. I. þáttar tilmæla Ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 1994 þar sem segir að heimili stjórnskipunarreglur eða lög að ríkisstjórn skipi dómara beri að tryggja gegnsæja og óháða málsmeðferð við skipunina og að ákvörðun sé byggð á hlutlægum sjónarmiðum. Bent er á að ein leið til að tryggja þetta sé að sérstök óháð stofnun veiti ríkisstjórn ráð sem „hún [fylgi] í framkvæmd“.

Að teknu tilliti til ofangreindra sjónarmiða um stöðu Hæstaréttar og umsagnarhlutverks hans tel ég að skýra verði 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 um að ráðherra skuli leita umsagnar Hæstaréttar um „lögfræðilega þekkingu“ umsækjenda, sbr. 8. tölul. 2. mgr. 4. gr., á þá leið að skorður séu reistar við því að dómsmálaráðherra byggji val sitt á milli umsækjenda sérstaklega á þekkingu þeirra á tilteknu afmörkuðu sviði lögfræðinnar, sem ekki verður fyrirfram séð að komi sérstaklega til mats við val á dómaraefni í Hæstarétti að virtu lögbundnu hlutverki hans, nema fyrir liggja umsögn Hæstaréttar á þeim grundvelli. Að öðrum kosti verður ekki séð að lögbundin umsögn Hæstaréttar samkvæmt lögum nr. 15/1998 um lögfræðilega þekkingu umsækjenda myndi þjóna þeim tilgangi sem lögin gera ráð fyrir til að tryggja aðkomu Hæstaréttar að vali á dómaraefnum, m.a. að virtri sjálfstæðri stöðu dómvaldsins sem eins þriggja þátta ríkisvaldsins.

## 5.

Sá rökstuðningur sem dómsmálaráðherra hefur fært fram fyrir þeirri ákvörðun sem mál þetta snýst um varpar að mínu áliti allskýru ljósi á þau sjónarmið sem ráðandi voru við mat hans á hæfni umsækjenda til að gegna starfi hæstaréttardómara. Athugasemdir hans til mín hafa enn fremur skýrt þær forsendur sem lágu þessum áherslum til grundvallar. Í rökstuðningi dómsmálaráðherra til þeirra umsækjenda sem óskuðu eftir honum og tekinn er upp í kafla II hér að framan segir um þetta atriði:

„Í ljósi mikilla og stöðugt vaxandi áhrifa Evrópuréttarins á þróun réttarreglna hér á landi ákvað dómsmálaráðherra að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á því sviði réttarins að þessu sinni. Auk þess var á umsögn Hæstaréttar að skilja að sérstök ástæða væri til að nyr dómari við réttinn hefði reynslu af beitingu réttarfarsreglna.“

Í rökstuðningnum og skýringum ráðherra til mín er síðan vísað jöfnum höndum til sérstakrar þekkingar þess sem ráðherra lagði til að skipaður yrði í embættið á Evrópurétti og á réttarfari. Ég skil skýringar ráðherra svo að með þeirri ákvörðun sem tekin var hafi verið unnt að skipa einstakling sem hafði góða þekkingu á báðum ofangreindum sviðum lögfræðinnar. Hvorki í þeim gögnum sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur afhent mér

né í skýringum ráðherra til mín koma fram upplýsingar um hvernig var af hans hálfu staðið að því að gera samanburð á umsækjendum með tilliti til menntunar þeirra og starfsreynslu á þeim sviðum sem ráðherra kveðst hafa byggt ákvörðun sína á. Ég hef áður í álitinu frá 18. júní 2003 í máli nr. 3490/2002 lýst afstöðu minni til þess atriðis en í álitinu sagði m.a.:

„Ákvörðun um það hver skuli skipaður í [...] embætti úr hópi þeirra umsækjenda sem uppfylla lágmarkskröfur getur byggst á ýmsum sjónarmiðum. Eins og fram hefur komið hvíldi sú megin skylda 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. stjórnslulaga ber handhafa veitingarvalds þá að sjá til þess að nægar upplýsingar liggi fyrir um þau atriði.“

Hæstiréttur fjallaði í umsögn sinni um menntun, starfsreynslu og fræðistörf umsækjenda á sviði réttarfars. Í niðurstöðukafla umsagnarinnar er ekki vikið sérstaklega að námi, þekkingu eða starfsreynslu umsækjenda á sviði Evrópuréttar og á það jafnt við um D sem aðra umsækjendur.

Vegna tilvísunar dómsmálaráðherra í rökstuðningi hans til umsækjenda til þekkingar D á íslensku réttarfari tek ég fram að í skýringum ráðherra til mín hefur ekki komið fram hvernig ráðherra hagaði samanburði sínum á þekkingu og starfsreynslu umsækjenda á því sviði til að komast að niðurstöðu um hver þeirra teldist hæfastur á þeim grundvelli til að gegna embættinu.

Af rökstuðningi dómsmálaráðherra og skýringum hans til mín verður að mínu álitu ekki dregin önnur ályktun en sú að mat ráðherra á þeirri þekkingu D á Evrópurétti sem hann öðlaðist með námi sínu til meistaraþrófs og í tengslum við það m.a. námi í samkeppnisrétti hafi ráðið úrslitum um þá afstöðu ráðherra að hann skyldi skipaður í embættið. Það liggur hins vegar ekkert fyrir um hvernig þetta próf eða nám D hafi komið inn í samanburð á menntun og rannsóknum allra umsækjenda með tilliti til þess hver þeirra yrði talinn hæfastur á þeim grundvelli.

Eins og lýst er í fyrirspurnarbréfi mínu til dómsmálaráðherra hefur athugun mín fyrst og fremst beinst að því hvort fallast beri á það með dómsmálaráðherra að umrætt sjónarmið um Evrópurétt hafi eins og atvikum er háttað talist málefnalegt. Og í því samhengi hvort ráðherra hafi undirbúið þessa ákvörðun sína með fullnægjandi hætti og lagt nægjanlega traustan grundvöll að vali nefnds umsækjanda á grundvelli þessa sjónarmiðs, m.a. að virtum ákvæðum laga nr. 15/1998, grundvallarreglum stjórnsluluráttar og ákvæðum stjórnslulaga nr. 37/1993.

Ekki verður fullyrt af minni hálfu að dómsmálaráðherra geti ekki ákveðið að leggja áherslu á þekkingu umsækjenda á ákveðnu réttarsviði við val í embætti hæstaréttardómara. Það leiðir hins vegar af hlutverki Hæstaréttar sem almenns áfrýjunardómstóls að meginreglan hlýtur að vera að einstaklingar séu fyrst og fremst valdir til starfa sem dómara þar í ljósi starfsferils síns og almennrar lögfræðilegrar þekkingar til að geta sem best tekist á við hin fjölbreytilegu viðfangsefni réttarins. Eðlilega er góð þekking á réttarfarsreglum mikilvæg fyrir hæstaréttardómara sem dómara almennt. Sé talin þörf á því að byggja val á nýjum dómara í Hæstarétti á þekkingu á ákveðnu afmörkuðu réttarsviði tel ég að gera verði nokkuð ríkar kröfur til undirbúnings slíkrar ákvörðunar af hálfu ráðherra og þá meðal annars að gætt sé jafnræðis á milli umsækjenda. Þá tel ég að ráðherra verði að gæta að því að haga undirbúningi og meðferð slíks máls, sbr. 10. gr. stjórnslulaga, með þeim hætti að

lagður sé fullnægjandi grunnur að mati ráðherra á umsækjendum á grundvelli þekkingar þeirra á því réttarsviði.

Við mat á því hvort framangreint sjónarmið dómsmálaráðherra verði talið málefnalegt verður að horfa til þess að í lögum er ekki að finna nákvæma útlitun á þeim sjónarmiðum sem ráðherra ber að horfa til við val sitt á umsækjanda til dómaraembættis við Hæstarétt. Ég minni þó á að í 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 er sérstaklega vísað til starfsreynslu og lögfræðilegrar þekkingar en ekki verður talið að dómsmálaráðherra sé óheimilt að líta til annarra málefnaþra sjónarmiða, s.s. menntunar og eftir atvikum persónulegra eiginleika. Við úrlausn á því álitafni hvort umrætt sjónarmið um þekkingu umsækjenda á Evrópurétti geti talist málefnalegt tel ég að það hafi áhrif hvort litið verði svo á að ráðherra hafi lagt nægjanlega traustan grunn að mati sínu á þeim grundvelli.

Það álit ráðherra að þörf væri á því að til Hæstaréttar fengist maður með þekkingu á Evrópurétti var að sögn hans, sbr. skýringar hans til mín, byggt á langri reynslu hans sem sérfróðs manns um þróun utanríkismála og sem alþingismanns, fyrst sem formanns utanríkismálanefndar Alþingis þegar samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið var til meðferðar, og síðar sem menntamálaráðherra í 7 ár og nú síðast sem dómsmálaráðherra. „Á þeim grunni“ hafi hann talið að „þetta réttarsvið skipti meiru, þegar fram líða stundir“. Varðandi beiðni um skýringar og upplýsingar um það hvort og þá með hvaða hætti hafi verið staðið að því innan ráðuneytisins að leggja grunn að þeirri ákvörðun að leggja „að þessu sinni“ sérstaka áherslu á framangreint réttarsvið, og þá t.d. hvort tölulegar upplýsingar um fjölda mála á því sviði fyrir dómstólum landsins hefðu legið fyrir, segir m.a. svo í skýringarbréfi ráðherra til mín:

„Mat mitt er ekki byggt á tölulegum upplýsingum um fortíðina, enda var ég að gera tillögu um mann til setu í hæstarétti í meira en tvo næstu áratugi endist honum líf og heilsa. Ég tel einnig, að mála fjöldi fyrir hæstarétti einn og sér gefi ekki upplýsingar um mikilvægi einstakra þátta lögfræðinnar, enda getur svo farið að einn einstakur dómur sé talinn skipta sköpum á þýðingarmiklu sviði. Hér hafa þegar komið upp mál fyrir hæstarétti þar sem reynir á samspil Evrópuréttar og íslensks landsréttar og má þar t.d. nefna mál um ríkisábyrgð á launagreiðslum við gjaldþrot launagreiðanda og mál um sjálfábyrgð farþega á líkamstjóni sem hlýst af ölvun ökumanns.“

Í skýringum ráðherra til mín kemur enn fremur fram að ákvörðun hans um að leggja áherslu á að velja mann með þekkingu á Evrópurétti hafi ekki verið tekin áður en embættið var auglýst eða áður en umsóknir voru sendar til umsagnar Hæstaréttar. Samkvæmt því sem fram kemur í skýringum dómsmálaráðherra virðist því sem ekki hafi verið ákveðið að leggja áherslu á þetta sjónarmið fyrr en nauðsynlegt var að gera upp á milli umsækjenda með hliðsjón af þeim eiginleikum sem hver þeirra hafði fram að færa, eins og segir í skýringum ráðherrans.

Ég hef áður rakið að ég tel mig ekki geta fullyrt að núgildandi lög nr. 15/1998, um dómstóla, og almennar reglur stjórnarsýsluréttar girði fyrir það að dómsmálaráðherra geti ákveðið að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á tilteknu sviði lögfræðinnar við skipun í embætti hæstaréttardómara. Að teknu tilliti til þess að ráðherra er við þessar aðstæður að skipa mann í embætti hjá öðrum og sjálfstæðum handhafa ríkisvalds, sem ekki lýtur yfirstjórnunar- eða eftirlitsvaldi ráðherra, verður hann þó að leggja traustan grunn að mati sínu á því hvort málefnaleg ástæða sé til þess að byggja á slíku sjónarmiði. Vegna eðlis þess embættis sem hér um ræðir og almenns hlutverks Hæstaréttar að lögum verður að gera nokkuð strangar kröfur til dómsmálaráðherra í þessu efni. Í því sambandi verður að hafa í huga að krafa um að fyrirfram liggi fyrir nokkuð ígrundað mat hjá dómsmálaráðherra um þörf Hæstaréttar á tiltekinni lögfræðilegri þekkingu er einnig reist á nauðsyn þess að

ekki leiki vafi á því að mat ráðherra og val á umsækjanda til starfans sé reist á faglegum og málefnalegum sjónarmiðum.

Af gögnum málsins og skýringum ráðherra til mín verður lítið ráðið um hver var aðdragandinn að þeirri ákvörðun hans að leggja áherslu á þetta tiltekna sjónarmið um nauðsyn þess og þörf að skipa mann í Hæstarétt með þekkingu á Evrópurétti. Í fyrsta lagi virðist sem inntak þessa sjónarmiðs hafi í raun ekki verið mótað með öðrum hætti en sem almenn tilvísun til þekkingar á Evrópurétti. Hefur inntakið ekki verið skýrt nánar af hálfu ráðherra umfram það að benda á lögfestingu samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og aðild Íslands að þeim samningi, sbr. bréf ráðherra til mín, dags. 12. febrúar 2004. Í öðru lagi liggja engin gögn eða skjallegar upplýsingar fyrir um að lagt hafi verið í vinnu við að greina í hvaða mæli reynt hafi á réttaratriði sem talist geta til Evrópuréttar við málarekstur fyrir dómstólum landsins og þá hvort einhver vandi hafi skapast í þeim efnum. Í skýringum ráðherra er í þessu sambandi vísað til tveggja mála sem rekin hafa verið fyrir Hæstarétti. Í þriðja lagi liggur ekkert fyrir um að lagt hafi verið mat á þörfina fyrir þekkingu íslenskra dómara á réttarreglum EES-réttar m.a. í því ljósi að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið byggir á því að íslenskir dómendur geta ávallt, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, óskað eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins á lögfræðilegum álitaeftum um skýringar á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerðum sem í viðaukunum er getið, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1994, um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið.

Af gögnum málsins verður ráðið að þegar fyrir lá af hálfu ráðherra að hann hygðist byggja val sitt milli umsækjanda sérstaklega á þekkingu á Evrópurétti óskaði hann ekki eftir því við Hæstarétt að umsækjendur yrðu á grundvelli 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 metnir að nýju sérstaklega með þetta sjónarmið í huga. Það var því ekki aflað umsagnar Hæstaréttar um hvort slík þekking væri nauðsynleg að teknu tilliti til þróunar í íslenskum rétti og hvort umsækjendur teldust fullnægja kröfum um lögfræðilega þekkingu á því tiltekna réttarsviði sem ráðherra hafði ákveðið að leggja sérstaka áherslu á eða um hæfni þeirra á þessu réttarsviði. Aðstaðan í þessu máli var því sú að við val ráðherra á milli umsækjenda á grundvelli þekkingar þeirra á Evrópurétti lá ekki fyrir umsögn Hæstaréttar um hæfni þeirra á þessu sviði, sbr. 4. mgr. 4. gr. og 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998.

Ég legg áherslu á það í þessu sambandi að umsagnarhlutverk Hæstaréttar er tvíþætt samkvæmt lögum nr. 15/1998. Það er ekki takmarkað við að meta hvort umsækjendur fullnægi almennum hæfisskilyrðum til að gegna embætti hæstaréttardómara heldur er réttinum einnig falið að meta hæfni umsækjenda með tilliti til starfsferils og „lögfræðilegrar þekkingar“. Í ljósi ákvæða laga nr. 15/1998 og að virtu lögbundnu hlutverki Hæstaréttar sem almenns áfrýjunardómstóls gat Hæstiréttur í þessu tilviki ekki séð fyrir að mat ráðherra á umsækjendum yrði sérstaklega byggt á þekkingu þeirra á Evrópurétti. Þá liggur fyrir að ákvörðun dómsmálaráðherra um að horfa sérstaklega til þessa sjónarmiðs lá ekki fyrir fyrr en eftir að Hæstiréttur gaf umsögn sína. Í umsögn Hæstaréttar var því aðeins lagt mat á starfsferil og alhliða og almenna lögfræðilega þekkingu umsækjenda með áherslu á það réttarsvið sem einkennir starf dómara, þ.e. réttarfar, og þá út frá þörfum réttarins miðað við skipulag hans. Ráðherra lagði þannig án fyrirbyggjandi umsagnar Hæstaréttar mat á þörfina á því að í Hæstarétt yrði skipaður maður með þekkingu á þessu tiltekna réttarsviði auk þess sem hann lagði einhliða mat á þekkingu umsækjenda á Evrópurétti. Eins og ég vék að í kafla IV.3 hér að framan má val veitingarvaldshafa á sjónarmiði ekki leiða til þess að í reynd fari ekki fram samanburður á milli umsækjenda á grundvelli sjónarmiða sem lög leiða til að byggja eigi matið m.a. á, svo sem starfsreynslu og lögfræðilegri þekkingu, sbr. 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998. Hvort reglan um skyldubundið mat telst brotin ræðst meðal annars af því hversu afgerandi vægi megi ljá því sjónarmiði sem úrslitum er látið ráða. Hvaða vægi réttmætt var að ljá sjónarmiðinu um þekkingu á Evrópurétti hlaut að ráð-

ast af því hvort og þá hversu brýnt það var fyrir Hæstarétt að í réttinn veldist umsækjandi með þessa þekkingu. Þar sem umsögn Hæstaréttar lá ekki fyrir um það skorti óhjákvæmi-lega upplýsingar sem mikilvægar voru fyrir rétta beitingu hinna matskenndu valdheimilda veitingarvaldshafa.

Samkvæmt þessu fæ ég ekki annað séð en að við málsmeðferð dómismálaráðherra í framhaldi af umsögn Hæstaréttar, dags. 5. ágúst 2003, og við þá ákvörðun hans að leggja sérstaka áherslu á þekkingu á Evrópurétti við val milli umsækjenda hafi hann, eins og atvikum er háttað, ekki fullnægt kröfum 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 um að umsögn Hæstaréttar lægi fyrir um þetta atriði, bæði almennt með tilliti til þarfa réttarins og einnig um hæfni umsækjenda á þessu réttarsviði.

## 6.

Eins og að framan greinir hvíldi sú almenna skylda á dómismálaráðherra að leggja til við forseta Íslands að sá umsækjandi, sem telja varð hæfastan til að gegna embætti hæstaréttardómara, yrði skipaður í það. Heildstæður samanburður á framkomnum umsóknum, þar sem megináhersla er lögð á atriði sem geta varpað ljósi á væntanlega frammistöðu umsækjenda í starfinu, þurfti því að fara fram áður en ákvörðunin var tekin. Slíkt var einnig nauðsynlegt til að ganga úr skugga um hvort í málinu reyndi á þær reglur sem leiða af lögum nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Í samræmi við 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 bar ráðherra enn fremur að sjá til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en tillaga hans var lögð fyrir handhafa forsetavalds. Var honum því skylt að sjá til þess að viðhlítandi upplýsingar um þau atriði sem þýðingu áttu að hafa við mat á starfshæfni umsækjenda lægju fyrir áður en ákvörðunin var tekin.

Í sumum tilvikum kunna fullnægjandi upplýsingar um þau atriði sem skipta máli við matið að koma fram í umsóknum og fylgigögnum þeirra. Í þeim tilvikum er ekki þörf á að kalla eftir frekari upplýsingum áður en ákvörðun er tekin. Ef þær upplýsingar sem umsækjandi veitir þegar hann leggur fram umsókn varpa hins vegar ekki nægu ljósi á þessi atriði getur reynst nauðsynlegt að afla viðbótarupplýsinga frá umsækjanda eða eftir atvikum frá öðrum aðilum á grundvelli rannsóknarskyldu stjórnvalda, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga, og að gættri jafnræðisreglu 11. gr. sömu laga.

Áður hefur verið vikið að þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við mat ráðherra á því hver umsækjenda skyldi hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara. Sérstök áhersla virðist hafa verið lögð á þekkingu á Evrópurétti auk reynslu og þekkingar á réttarfari. Engin grein var gerð fyrir því í auglýsingu um hið lausa embætti hvort þekking á einu sérsviði lögfræðinnar yrði talin ákjósanlegri en þekking á öðrum sviðum. Þá var ekki unnt að ráða af hlutverki Hæstaréttar eða viðfangsefnum hæstaréttardómara að þekking á Evrópurétti myndi hafa þýðingu umfram þekkingu á öðrum sviðum lögfræðinnar. Umsækjendur höfðu því ekkert sérstakt tilefni til þess að gera í umsóknum sínum grein fyrir þekkingu sinni eða störfum á sviði Evrópuréttar í þeirri merkingu sem dómismálaráðherra notaði það hugtak.

Ég hef kynnt mér þær umsóknir sem umsækjendur lögðu fram og fylgigögn þeirra. Gáfu þær allar skýra mynd af námsferli þeirra og almennt var þar gerð grein fyrir námsárangri viðkomandi. Þar voru enn fremur tíundaðar upplýsingar um störf þeirra, þar á meðal aukastörf. Í sumum umsóknum var gerð grein fyrir ýmsum félags- og trúnaðarstörfum sem viðkomandi hafði gegnt.

Í einni umsókn var sérstaklega vikið að því á hvaða atriði reynt hafði í þeim störfum sem umsækjandinn hafði gegnt. Var þar meðal annars gerð grein fyrir því hvaða réttarsviðum störf hans hefðu einkum krafist að hann kynni skil á. Aðrar umsóknir báru að mínu áliti ekki að öllu leyti glöggvitni um á hvaða svið lögfræðinnar reynt hefði í störfum umsækjenda þó að í ýmsum tilvikum hafi verið unnt að draga ákveðnar ályktanir um það

atriði. Þannig tel ég að upplýsingar um starfsreynslu hafi gefið allskýra mynd af reynslu umsækjenda af meðferð og beitingu reglna réttarfars. Ekki verður hins vegar séð að leitað hafi verið eftir gögnum sem gátu varpað ljósi á hvernig til hefði tekist að þessu leyti í störfum umsækjenda, s.s. úrlausnum þeirra sem komu úr röðum dómara og gögnum um málatilbúnað lögmanna í röðum umsækjenda. Þó má af rökstuðningi ráðherra ráða að gögn í fórum ráðuneytisins, sem fólu meðal annars í sér mat á úrlausnum D sem héraðsdómara áður en hann hlaut skipun í tvö embætti héraðsdómara, hafi legið fyrir áður en ákvörðun var tekin. Ekki verður hins vegar séð að hliðstæðar upplýsingar um aðra umsækjendur hafi legið fyrir þannig að raunhæfur samanburður á umsækjendum að þessu leyti gæti farið fram. Þá var í umsögn Hæstaréttar ekki getið um það hvaða ályktanir hann dró af athugun sinni á gögnum um þessi atriði sem hann kveðst hafa tekið til athugunar.

Í rökstuðningi dómsmálaráðherra til umsækjenda er þess sérstaklega getið að Hæstiréttur hafi kallað D „til starfa innan sinna vébanda í mikilvægum málum“. Af gögnum málsins verður ráðið að þarna var um að ræða tvö dómsmál. Ekkert liggur fyrir um að dregnar hafi verið saman hliðstæðar upplýsingar um aðkomu annarra úr hópi umsækjenda að störfum í Hæstarétti eða hvernig hafi verið gerður samanburður milli umsækjenda á þeim grundvelli en fram kemur í umsóknum fjögurra umsækjenda að þeir hafi tekið sæti sem varadómarar í Hæstarétti í einstökum málum.

Þeir umsækjendur sem höfðu umfram aðra lagt stund á rannsóknir og fræðistörf létu sérstakar skrár yfir útgefin rit og greinar fylgja umsóknum sínum. Aðrir umsækjendur gátu þess eftir atvikum ef þeir höfðu birt greinar opinberlega um lögfræðileg efni. Gáfu þessar upplýsingar allskýrar vísbendingar um hvaða fræðasviðum lögfræðinnar athygli þeirra hefði einkum beinst að. Eðli málsins samkvæmt var þó ekki unnt að draga einhlíta ályktun af þeim upplýsingum um hver þekking þeirra á öðrum sviðum lögfræðinnar kynni að vera.

Þegar á ofangreind atriði er litið tel ég að ráðherra hafi tæplega verið unnt að ganga út frá því, þegar hann tók afstöðu til fyrirliggjandi umsókna, að þær ásamt fylgigögnum þeirra gæfu heildstæða mynd af þekkingu umsækjenda á Evrópurétti. Tel ég að rétt hefði verið að afla upplýsinga um hvort umsækjendur hefðu sérstaka þekkingu á Evrópurétti og eftir atvikum að hvaða marki reynt hefði á slíka þekkingu í störfum þeirra. Ég vek í þessu sambandi athygli á því, og þá meðal annars með tilliti til þeirrar áherslu sem dómsmálaráðherra leggur á að D hafi lokið meistaraþrófi að loknu 40 vikna námi við erlendan háskóla, að á allra síðustu árum hafa orðið breytingar á því framhaldsnámi sem stendur íslenskum lögfræðingum til boða og þá einnig á því í hvaða mæli slíkri þekkingaröflun er lokið með formlegu prófi. Að þessu þurfti einnig að gæta þegar aflað var upplýsinga um þekkingu og reynslu umsækjenda af Evrópurétti. Þá minni ég á að samkvæmt 8. tölulið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998 þarf sá sem skipaður er til að gegna embætti hæstaréttardómara að teljast hæfur í ljósi starfsferils síns og lögfræðilegrar þekkingar. Í málinu liggur ekkert fyrir um að í starfi D sem héraðsdómara við héraðsdóma Austurlands eða Suðurlands hafi reynt á úrlausnarefni á sviði Evrópuréttar.

Það er því afstaða mín að þekking umsækjenda á Evrópurétti hafi ekki verið upplýst nægjanlega áður en ákvörðun var tekin um hver yrði skipaður í embættið og var meðferð málsins að þessu leyti ekki í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga. Ég tel jafnframt að á skorti að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir um hvernig staðið var að samanburði milli umsækjenda um önnur atriði sem ætla verður að dómsmálaráðherra hafi litið til samkvæmt rökstuðningi hans til umsækjenda.

## 7.

Ég hef hér að framan lagt áherslu á að upplýsa hvaða grundvöll dómsmálaráðherra lagði að þeirri ákvörðun að byggja val sitt á umsækjenda um embætti hæstaréttardómara

á þekkingu á Evrópurétti og hvernig val hans milli umsækjenda fór fram. Ein ástæða þess er að í stjórnslurými eru slík atriði talin geta verið til marks um að veitingarvaldshafi hafi beitt valdheimildum sínum innan þeirra marka sem lög og reglur kveða á um. Af þessu til efni hef ég vísað til þess í öðrum álitum mínum hversu mikilvægt það er, meðal annars með tilliti til verkefna þeirra sem eiga að hafa eftirlit með slíkum embættisveitingum, að veitingarvaldshafinn geti að lokinni veitingu starfs lagt fram og sýnt með hvaða hætti hann aflaði upplýsinga um umsækjendur og hagaði samanburði á þeim. Þessi sjónarmið eiga við hvort sem um er að ræða eftirlit dómstóla, umboðsmanns Alþingis eða eftirlitsaðila á stjórnslu- stigi eins og kærunefndar jafnréttismála. Lagalegt umhverfi þessara mála leiðir einfaldlega til þess að þetta eftirlit verður ekki rækt eðlilega nema veitingarvaldshafar, þ.m.t. ráðherrar, sinni því að undirbúa ákvarðanir sínar þannig að þeir geti sýnt þessum eftirlitsaðilum með trúverðugum hætti hvernig staðið var að þeim. Hér koma einnig til sjónarmið um aukið gegnsæi í stjórnslunni. Ég vísa hér meðal annars til þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitu mínu frá 18. júní 2003 í máli nr. 3490/2002 sem laut að stöðuveitingu á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Í þessu máli liggur fyrir að þegar sleppir umsögn Hæstaréttar um umsækjendur og umsóknargögnum verður ekki séð að önnur gögn hafi verið dregin inn í mat á umsækj- endum en tvær umsagnir umsagnarnefndar samkvæmt 5. gr. laga nr. 92/1989 frá 11. febrúar 1992 og 5. maí 1997 um hæfi D til að gegna embættum héraðsdómara. Auk þess verður að ætla að dómur Hæstaréttar í þeim tveimur málum sem D hafði setið í sem varadómari hafi komið til skoðunar þar sem í rökstuðningi ráðherra segir að Hæstiréttur hafi kallað D til starfa „í mikilvægum málum“. Það verður því að ganga út frá því að dómsmálaráðherra hafi byggt niðurstöðu sína á þessum gögnum og eigin mati á því hvort þörf væri á að leggja að þessu sinni sérstaka áherslu á þekkingu á Evrópurétti við val á nýjum dómara til starfa í Hæstarétti Íslands.

Ég legg á það áherslu að jafnvel þótt fallist væri á að ráðherra hefði verið heimilt að byggja tillögu sína um val á nýjum hæstaréttardómara á þekkingu á Evrópurétti þá leysti það ráðherra ekki undan þeirri skyldu að rannsaka og bera saman hæfni umsækjenda á sviði Evrópuréttar með það að markmiði að leiða í ljós hver þeirra var hæfastur á grund- velli þess sjónarmiðs. Ég tel að í þessu efni verði ekki byggt á þeirri staðhæfingu einni „að engu því, sem aðrir umsækjendur lögðu fram eða tíunduðu í ítarlegum umsóknum sínum“ um þetta réttarsvið „[verði] jafnað við meistaragráðu [D] á því sviði“ svo vitnað sé í bréf dómsmálaráðherra til mín, dags. 12. febrúar 2004.

Hvað sem líður hugsanlegri heimild dómsmálaráðherra til að byggja tillögu sína um hver skuli valinn úr hópi umsækjenda um embætti hæstaréttardómara sérstaklega á þekk- ingu á afmörkuðu sviði lögfræðinnar hef ég hér að framan lýst þeirri niðurstöðu minni að annmarkar hafi verið á undirbúningi þeirrar ákvörðunar sem ráðherra tók og þær kvartanir sem um er fjallað í álitu þessu beinast að. Vegna þessara annmarka tel ég að mál þetta hafi ekki verið í réttu horfi og því ekki hagað í samræmi við reglur stjórnsluréttarins og þær kröfur sem ég tel að leiði af lögum nr. 15/1998 þegar ráðherra tók ákvörðun sína.

Þær kvartanir sem um er fjallað í álitu þessu hafa einnig beinst að því að við val sitt úr hópi umsækjenda hafi dómsmálaráðherra ekki fylgt reglunni um að hæfasti umsækjandinn skyldi valinn. Til þess að eftirlitsaðili eins og umboðsmaður Alþingis geti lagt mat á hvort þeirri reglu hafi verið fylgt verður undirbúningur málsins að hafa verið með réttum hætti og þar með að sá grundvöllur og sjónarmið sem veitingarvaldshafinn byggði á hafi verið réttilega ákveðin. Sérstaklega á þetta við þegar veitingarvaldshafi ákveður að byggja val sitt úr hópi umsækjenda á mjög afmörkuðu atriði og atriði sem að mati veitingarvaldshafa veitti þeim umsækjenda sem hann valdi einum sérstöðu í hópi umsækjenda. Víst er að þá heggur nærri að valið hafi verið að byggja á sjónarmiði sem beinlínis leiðir til þess að hæfni annarra umsækjenda kemur ekki til mats. Í þessu sambandi gæti skipt miklu að fyrir lægi

af hálfu veitingarvaldshafa hvernig hann hefur metið stöðu annarra umsækjenda með tilliti til þessa sjónarmiðs og þá annarra sjónarmiða sem kynnu að hafa komið til skoðunar. Ég tek fram að í þessu efni geri ég mun á efni rökstuðnings til umsækjenda og því hvernig veitingarvaldshafi skýrir fyrir eftirlitsaðila eins og umboðsmanni Alþingis hvernig hann stóð að samanburði á umsækjendum eftir atvikum með framlagningu gagna.

Það er ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að taka sjálfstætt afstöðu til þess á hvaða sjónarmiðum val milli umsækjenda hefði átt að byggjast. Það var verkefni dómsmálaráðherra innan þess ramma sem lög og reglur um frjálst mat setja honum að þessu leyti. Ég hef hér að framan lýst þeirri niðurstöðu minni að ákveðnir annmarkar hafi verið á undirbúningi málsins og þar með hvernig lagður var grundvöllur að vali og beitingu þess sjónarmiðs sem ráðherra hefur skýrt að einkum hafi ráðið vali hans milli umsækjenda. Eins og mál þetta liggur fyrir mér og með tilliti til möguleika umboðsmanns Alþingis til að leggja mat á gögn þess og þær skýringar sem ráðherra hefur látið mér í té er það niðurstaða mín að vegna þessara annmarka sé ekki rétt að ég fjalli frekar um þau atriði í kvörtunum þessa máls sem beinast að ákvörðun ráðherra sem mál þetta fjallar um.

## 8.

Í kvörtunum þeim sem fjallað er um í álitu þessu er því haldið fram að rökstuðningur sá sem ráðherra veitti umsækjendum hafi ekki verið fullnægjandi og í samræmi við lög. Í þessu sambandi tek ég fram að ég tel ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við umræddan rökstuðning eins og hann var settur fram í bréfum ráðherra til umsækjenda. Ég hef itrekað í álitum lýst þeim kröfum sem ég tel að gera verði til rökstuðnings af hálfu veitingarvaldshafa þegar svarað er beiðnum umsækjenda þar um en um almenn sjónarmið um efnis slíks rökstuðnings vísa ég til álits míns frá 18. júní 2003 í málinu nr. 3490/2002. Í rökstuðningi dómsmálaráðherra var lýst menntun og starfsferli þess umsækjanda sem fékk starfið, tilgreint á hvaða lagagrundvelli það var veitt og vísað til umsagnar Hæstaréttar sem áður hafði verið kynnt umsækjendum. Þá var lýst á hvaða sjónarmiðum ráðherra hefði byggt val sitt úr hópi umsækjenda. Ég hef talið að umsækjendur um störf hjá hinu opinbera ættu ekki kröfu á því að veitingarvaldshafi lýsti því í rökstuðningi til hvers umsækjanda hvaða einstaklingsbundnu ástæður hafi ráðið því að hann var ekki valinn til starfsins og þar með að lýst væri samanburði á honum og þeim sem fékk starfið. Almenn á umsækjandi að geta gert sér grein fyrir því á grundvelli rökstuðnings hvers vegna ákveðinn umsækjandi var valinn og hvað réð því að sá fékk starfið en ekki hann. Það er svo annað mál hvort umsækjandi er sáttur við efni rökstuðningsins og þær ástæður sem kunna að hafa ráðið vali veitingarvaldshafans.

## V.

Þær óskráðu grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins sem gilda um veitingu opinberra starfa hafa annars vegar að markmiði að tryggja jafnræði þeirra sem kunna að vilja sækja um slík störf og hins vegar að hæfasti umsækjandinn verði valinn. Þessum reglum er líka ætlað að tryggja að veitingarvaldshafi taki ekki ákvarðanir um veitinguna að eigin geðþótta heldur í samræmi við þá almannahagsmuni sem honum er ætlað að standa vörð um. Mikilvægur liður í að tryggja umrætt jafnræði og að til þjónustu í þágu hins opinbera séu valdir þeir sem á hverjum tíma teljast hæfastir til viðkomandi starfa er að störf hjá hinu opinbera séu auglýst. Sé það niðurstaða veitingarvaldsins að þörf sé á að fá til starfa hjá hinu opinbera starfsmann með tiltekna sérfræðipækkingu og það samrýmist þeim lögum sem um starfið gilda verður, hvað sem líður lagaskyldum um auglýsingar á lausum störfum og lágmarksreglum um efni þeirra, að telja að það sé í betra samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti að upplýsingar um að sóst sé eftir ákveðinni sérfræðipækkingu komi fram í auglýsingu um starfið. Ég tek þó fram að ég tel að veitingarvaldshafar verði almennt að fara varlega í



þessum efnunum og þá með það í huga að þrængja ekki fyrirfram um of þann hóp sem sækjast kann eftir störfum hjá hinu opinbera.

Ég tek framangreint fram þar sem ég tel að ef það var á annað borð niðurstaða dómsmálaráðherra að þörf væri „að þessu sinni“ að leggja sérstaka áherslu á að fá til starfa í Hæstarétti einstakling sem hefði þekkingu á Evrópurétti hefði í samræmi við það sem áður sagði verið eðlilegra að slíkt kæmi fram í auglýsingu um embættið. Þar með hefðu þeir sem töldu sig búa yfir slíkri þekkingu og uppfylltu skilyrði til að geta sótt um embætti hæstaréttardómara getað gert það. Með því hefði stjórnvaldið sinnt þeirri skyldu sinni að leitast við að velja þá hæfustu einstaklinga sem kostur er á til opinberra starfa. Við val á nýjum hæstaréttardómara verður líka að hafa í huga að þar er verið að velja til starfa einn af níu dómurum og almennt verður að ætla að þar sé verið að velja einstakling sem starfa muni í réttinum til starfsloka. Það skiptir því miklu að þegar val úr hópi umsækjenda er byggt sérstaklega á þekkingu á mjög afmörkuðu sviði lögfræðinnar að viðkomandi hafi í reynd mikla og góða þekkingu á viðkomandi sviði því þess er vart að vænta að val á öðrum dómurum verði um skeið byggt á sama sjónarmiði.

## VI.

Í núgildandi löggjöf er dómsmálaráðherra falið það verkefni að leggja til við forseta Íslands hvern úr hópi umsækjenda skuli skipa í embætti hæstaréttardómara. Hæstiréttur Íslands hefur eins og skýrt var hér að framan fengið aukna aðkomu að vali á dómaraefni með lögum nr. 15/1998, um dómstóla. Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll þjóðarinnar og stjórnskipun landsins byggir á ákveðnu sjálfstæði hans sem æðsta handhafa eins þriggja þátta ríkisvaldsins, dómssvaldsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Hér að framan var einnig vísað til alþjóðlegra tilmæla um sjálfstæði dómssvaldsins og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sem kveður á um tilvist sjálfstæðra og óvilhallra dómstóla í hverju aðildarríki. Á sama veg er nú mælt fyrir um í 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. þá breytingu sem gerð var með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Um leið og miklu skiptir að hverju sinni veljist sem hæfastir einstaklingar til starfa innan dómstólanna þurfa dómstólarnir, og þá sérstaklega Hæstiréttur, og einstakir dómendur að njóta trausts jafnt almennings sem fyrirsvarsmanna annarra þátta ríkisvaldsins.

Ég tel að það sé ekki fallið til þess að viðhalda og styrkja traust manna á æðsta dómstól þjóðarinnar ef val á nýjum dómara leiðir til verulegra opinberra deilna um hæfni viðkomandi til að gegna starfinu eða þá aðferð sem viðhöfð var við val á honum. Það að mér skuli berast þrjár kvartanir vegna ákvörðunar dómsmálaráðherra um veitingu sama embættis hæstaréttardómara og ég telji tilefni til að taka þær til athugunar með þeim hætti sem gert er í álitinu þessu auk þeirrar umræðu sem orðið hefur í þjóðfélaginu um umrædda embættisveitingu hæstaréttardómara og þær næstu þar á undan hefur leitt huga minn að því fyrirkomulagi sem nú er viðhaft við val á hæstaréttardómurum. Vitanlega er það svo að ekkert form þessara mála er svo einhlítt að niðurstaða um það hver skuli skipaður í embætti hæstaréttardómara geti ekki orðið viðfangsefni þjóðfélagsumræðunnar og það er eðlilegur þáttur í því þjóðskipulagi sem við Íslendingar höfum valið okkur að ákvarðanir stjórnvalda um þetta sem annað geti verið viðfangsefni slíkrar umræðu. Í því felst líka mikilvægur þáttur í því aðhaldi sem opinber umræða á að veita stjórnvöldum. Það er því ekki svo að hugsanlegar breytingar á fyrirkomulagi við val á hæstaréttardómurum eigi að hafa það að markmiði að koma í veg fyrir umræður um slíka embættisveitingu heldur tel ég ástæðu til að hugað verði að því hvort einhverjar breytingar á núverandi fyrirkomulagi geti verið til þess fallnar að treysta enn betur en þegar er grundvöll ákvörðunar um hverjir eru valdir til setu í æðsta dómstól þjóðarinnar, Hæstarétti.

Það verkefni dómsmálaráðherra að gera tillögu til forseta Íslands um hvern skuli skipa í embætti hæstaréttardómara verður að telja til mikilvægra stjórnarathafna. Ráðherra er þar

falið sem fyrirvarsmanni framkvæmdarvaldsins á sviði stjórnýslu dómsmála að taka og bera ábyrgð á veitingu þessara embætta. Ég hef áður lýst því að ég tel að þær breytingar sem gerðar voru á skipan þessara mála með lögum nr. 15/1998, um dómstóla, hafi leitt til þess að umsögn Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda hafi fengið aukið vægi og það hafi verið liður í að styrkja sjálfstætt og óháð dómshald í landinu. Skýringar dómsmálaráðherra til mín í tilefni af þeim kvörtunum sem um er fjallað í álitinu þessu benda hins vegar til þess að það sé afstaða hans að umsögn Hæstaréttar hafi ekki það sama vægi við úrlausn þessara mála og ég hef talið hér að framan þegar val á nýjum dómara er byggt á þekkingu á ákveðnu afmörkuðu sviði lögfræðinnar. Ég tel að við val einstaklinga til dómara starfa í Hæstarétti þurfi, í samræmi við þá óskráðu grundvallarreglu stjórnýsluréttarins að hæfasti umsækjandinn skuli valinn, að liggja fyrir samræmt faglegt mat á hæfni umsækjenda til að gegna embættinu í ljósi starfsferils og lögfræðilegrar þekkingar, og þá þeirrar lögfræðilegu þekkingar á einstökum sviðum sem veitingarvaldshafinn ákveður að byggja á. Þetta mat verður að vera þannig úr garði gert að veitingarvaldshafinn geti stuðst við það þegar tekin er afstaða til þess hvern hann telur hæfastan úr hópi umsækjenda.

Meginreglan við veitingu opinberra starfa er að það sé verkefni veitingarvaldshafans sjálfs að sjá til þess að mat af framangreindum toga liggi til grundvallar samanburði á umsækjendum. Í lögum eru þó ýmsar undantekningar þar frá þar sem ákveðnum stjórnvöldum eða sérstökum nefndum er ætlað að veita umsögn um hæfi og hæfni umsækjenda um opinber störf. Það verður að ætla, eins og áður sagði, að það hafi verið liður í að efla sjálfstæði dómstólanna, að fela Hæstarétti með lögum nr. 15/1998, um dómstóla, aukið verkefni við að veita umsögn um þá sem sækja um embætti hæstaréttardómara. Eins og atvik urðu í því máli sem um er fjallað í álitinu þessu kann að vera tilefni til að huga að því að nánar verði mælt fyrir í lögum um fyrirkomulag og efni þessarar umsagnar Hæstaréttar eða annars aðila sem falið yrði að meta hæfi og hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara. Ég tek fram að þessi ábending mín beinist aðeins að þessari umsögn sem liðar í undirbúningi að ákvörðun veitingarvaldshafans. Eins og fyrirkomulagi þessara mála er nú hátt að þarf umsagnaraðilinn einnig að gæta þess að ganga ekki með umsögn sinni inn á verksvið veitingarvaldshafans.

Sú skipan mála að fela dómsmálaráðherra að koma að skipun dómara í Hæstarétti í því formi sem gildandi löggjöf kveður á um er hliðstæð eða áþekkt því sem tíðkast í nágrannalöndum okkar sem búa við sambærilegt þjóðskipulag. Það hefur verið talið rétt að hvað sem líður stefnumiðum um sjálfstæði dómshaldsins þá leikist þessir þættir ríkisvaldsins á með þessum hætti við skipun í embætti hæstaréttardómara. Ráðherra er þarna ætlað að bera hina stjórnýslulegu og pólitísku ábyrgð á embættisveitingunni. Í samræmi við þingræðisskipulagið þarf ráðherra að svara fyrir þessar ákvarðanir í embætti sínu eins og aðrar gagnvart Alþingi og kjósendum ef hann er jafnframt alþingismaður. Álitafnið er hins vegar hvort það sé tilefni til þess að styrkja með einhverjum hætti meðferð þessa veitingarvalds með það í huga að renna frekari stoðum undir sjálfstæði Hæstaréttar og traust manna á æðsta dómstól þjóðarinnar og þeim dómendum sem þar sitja á hverjum tíma. Liður í því kann að vera að styrkja betur faglegt og óháð mat á umsækjendum áður en ákvörðun um veitingu er tekin og ætla öðrum handhöfum hinna þriggja þátta ríkisvaldsins einhverja aðkomu að veitingu embættis hæstaréttardómara og þar með að veita dómsmálaráðherra aukið aðhald við ákvarðanir hans í þessu efni. Í nágrannalöndum okkar hafa verið ræddir kostir og gallar þess t.d. að tillaga dómsmálaráðherra um hvern skipa skuli í embætti hæstaréttardómara þurfi að hljóta staðfestingu ríkisstjórnar í heild eða þjóðþingsins. Það þarf að taka afstöðu til þess hvort slíkt aðhald gæti stuðlað að betri undirbúningi slíkra ákvarðana og þar með dregið úr líkunum á því að sá sem valinn er til starfsins þurfi að sæta því að opinber umfjöllun um embættisveitinguna verði með þeim hætti sem reyndin hefur orðið

í fleiri en einu tilviki þegar nýr dómari hefur verið skipaður til starfa í Hæstarétti síðustu misseri.

Því var lýst hér fyrr í þessu álitu að í tengslum við endurskoðun dómstólalaga í þeim ríkjum sem næst standa okkur að réttarskipan, Danmörku og Noregi, á síðasta áratug var fyrirkomulag við útnefningu hæstaréttardómara meðal þess sem var umfjöllunarefni þeirra nefnda sem unnu að málinu. Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 15/1998, um dómstóla, er meðal annars vísað til þessarar umræðu og tekið fram að við gerð frumvarpsins hafi ekki verið talið tilefni til að gera tillögur um breytingar á núverandi skipan að þessu leyti og jafnframt að ekki hafi heldur verið gerðar breytingar á þessum málum í nágrannalöndum okkar. (Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 1138.) Þessi tilvísun til óbreytts fyrirkomulags í nágrannalöndum okkar, Danmörku og Noregi, er rétt að því er varðar hina formlegu aðkomu dómsmálaráðherra að veitingu embættis hæstaréttardómara. En við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um þetta efni í framhaldi af nefndarstarfi í þessum tveimur ríkjum, í Danmörku árið 1998 og í Noregi árið 2001, var sérstakri dómnefnd í báðum þessum löndum falið að fjalla um umsóknir allra dómara, líka hæstaréttardómara að undanskildum forsetum Hæstaréttar, og láta uppi rökstudda umsögn um hæfi þeirra og hæfni. Var þar um að ræða skipan áþekka þeirri sem tekin var upp hér þegar á árinu 1989 varðandi umsóknir um embætti héraðsdómara. Þegar álit dómnefndar liggur fyrir veitir Hæstiréttur í þessum ríkjum ráðherra umsögn um viðhorf sitt til umsækjenda. Það er líka ljóst af lestri hinna nýju lagaákvæða um þessi mál í Danmörku og Noregi að þar er lögð áhersla á að dómara séu valdir á grundvelli mikilla faglegra krafna og mismunandi starfsreynslu. Í 2. mgr. 55. gr. norsku laganna (domstolloven) er þetta orðað svo:

„Til dommere bør utnevnes personer som tilfredsstillter høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Dommere til Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene bør rekrutteres blant jurister med forskjellig yrkesbakgrunn.“

Í 43. gr. dönsku laganna (retsplejeloven) segir svo:

„Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansørgernes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges afgørende vægt på ansørgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansørgernes juridiske erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund.“

Í þessum ríkjum hefur verið talið rétt að mæla í lögum fyrir um ýmis atriði sem almennt verður að ætla að komi jafnan inn í mat á umsækjendum um stöður dómara, og þá sérstaklega hæstaréttardómara, hvað sem beinum lagafyrirmælum líður. Af skýringum að baki ákvæðunum má ráða að í þessum efnum kunni sérstakar aðstæður í viðkomandi ríkjum að hafa haft áhrif. Það hvort þörf sé á að ganga svo langt í lagasetningu sem þarna hefur orðið raunin er meðal þess sem ástæða gæti verið til að taka til skoðunar hér á landi.

Við setningu fyrstu laga um umboðsmann Alþingis var gengið út frá því að umboðsmaður hefði viðtækar heimildir til að hafa eftirlit með störfum stjórnvalda og tekið var fram í athugasemdum með frumvarpi til laganna að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslunni. Þar á meðal skal umboðsmaður gera tillögur til að ráða bót á meinbugum á lögum og reglugerðum sem hann kemur auga á. (Alþt. 1986–1987, A-deild, bls. 2560.) Með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tel ég rétt að vekja athygli Alþingis og dómsmálaráðherra á þeim atriðum sem lýst hefur verið hér að framan og þá með það í huga að tekin verði afstaða til þess hvort þörf sé á að fyrirkomulag við undirbúning og ákvarðanir um skipun í embætti

dómara við Hæstarétt Íslands verði tekið til endurskoðunar og lagabreytingar gerðar af því tilefni ef sú verður niðurstaðan.

### VII. Niðurstaða.

Samkvæmt því sem rakið er hér að framan er það niðurstaða mín að málsmeðferð dómsmálaráðherra við undirbúning að skipun í embætti dómara við Hæstarétt Íslands í ágúst 2003 hafi ekki fullnægt kröfum 4. mgr. 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, um að umsögn Hæstaréttar lægi fyrir um þá lögfræðilegu þekkingu sem ráðherra hafði ákveðið að leggja sérstaka áherslu á við val milli umsækjenda og þá hafi rannsókn málsins ekki verið í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Vegna þessara annmarka var ekki af hálfu dómsmálaráðherra lagður fullnægjandi grundvöllur að skipun D í embætti hæstaréttardómara. Það er ekki hlutverk mitt að lögum að taka afstöðu til þess hvaða lagalegu afleiðingar þessir annmarkar á meðferð málsins kynnu að hafa í för með sér ef um þetta yrði fjallað af dómstólum. Það eru tilmæli mín til dómsmálaráðherra að framvegis verði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem lýst er í álitinu þessu við undirbúning og veitingu embætta hæstaréttardómara. Þá tel ég rétt að vekja athygli Alþingis og dómsmálaráðherra á tilteknum atriðum er lúta að skipun hæstaréttardómara með það í huga að tekin verði afstaða til þess hvort þörf sé á að fyrirkomulag við undirbúning og ákvarðanir um skipun í embætti dómara við Hæstarétt Íslands verði tekið til endurskoðunar og lagabreytingar gerðar af því tilefni ef sú verður niðurstaðan.

### VIII. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um það hvort gerðar hefðu verið einhverjar tilteknar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Svarbréf ráðuneytisins barst mér 7. febrúar 2005. Í upphafi bréfsins er tekið fram að viðbrögð við álitinu umboðsmanns Alþingis taki óhjákvæmilega mið af því að hlutverk umboðsmanns sé að meginstefnu til tvíþætt, þ.e. annars vegar að hafa eftirlit með stjórnvöldum samkvæmt gildandi lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og hins vegar að benda á meinbugi á lögum. Þá segir að fyrir þá sem bregðist við álitum umboðsmanns skipti miklu að umboðsmaður haldi þessum þáttum aðgreindum við embættisfærslu sína. Þá er í bréfinu vísað til þess að dóms- og kirkjumálaráðherra hafi gert niðurstöðu álitis míns að umtalsefni í umræðum á Alþingi 24. maí 2004 og eru eftirfarandi ummæli hans tekin orðrétt upp í bréfi ráðuneytisins:

„Ég tek álit umboðsmanns Alþingis alltaf alvarlega og skoða þau vel. Þau eru til leiðbeiningar miðað við stöðu hans sem álitsgjafa. Rík ástæða er fyrir þingmenn til að íhuga þetta álit umboðsmanns sérstaklega því ég fullyrði að við samþykkt laga um dómstóla hafi þingmenn ekki talið að með því samþykki yrði sú grundvallarbreyting á skipan hæstaréttardómara sem leiða má af lögskýringum umboðsmanns í því máli sem hér er rætt.

Hér stendur svo á að hæstiréttur veitti umsögn samkvæmt lögnum og taldi alla umsækjendur uppfylla kröfur um hæfi og hæfni. Alþingi hefur aldrei samþykkt neina lagareglu sem styður hið óvænta sjónarmið umboðsmanns, að senda hafi þurft mál aftur til umsagnar í hæstarétt eftir að ég ákvað að leggja meistarapróf í Evrópurétti til grundvallar við málefnalega ákvörðun.

Ýmsir aðrir lögfræðingar en umboðsmaður hafa látið í ljós þá eindregnu skoðun að ég hafi uppfyllt lagaskyldu mína um álitsumleitan réttarins, ekki sé unnt að gera þá kröfu til ráðherra að fara að lagareglu sem aldrei hafi verið sett af Alþingi. En um slíka hluti geta menn alltaf deilt.

Ég vil láta í ljós þá skoðun að þótt hæstarétti sé vel treystandi til að meta hæfi umsækjenda um embætti þá er ekki þar með sagt að dómarrar réttarins, svo ágætir sem þeir eru, séu allra manna heppilegastir til að kveða upp úr um það á hvaða sviði rétturinn standi höllustum fæti hverju sinni, á hvaða sviði hann mætti helst bæta við sig sérfræðikunnáttu.

Samkvæmt álitum umboðsmanns var það málefnalegt sjónarmið í stjórnslu minni að leggja áherslu á menntun og þekkingu í Evrópurétti við val á milli umsækjenda. Skipunin var byggð á málefnalegum forsendum. Það má hins vegar alltaf deila um hvenær nægilega er rannsakað hversu mikið hver og einn umsækjandi kann fyrir sér á tilteknu sviði. Ég taldi ítarlegar umsóknir hinna ágætu umsækjenda gefa fullnægjandi mynd.

Umboðsmaður telur að rannsóknarregla stjórnslulaga hafi ekki verið uppfyllt nægilega með því að ekki var leitað frekari gagna en fram koma í umsóknum um þekkingu allra umsækjenda í Evrópurétti. Mér hefði með sömu rökum, án frekari rannsókna, verið óheimilt að velja annan þeirra umsækjenda sem hæstiréttur taldi heppilegast að skipa vegna þekkingar hans í réttaritari.

Virðulegi forseti. Af því sem hér hefur verið sagt er ljóst að ég er ekki samþykkuð þeirri niðurstöðu umboðsmanns að ég hafi ekki fullnægt kröfum dómstólalaga eða sinnt rannsóknarskyldu í samræmi við stjórnslulög. Ég hvorki skildi né skil dómstólalögin með þeim hætti sem umboðsmaður virðist gera. Ég mun hins vegar skoða ábendingar hans alvarlega enda ber ég vissulega virðingu fyrir umboðsmanni. Mér var hins vegar ómögulegt að fara eftir skýringu sem ég hafði aldrei heyrt og umboðsmaður kynnti ekki til sögunnar fyrr en í álitum sínu, rúmum átta mánuðum eftir að skipað hafði verið í starfið.“

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín er lýst þeirri afstöðu ráðuneytisins að við undirbúning skipunar í embætti hæstaréttardómara í ágúst 2003 hafi verið gætt ákvæða laga nr. 15/1998, um dómstóla, með því að afla lögmæltrar umsagnar hæstaréttar við undirbúning ákvörðunarinnar. Því verði ekki fallist á sjónarmið mín þess efnis að lagalegir annmarkar hafi verið á meðferð málsins. Tekið er fram að niðurstaða mín haggi ekki lögmæti skipunar í embætti hæstaréttardómara í ágúst 2003 og hafi því ekki verið gripið til sérstakra ráðstafana af því tilefni. Hins vegar sé ráðherra heimilt, en ekki skylt að lögum, að gefa hæstarétti kost á að tjá sig að nýju um einstaka þætti við undirbúning skipunar hæstaréttardómara, telji hann það af einhverjum ástæðum heppilegt. Er athygli mín vakin á því að það hafi verið gert við undirbúning skipunar hæstaréttardómara í október 2004.

Í bréfi ráðuneytisins til mín er því næst vikið að því að ég hafi vikið athygli dómsmálaráðherra og Alþingis á tilteknum atriðum sem lúti að skipun hæstaréttardómara með það fyrir augum að tekin verði afstaða til þess hvort þörf sé á að fyrirkomulag við undirbúning og töku ákvæðana um skipun í embætti dómara við Hæstarétt Íslands verði tekið til endurskoðunar og lagabreytingar gerðar af því tilefni ef sú verði niðurstaðan. Er um þetta atriði vísað til ummæla dóms- og kirkjumálaráðherra í umræðum á Alþingi 24. maí 2004 og í ávarpi á aðalfundi Dómarafélags Íslands 26. nóvember 2004. Í niðurlagi bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir svo:

„Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tekur undir það, sem fram kemur í álitum yðar, að ekkert form sé einhlítt um fyrirkomulag við val á hæstaréttardómurum. Bendið þér m.a. á, að tilefni kunni að vera til að huga að því, að nánar verði mælt fyrir í lögum um fyrirkomulag og efni umsagnar hæstaréttar sem liðar í undirbúningi að ákvörðun veitingarvaldshafans. Bendið þér enn fremur á, að eins og fyrirkomulagi þessara mála sé nú háttað, þurfi umsagnaraðilinn einnig að gæta þess að ganga ekki með umsögn sinni

inn á verksvið veitingarvaldshafans. Samkvæmt gildandi lögum er ekkert í vegi fyrir því, að hæstiréttur setji sér viðmið við gerð umsagnar réttarins um umsækjendur um embætti hæstaréttardómara, sem stuðli að samræmdu, faglegu mati á hæfni umsækjenda til að gegna embættinu í ljósi starfsferils og lögfræðilegrar þekkingar.

Það er afstaða dóms- og kirkjumálaráðherra, að rétt sé að fylgjast með og ræða hvernig að skipun dómara er staðið í ólíkum löndum og draga lærdóm af því, sem best hefur reynst. Það var gert við setningu dómstólalaga 1998. Eins og að framan segir, hefur dóms- og kirkjumálaráðherra ekki sannfærst um að nokkur leið sé betur fær til að skipa dómara en nú er lögfest, þó alls ekki sé hún fullkomin.“

#### 14.4.

#### Ráðning yfirfélagsráðgjafa.

Skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun. Hæfi.  
Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Aðgangur að gögnum.  
(Mál nr. 3955/2003)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun að hún skyldi leyst frá störfum sem yfirfélagsráðgjafi á Landspítala-háskólasjúkrahúsi vegna skipulagsbreytinga. Kvörtunin laut enn fremur að ráðningu B í starf yfirfélagsráðgjafa en það starf varð til við skipulagsbreytingarnar.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 6. júlí 2004. Taldi hann að ákvörðun um að segja A upp störfum hefði verið sérstakur stjórnarsýslugerðingur, sem hefði verið til lykta leiddur 13. nóvember 2002, enda hefði tilkynning um ákvörðunina komið til A þann dag. Þar sem kvörtun A barst umboðsmanni 14. nóvember 2003 yrði að telja að ársfrestur til að bera fram kvörtun af því tilefni, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri liðinn.

Athugun umboðsmanns leiddi ekki í ljós að draga mætti í efa óhlutdrægni D til að taka þátt í undirbúningi og úrlausn málsins vegna vináttu við B. Þá taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við rannsókn málsins á grundvelli 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem lágu fyrir um samstarf D við umsækjendur svo og stjórnunarlegri stöðu hennar taldi hann m.a. ekki forsendu til að álíta að athugun á samstarfshæfni umsækjenda hefði verið ófullnægjandi þótt ekki hefði verið leitað umsagnar samstarfsfólks þeirra á viðkomandi starfssviðum.

Umboðsmaður fjallaði sérstaklega um það hvort rökstuðningur, sem sjúkrahúsið veitti A í tilefni af ráðningu B, hefði samrýmst kröfum 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga en þar segir að í rökstuðningi skuli, þar sem ástæða er til, rekja í stuttu máli upplýsingar um málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Var það afstaða hans að lýsing á atriðum varðandi starfshæfni B í rökstuðningnum hafi verið fremur takmörkuð enda hafi þar einungis verið lýst almennum ályktunum handhafa veitingarvalds af gögnum málsins m.a. um menntun og reynslu B án þess að þar kæmi fram í hverju sú menntun og reynsla fælist. Taldi hann að þessi lýsing samrýmdist ekki þeim kröfum sem leiddar yrðu af 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga og að 3. mgr. sama ákvæðis hafi ekki komið í veg fyrir að nánari grein væri gerð fyrir bæði menntun og reynslu B.

Kvörtunin laut enn fremur að því að A hefði verið synjað um að fá afhent afrit tiltekinna gagna málsins eftir að ákvörðunin var tekin eða upplýsingar um efni þeirra. Umboðsmanni þótti ljóst að A hefði verið synjað um aðgang að umsókn B og gögnum sem fylgt höfðu umsókninni án þess að fram hefði farið mat á þeim tilteknu upplýsingum sem þar kæmu fram eins og áskilið er, sbr. 15. og 17. gr. stjórnarsýslulaga svo

og 2. mgr. 16. gr. sömu laga. Þá yrði ekki séð að tekið hefði verið tillit til síðari máls. 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga þegar A var synjað um að fá að kynna sér upplýsingar um B sem fram komu í skjali sem tekið hafði verið saman af hálfu sjúkrahússins við undirbúning ráðningarinnar. Því hefði heldur ekki verið leyst úr beiðni hennar að þessu leyti með réttum hætti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Landspítala-háskólasjúkrahúss að bætt yrði úr þeim annmarka sem hann taldi vera á rökstuðningnum sem A var veittur ef beiðni um það kæmi frá henni. Þá beindi hann þeim tilmælum til sjúkrahússins að ósk A um að fá að kynna sér gögn málsins yrði tekin til meðferðar á ný, færi hún fram á það, og að þá yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til Landspítala-háskólasjúkrahúss, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til spítalans að nýju og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svarbréf Landspítala-háskólasjúkrahúss barst mér 18. sama mánaðar og er þar greint frá því að A hafi ekki leitað til spítalans eftir að álit mitt lá fyrir.

#### 14.5. Ráðning. Auglýsing á lausu starfi. Jafnræði. (Mál nr. 3956/2003)

A kvartaði yfir ráðningu B í starf deildarsérfræðings hjá samgönguráðuneytinu. Taldi hann að mat á menntun og starfsreynslu umsækjenda hefði ekki verið rétt. Umboðsmaður tók einnig til sérstakrar athugunar hvort B hefði verið falið að gegna umræddu starfi áður en umsóknir bárust og þá hvort auglýsingin kynni að hafa verið birt einungis til málamynda.

Upplýst var að gerður hafði verið ótímabundinn ráðningarsamningur við B 28. maí 2003 um starf deildarsérfræðings hjá ráðuneytinu. Hinn 1. júní lýsti B því bréflaga yfir að ráðning hans í starfið væri háð þeirri takmörkun að það skyldi auglýst þegar samkomulag hefði náðst við C um starfslok hans sem fulltrúi ráðuneytisins í Brussel. C fór í launalaust leyfi í júní 2003 og B hóf störf fyrir ráðuneytið í Brussel 1. ágúst s.á. C sagði starfi sínu lausu hjá ráðuneytinu 5. ágúst 2003 og var það síðan auglýst laust til umsóknar 14. sama mánaðar.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitu, dags. 1. september 2004. Þar vék hann að 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem mælt er fyrir um skyldu ríkisstofnana til að auglýsa laus störf opinberlega, svo og 2. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Dró umboðsmaður þá ályktun af þessum reglum að stjórnvöldum væri óheimilt að ráða tiltekinn einstakling til starfa með þeim fyrirvara að starfið yrði síðar auglýst laust til umsóknar nema að einhver undantekning 2. gr. reglnanna ætti við þegar ráðningin ætti sér stað. Ekki varð af gögnum málsins ráðið að þær undantekningar ættu við. Yrði því ekki séð á hvaða grundvelli heimilt hefði verið að gera umræddan ráðningarsamning við B án þess að auglýsa starfið opinberlega laust til umsóknar og meta framkomnar umsóknir á grundvelli málefnalega forsendna.

Umboðsmaður tók fram að eftir að C fékk leyfi frá störfum hafi mátti líta svo á að B ætti að leysa hann af frá upphafsdegi ráðningar og þar til annað yrði ákveðið. Eftir að C sagði starfi sínu lausu varð hins vegar að auglýsa starfið laust til umsóknar í samræmi við 2. gr. reglna nr. 464/1996 ef ekki átti að fækka starfsmönnum ráðuneytisins við þetta tækifæri. Með auglýsingunni frá 14. ágúst 2003 var lagakröfum að því leyti fullnægt.

Í þessu sambandi vék umboðsmaður að þeim ástæðum sem liggja að baki skyldu ríkisstofnana að auglýsa laus störf. Tók hann fram að þessi krafa byggðist annars vegar á jafnræðissjónarmiðum þar sem mikilvægt væri talið að allir þeir sem áhuga hafa skuli eiga jafna möguleika á að sækja um störf í þjónustu ríkisins. Hins vegar stuðli hún að því að ríkið eigi fremur kost á því að geta valið úr færum og hæfum umsækjendum um störfin. Dró umboðsmaður þá ályktun af þessu að löggjafinn gerði ráð fyrir að jafnræðis skuli gætt milli umsækjenda um starf og að heildstæður sam-  
anburður ætti að fara fram á milli framkominna umsókna nema að lög heimiluðu frávik frá auglýsingaskyldunni. Eftir athugun á gögnum málsins varð það niðurstaða hans að þessara sjónarmiða hefði ekki verið gætt þegar ákveðið var hvernig haga skyldi ráðningu í starfið. Taldi hann raunar að ýmis atriði sem fram hefðu komið við athugun hans á málinu gæfu fremur til kynna að ákveðið hefði verið fyrirfram hver skyldi hljóta starfið áður en það var auglýst.

Vegna ofangreindrar niðurstöðu umboðsmanns taldi hann ekki tilefni til ítarlegrar umfjöllunar um þá afstöðu A að menntun B og reynsla yrði að teljast léttvæg í samanburði við verkfræðimenntun hans og 15 ára starfsreynslu að samgöngumálum hjá Vegagerð ríkisins. Umboðsmaður tók þó fram að þær forsendur sem vikið hefði verið að í rökstuðningi fyrir ráðningu B yrðu að teljast málefnalegar. Gat umboðsmaður þess að almennt tæki hann ekki afstöðu til þess hvort menntun eða reynsla eins umsækjanda væri heppilegri en annars ef áherslur stjórnvaldsins að þessu leyti gætu talist forsvaranlegar í ljósi viðfangsefna starfsins. Taldi hann ekki ástæðu til nánari athugunar á þessu atriði kvörtunarinnar.

Af ofangreindu tilefni beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að taka framvegis mið af athugasemdum hans þegar ráðið væri í störf á vegum ráðuneytisins.

Ég ritaði samgönguráðuneytinu bréf, dags. 12. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort álit mitt hefði orðið tilefni einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Mér barst svarbréf ráðuneytisins 11. febrúar 2005. Þar er greint frá því að í kjölfar álits míns hafi ráðuneytið birt pistil á heimasíðu sinni þar sem skýrt komi fram að ráðuneytið fallist á það sjónarmið að skilyrði til undanþágu frá skyldu til að auglýsa starfið hafi ekki legið fyrir þegar gerður hafi verið ráðningarsamningur í maí 2003. Ítrekað er að um algjörlega sérstakt mál hafi verið að ræða sem ekki sé ástæða til að ætla að endurtaki sig. Því hafi ráðuneytið ekki séð ástæðu til að gera aðrar ráðstafanir í kjölfar álitsins en að kynna fyrir almenningi viðhorf sín að þessu leyti.

#### 14.6. Ráðning yfirfélagsráðgjafa. Rökstuðningur. Málshraði. (Mál nr. 3989/2004)

A kvartaði yfir rökstuðningi vegna ákvörðunar Landspítala-háskólasjúkrahúss um ráðningu í starf yfirfélagsráðgjafa á Z-sviði sjúkrahússins. Beindist kvörtun A að því að hún hefði ekki fengið nægjanlega greinargóða skýringu á því hvers vegna ákveðið var að ráða X í starfið.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 28. maí 2004. Þar rakti hann þau sjónarmið sem giltu um rökstuðning ákvarðana um veitingu opinberra starfa. Benti umboðsmaður á að í rökstuðningi fyrir slíkum ákvörðunum bæri að gera grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem réðu því að starfið var veitt þeim umsækjanda er það hlaut og þeim málsatvikum sem hefðu verulega þýðingu fyrir niðurstöðuna. Ætti



umsækjandi almennt ekki tilkall til þess að ákvörðunin væri útskýrð nánar af hálfu þess stjórnvalds sem veitti starfið.

Í rökstuðningi þeim er A var veittur kom fram að hún hefði uppfyllt allar hæfniskröfur sem gerðar voru til umsækjenda. Hins vegar hefði X fengið starfið þar sem hún hefði bæði lengri og víðtækari starfs- og stjórnunarreynsla, auk viðbótarmenntunar. Umboðsmaður taldi nokkuð hafa á skort að Landspítali-háskólasjúkrahús gerði viðhlítandi grein fyrir því í rökstuðningi í hverju þessi reynsla og menntun X hefði verið fölgin. Hefði því ekki verið unnt að álykta út frá rökstuðningnum hvort ákvörðun sjúkrahússins hefði verið tekin á réttum forsendum að þessu leyti. Var það niðurstaða umboðsmanns að rökstuðningur Landspítala-háskólasjúkrahúss hefði ekki samræmst þeim kröfum sem leiddar yrðu af ákvæði 2. mgr. 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings.

Umboðsmaður gerði einnig athugasemdir við að Landspítali-háskólasjúkrahús hefði ekki leiðbeint A um rétt hennar til að óska eftir rökstuðningi ákvörðunar í samræmi við ákvæði 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnisýslulaga þegar henni var tilkynnt um að X hefði verið ráðin í starfið. Að lokum taldi umboðsmaður ástæðu til að finna að þeim drætti sem orðið hefði á því að sjúkrahúsið veitti A umbeðinn rökstuðning.

Umboðsmaður taldi rétt að beina þeim tilmælum til Landspítala-háskólasjúkrahúss að það bætti úr þeim annmarka sem hefði verið á rökstuðningi til A kæmi fram um það ósk frá henni og að sjúkrahúsið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til Landspítala-háskólasjúkrahúss, dags. 12. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til spítalans að nýju og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá innti ég sjúkrahúsið eftir því hvort af þess hálfu hefði að öðru leyti verið gerðar einhverjar ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær fælust. Í svarbréfi Landspítala-háskólasjúkrahúss, sem dagsett er 18. janúar 2005, er greint frá því að A hafi ekki leitað til spítalans eftir að álitid barst honum. Þá segir m.a. svo í bréfinu:

„Hvað varðar hinn þáttinn í bréfi umboðsmanns um leiðbeiningarskyldu LSH, hvað varðar rökstuðning við stöðuveitingar, skal eftirfarandi upplýst. Á vegum skrifstofu starfsmannamála á LSH eru birtar leiðbeiningar til handhafa ráðningarvalds hvernig standa skuli að ráðningum á LSH og ferlinu nánar lýst. eru þessar upplýsingar á innri vef LSH. Þar á meðal er að finna tillögu að svarbréfi til þeirra sem sækja um störf hjá LSH og fá ekki ráðningu. Er þar vakin athygli á þeim rétti umsækjenda að fá rökstuðning fyrir ákvörðun ráðningarvaldshafa. Mun þetta svarform almennt notað þegar við á.“

14.7.

#### Ráðning forstöðumanns fréttasviðs.

Aðstoð ráðningarfyrtækja. Aðgangur að gögnum.

(Mál nr. 4020/2004)

A kvartaði yfir því að hafa ekki fengið upplýsingar um nöfn þeirra einstaklinga sem veittu umsögn vegna umsóknar hans um starf forstöðumanns fréttasviðs Ríkisútvarpsins auk afríts af umsögnunum. Ríkisútvarpið hafði þessar upplýsingar ekki undir höndum heldur ráðgjafarfyrtækid X ehf. sem aðstoðaði Ríkisútvarpið við undirbúning að ráðningu í starfið. Þrátt fyrir tilmæli Ríkisútvarpsins til X ehf. um

að það afhenti A umbeðnar upplýsingar neitaði fyrirtækið að verða við þeim og bar því við að það hefði heitið álitsgjöfum trúnaði.

Umboðsmaður tók fram að í samræmi við 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, næði starfssvið hans ekki til einkafyrirtækja sem einungis veittu stjórnvaldi aðstoð við stjórnarathafnir sínar en færu ekki með opinbert vald til að taka ákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Það félli því utan starfssviðs hans að segja álit sitt á því hvort synjun X ehf. á því að veita umbeðnar upplýsingar hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður benti á að ráðning í opinbert starf væri stjórnvaldsákvörðun og að um ráðninguna giltu því málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga, m.a. um upplýsingarétt aðila máls, sbr. 15. gr. laganna. Tók hann fram að þegar stjórnvöld leituðu atbeina einkaaðila við töku stjórnvaldsákvæðana bæri þeim almennt að tryggja að slíkt fyrirkomulag leiddi ekki til þess að réttarstaða þeirra sem ákvarðanirnar beindust að yrði lakari en mælt væri fyrir um í stjórnarsýslulögum. Taldi umboðsmaður að á Ríkisútvarpinu hefði hvílt sú skylda að tryggja að sú ráðstöfun að leita atbeina X ehf. við undirbúning ráðningar í starf forstöðumanns fréttasviðs stæði því ekki í vegi að það gæti uppfyllt skyldur sem á því hvíldu samkvæmt stjórnarsýslulögum, m.a. um upplýsingarétt aðila máls.

Var það niðurstaða umboðsmanns að Ríkisútvarpinu hefði borið að sjá til þess að fyrir lægju hjá stofnuninni upplýsingar um nöfn þeirra einstaklinga sem veittu umsögn vegna umsóknar A um starf forstöðumanns fréttasviðs og að hún hefði umsagnirnar sjálfar undir höndum þannig að stofnunin gæti tekið afstöðu til beiðni A um aðgang að þessum upplýsingum á grundvelli 15. gr. stjórnarsýslulaga, eftir atvikum að undangengnu mati á rétti hans að þessu leyti, sbr. 17. gr. sömu laga. Umboðsmaður taldi það frávík sem þarna varð frá lagaskyldum á ábyrgð Ríkisútvarpsins. Umboðsmaður tók fram að þar sem Ríkisútvarpið hefði framangreindar upplýsingar ekki undir höndum gæti hann ekki beint til þess tilmælum um að það veitti A þær. Þá hefði hann ekki, eins og starfssvið hans væri afmarkað í lögum nr. 85/1997, vald til að beina tilmælum til X ehf. um að það afhenti A gögn þau sem hann bað um. Hann tók þó fram að hann hefði með þessu ekki tekið afstöðu til annarra úrræða sem A kynnu að vera tæk til að fá gögnin afhent eða um hugsanlega bótaskyldu Ríkisútvarpsins af þessu tilefni. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Ríkisútvarpsins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 18. júní 2004, sagði meðal annars svo:

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

Kvörtun A lýtur að því að hann hafi ekki fengið upplýsingar um nöfn þeirra einstaklinga sem veittu umsögn um hann vegna umsóknar hans um starf forstöðumanns fréttasviðs Ríkisútvarpsins auk afrits af umsögnunum. Hefur A ítrekað beint kröfum að Ríkisútvarpinu um að það láti honum í té nöfn umræddra álitsgjafa og umsagnirnar. Ríkisútvarpið hefur sagt það „ómögulegt að verða við [þessum] kröfum“ þar sem fyrirtækið X ehf. sem Ríkisútvarpið leitaði til vegna undirbúnings að ráðningunni hafi upplýsingarnar undir höndum en neiti að afhenda þær. Ríkisútvarpið býi sjálft ekki yfir þessum upplýsingum. Einn álitsgjafi samþykkti þó að nafnleynd hans yrði aflétt og var það gert.

Vegna efnis kvörtunar A hef ég ákveðið að takmarka umfjöllun mína við það hvort og þá að hvaða marki á Ríkisútvarpinu hafi sem stjórnvaldi hvílt skylda til að tryggja að A fengi aðgang að þeim upplýsingum sem hann bað um. Rétt er að taka fram að í ljósi 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur starfssvið umboðsmanns ekki náð til einkafyrirtækja sem einungis veita stjórnvaldi aðstoð við stjórnarathafnir sínar

en fara ekki með opinbert vald til að taka ákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993. Í þessu máli var það útvarpsstjóri fyrir hönd Ríkisútvarpsins sem tók ákvörðun um ráðningu í starfið og bar því stjórnáskýslulega ábyrgð á undirbúningi málsins. Það fellur hins vegar utan við starfssvið mitt að segja álit mitt á því hvort synjun X ehf. á því að veita þær upplýsingar sem A bað um hafi verið í samræmi við lög.

Ráðning í opinbert starf er stjórnvaldsákvörðun eins og ráða má af athugasemdum við 2. mgr. 1. gr. frumvarps þess er varð að stjórnáskýslulögum nr. 37/1993. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3283.) Um ráðninguna gilda því málsmeðferðarreglur stjórnáskýslulaga. Í 15. gr. stjórnáskýslulaga er kveðið á um rétt aðila máls til að fá að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varða. Frá þessum rétti aðila eru undantekningar, sbr. 15.–17. gr. stjórnáskýslulaga, t.d. vegna almannahagsmuna eða einkahagsmuna annarra. Aðili máls á ekki aðeins rétt til að kynna sér gögn máls meðan það er til meðferðar hjá stjórnvöldum heldur einnig eftir að ákvörðun hefur verið tekin. Samkvæmt þessu getur sá sem sótt hefur um opinbert starf krafist þess á grundvelli 15. gr. stjórnáskýslulaga að fá aðgang að gögnum sem aflað hefur verið við undirbúning ákvörðunar um ráðninguna og hann varða, t.d. umsagnir. Þá getur hann krafist þess á sama grundvelli að fá uppgefin nöfn þeirra sem látið hafa í té umsögn um hann. Upplýsingar sem aflað er af hálfu stjórnvalds við undirbúning ráðningar í starf kunna einnig að leiða til þess að gefa verði umsækjanda kost á að tjá sig um þær, sbr. 13. gr. stjórnáskýslulaga, áður en ákvörðun er tekin.

Í máli nr. 3616/2002 fjallaði ég um þann vanda sem hlýst af því þegar stjórnvald leitar aðstoðar einkaaðila við undirbúning að töku stjórnvaldsákvörðunar en það mál laut að ráðningu í starf dagskrárstjóra hjá Ríkisútvarpinu. Þar benti ég m.a. á að gögn og upplýsingar sem aflað væri í tengslum við ráðningu í opinbert starf væru háðar lagareglum um upplýsingarétt málsaðila og varðveisluskýldu stjórnvalda. Meðal annars á þeim grundvelli taldi ég að í því máli hefði Ríkisútvarpinu borið skylda til að afla þeirra gagna sem lágu til grundvallar úttekt ráðgjafarfyrirtækisins á öllum umsækjendum áður en tekin var endanleg afstaða til málsins. Eg tek fram að álit mitt í máli nr. 3616/2002 var sent Ríkisútvarpinu eftir að ráðið hafði verið í starf forstöðumanns fréttasviðs stofnunarinnar.

Eins og rakið er í kafla II hér að framan hefur Ríkisútvarpið lýst því að því sé ómögulegt að verða við kröfum A um upplýsingar um nöfn álitsgjafa og afrit af umsögnum þar sem það hafi þessar upplýsingar og gögn ekki undir höndum. Það er því ljóst að Ríkisútvarpið gætti þess ekki við ráðningu í starf forstöðumanns fréttasviðs að tryggja að það fengi í hendur öll þau gögn sem aflað var við undirbúning ráðningarinnar og lágu til grundvallar ákvörðun um hver skyldi ráðinn. Ég vek hér athygli á því að í minnisblaði sem lagt var fyrir útvarpsráð vegna ráðningar í umrætt starf var vitnað til umsagna sem X ehf. aflaði, meðal annars um A. Ríkisútvarpið hefur þó eins og að ofan er rakið haft í frammi viðleitni til að afla þessara gagna frá X ehf. en verið synjað um þau af fyrirtækinu vegna trúnaðar sem það hefur heitið álitsgjöfum.

Þegar stjórnvöld leita atbeina einkaaðila við töku stjórnvaldsáskvarðana ber þeim almennt að tryggja að slíkt fyrirkomulag leiði ekki til þess að réttarstaða þeirra sem ákvarðanir beinast að verði lakari en mælt er fyrir um í stjórnáskýslulögum. Standi fullnægjandi heimild að lögum til þess að stjórnvald leiti eftir aðstoð einkaaðila við undirbúning stjórnvaldsákvörðunar er því meðal annars fær sú leið að gera samning við hann um aðstoðina þar sem einkaaðilanum er gerð grein fyrir skyldum þeim sem á stjórnvaldinu hvíla að stjórnáskýslulögum og öðrum lögum í tengslum við ákvörðunina og viðkomandi skuldbindur sig til að tryggja að ekkert í aðstöðu hans, t.d. verklagsreglur og vinnulag, hindri að réttur málsaðila samkvæmt stjórnáskýslulögum og öðrum lögum verði virtur.

Á Ríkisútvarpinu hvíldi samkvæmt þessu sú skylda að tryggja að sú ráðstöfun að leita atbeina X ehf. við undirbúning ráðningar í starf forstöðumanns fréttasviðs stæði því ekki í vegi að stofnunin gæti uppfyllt skyldur sem á henni hvíldu samkvæmt stjórnáskýslulögum,

m.a. um upplýsingarétt aðila máls. Í máli A hafði Ríkisútvarpið ekki búið svo um hnúta að réttarstaða hans væri tryggð að þessu leyti.

Að þessu virtu verður ekki annað séð en að skortur á því að fyrir lægju upplýsingar um nöfn þeirra einstaklinga sem veittu umsögn vegna umsóknar A auk umsagnanna sjálfra hafi leitt til þess að í raun var girt fyrir þann möguleika að Ríkisútvarpið gæti tekið afstöðu til beiðni hans um aðgang að þessum upplýsingum á grundvelli 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga, eftir atvikum að undangengnu mati stofnunarinnar á upplýsingarétti A að þessu leyti í ljósi 17. gr. sömu laga. Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið um skyldur þær sem hvíldu á Ríkisútvarpinu þegar það ákvað að leita atbeina X ráðgjafar ehf. við undirbúning að ráðningu í starfið er það frávík sem þar varð frá lagaskyldum á ábyrgð þess.

...

## VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi, dags. 12. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu Ríkisútvarpsins hefðu verið gerðar einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf Ríkisútvarpsins barst mér 14. janúar 2005. Segir þar m.a. eftirfarandi:

„Ríkisútvarpið hafði áður fengið athugasemdir umboðsmanns Alþingis varðandi aðild sjálfstætt starfandi ráðningarfyrtækja að ráðningarmálum hjá stofnuninni. Þar sem ýmsar ríkisstofnanir hafa nýtt sér þjónustu slíkra ráðningarfyrtækja fól undirritaður starfsmannastjóra Ríkisútvarpsins að kanna hvort til væru leiðbeinandi reglur hjá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins fyrir ríkisstofnanir að fara eftir varðandi aðkeypta ráðningarþjónustu, með hliðsjón af álitinu umboðsmanns.

Þar eð engin svör bárust við þeirri málaleitan gekkst undirritaður fyrir því að haldinn var fundur með fólki í stjórnunarstörfum hjá Ríkisútvarpinu, þar sem lögmennt stofnunarinnar kynntu ákvæði upplýsingalaga og stjórnsýslulaga. Ennfremur var óskað eftir skriflegri álitgerð lögmannanna um ráðningu opinberra starfsmanna hjá Ríkisútvarpinu og heimildir ráðningarskrifstofa, sbr. meðfylgjandi ljósrít. Álitgerðin hefur verið kynnt aðilum er málið varðar hjá Ríkisútvarpinu.“

Í nefndri álitgerð er gerð grein fyrir þeim réttarreglum sem gilda um ráðningu í opinbert starf, þ.á.m. reglum um upplýsingarétt og andmælarétt aðila, og þýðingu þessara reglna þegar leitað er aðstoðar ráðningarfyrtækja við ráðningarferlið.

14.8.

### Skipun í embætti héraðsdýralæknis.

Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Skráningarskylda stjórnvalda.

Aðgangur að gögnum.

(Mál nr. 4108/2004)

A, dýralæknir, kvartaði yfir skipun landbúnaðarráðherra í embætti héraðsdýralæknis í X-umdæmi en A var annar tveggja umsækjenda um starfið. Taldi A meðal annars að ákvörðun um skipunina hafi byggst á röngu mati á starfsreynslu umsækjenda og að hún stangaðist á við 10. og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá beindist kvörtun A einnig að því að hann hefði ekki fengið aðgang að prófskirteinum þess sem skipaður var í embættið þrátt fyrir að hafa beið um afrit af öllum gögnum sem höfð höfðu verið til hliðsjónar við skipunina.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitinu, dags. 29. nóvember 2004. Benti hann á að í íslenskum rétti hafi ekki verið lögfestar almennar reglur um hvaða sjónarmið eigi

að leggja til grundvallar við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf. Stjórnvöld ákvæðu því hverju sinni á hvaða sjónarmiðum ákvörðun ætti að byggjast. Þau yrðu þó að byggja niðurstöðu sína á málefnalegum sjónarmiðum eins og um menntun, starfsreynslu, hæfni og eftir atvikum þeim persónulegu eiginleikum sem talið væri að skiptu máli við rækslu starfans.

Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til athugasemda við að landbúnaðarráðherra hefði við val á milli umsækjenda ákvæðið að leggja áherslu á formlega reynslu þeirra í starfi héraðsdýralækna auk þess að líta til þeirrar reynslu sem umsækjendur hefðu öðlast við störf í því héraði sem viðkomandi embætti tæki til. Vísaði umboðsmaður í þessu sambandi til lagafyrirmæla sem af megi ráða að eftirlitsstörf og önnur lögbundin stjórnsýsluverkefni séu umtalsverður hluti af starfi héraðsdýralækna. Þá taldi umboðsmaður að rannsókn málsins hefði verið fullnægjandi að því er laut að starfsreynslu umsækjenda og að beiting ofangreindra sjónarmiða hefði ekki farið í bága við jafnræðisreglu stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ætti aðili máls almennt rétt á því að fá afrit af þeim gögnum er málið vörðuðu. Á þessum rétti væru þó gerðar undantekningar sem fjallað væri um í 15.–17. gr. laganna. Umboðsmaður rakti að í málinu lægi ekki fyrir skýring af hálfu landbúnaðarráðuneytisins á því hvers vegna A hefði ekki verið afhent afrit af prófskírteini B þegar honum voru send önnur gögn málsins. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að teldi ráðuneytið að umrætt gagn félli undir ákvæði stjórnsýslulaga um undantekningar eða takmarkanir á almennum upplýsingarétti aðila máls, hefði því verið rétt að tilkynna A það ásamt rökstuðningi, í samræmi við 1. mgr. 19. gr. stjórnsýslulaga. Ráðuneytið hefði því ekki leyst með réttum hætti úr beiðni A um aðgang að gögnum málsins.

Umboðsmaður rakti að í rökstuðningi landbúnaðarráðuneytisins fyrir skipun B, sem sendur var A að beiðni hans, hafi komið fram að við ákvörðun um skipunina hefðu verið lögð til grundvallar atriði sem fram komu í viðtölum sem starfsmenn ráðuneytisins og yfirdýralæknir hefðu átt við umsækjendur. Engin minnisblöð eða önnur gögn varðandi viðtölin hefðu hins vegar fylgt gögnum málsins, væri frá talið ódagsett og handskrifað blað, sem undirritað hafi verið af tveimur starfsmönnum ráðuneytisins auk yfirdýralækna þar sem segði að undirritaðir væru sammála um að mæla með B í starfið.

Umboðsmaður rakti efni 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 er fjallar um skráningu upplýsinga um málsatvik. Umboðsmaður taldi stjórnvöldum skylt að fylgja fyrirmælum greinarinnar við undirbúning skipunar eða ráðningar í opinber störf ef upplýsinga, sem hefðu verulega þýðingu við úrlausn málsins, væri aflað með viðtölum við umsækjendur. Benti umboðsmaður í þessu sambandi á álit sitt frá 21. nóvember árið 2000 í máli nr. 2787/1999.

Það var niðurstaða umboðsmanns að ráðuneytið hefði ekki gætt fyrirmæla 23. gr. upplýsingalaga. Af þeirri aðstöðu leiddi jafnframt að útilokað væri að taka afstöðu til þess hvort hægt hefði verið að draga ályktun af því sem fram kom í viðtölunum um þá eiginleika sem ætlunin hefði verið að varpa ljósi á með því að kalla umsækjendur í viðtal. Þar sem engin skrifleg gögn lögju fyrir um þau atriði sem þar komu fram ætti A heldur ekki kost á því að kynna sér þær upplýsingar sem hann hefði ella átt rétt á samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga nema að undantekningar 16. og 17. gr. sömu laga ættu við.

Umboðsmaður tók fram að framangreindir annmarkar á meðferð málsins væru ekki þess eðlis að líkur væru á því að þeir gætu valdið ógildingu ákvörðunarinnar. Hann beindi hins vegar þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að það tæki

**framvegis mið af fyrirmælum 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 þegar það aflaði munnlega upplýsinga um umsækjendur um störf.**

Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 18. febrúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað að nýju til ráðuneytisins og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt og þau almennu tilmæli sem þar voru sett fram hefðu orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra tiltekinna ráðstafana og þá í hverju þær hefðu falist. Svarbréf landbúnaðarráðuneytisins barst mér 28. febrúar 2005. Kemur þar fram að A hafi ekki leitað til ráðuneytisins eftir að álit mitt var birt. Ennfremur segir að hvað varði þau almennu tilmæli sem sett hafi verið fram í áliti mínu hafi þau verið tekin til greina og sú ákvörðun tekin í samræmi við 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 að skrá upplýsingar um málsatvik sem ráðuneytinu séu veittar munnlega hafi þær verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og sé þær ekki að finna í öðrum gögnum þess.

## 15.0. Orlof.

15.1.

### Fæðingarstyrkur. Rökstuðningur. (Mál nr. 4030/2004)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála þar sem ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja henni um greiðslu fæðingarstyrks til foreldris í fullu námi var staðfest. Úrskurðurinn var á því reistur að A hefði ekki fullnægt því skilyrði 1. mgr. 19. gr. laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, að vera í fullu námi. A andmælti þeirri afgreiðslu þar sem ekki hefði verið tekið tillit til þess að hún stundaði nám allan veturinn 2001–2002 en hefði einungis ekki náð að þreyta öll lokaprófin þann vetur.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 7. júní 2004. Hann rakti ákvæði 1. mgr. 19. gr. laga nr. 95/2000 þar sem kveðið er á um að foreldrar í fullu námi eigi rétt til fæðingarstyrks í allt að þrjá mánuði vegna fæðingar barns. Þá rakti hann ákvæði þágildandi 14. gr. reglugerðar nr. 909/2000, um greiðslur úr Fæðingarorlofs-sjóði og greiðslu fæðingarstyrks, þar sem kveðið var á um að fullt nám í skilningi 1. mgr. 19. gr. laga nr. 95/2000 teldist vera 75–100% samfelt nám í viðurkenndri menntastofnun innan hins almenna menntakerfis á Íslandi í a.m.k. sex mánuði á síð-ustu 12 mánuðum fyrir fæðingu barns. Sama átti við um 75–100% nám á háskóla- stigi. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. var Tryggingastofnun ríkisins heimilt en ekki skylt að krefjast þess að sýnt væri fram á námsárangur.

A lagði fram vottorð frá viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands þar sem fram kom að hún hefði verið skráð í 80% nám veturinn 2001–2002, 12 einingar á hvoru misseri. Hún hefði setið þau námskeið sem hún var skráð í, stundað námið allan veturinn og skilað viðeigandi ritgerðum, verkefnum og tekið skyndipróf þar sem þau voru haldin. A lauk einungis 6 einingum þennan vetur en að sögn hennar hafði hún ekki náð að þreyta öll lokapróf áfanganna vegna veikinda á meðgöngu.

Umboðsmaður tók fram að úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála hefði ekki með rökstuddum hætti tekið afstöðu til þess hvaða þýðingu ofangreint vottorð frá viðskipta- og hagfræðideild hefði haft á rétt A til fæðingarstyrks skv. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 95/2000. Benti hann á að samkvæmt 4. tölul. 31. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga, bæri stjórnvaldi á kærustigi að gera með fullnægjandi hætti grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi væru við mat á réttarstöðu aðila máls. Stjórnvöldum á kærustigi væri almennt ekki skylt að taka sér- hverja málsástæðu sem aðili hefði fært fram til rökstuddrar úrlausnar í úrskurði. Á hinn bóginn myndi kærurétturinn vart geta þjónað tilgangi sínum ef ekki yrði lagt til grundvallar að í úrskurðarskyldu stjórnvalds á kærustigi fælist sú skylda að taka með rökstuddum hætti afstöðu til þeirra meginmálsástæðna sem aðilar byggðu á og hefðu þýðingu fyrir úrlausn málsins. Yrði stjórnvald á kærustigi þá eftir atvikum að fjalla efnislega um þau gögn og upplýsingar sem fyrir lægju og vörðuðu þær málsástæður sem kærandi hefði byggt á.

Umboðsmaður taldi að úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála hefði samkvæmt ofangreindu borið í úrskurði sínum að taka rökstudda afstöðu til þess hvaða áhrif upplýsingarnar í vottorði viðskipta- og hagfræðideildar hefðu á rétt A til fæðingarstyrks. Samkvæmt þessu var það niðurstaða hans að úrskurður úrskurðar- nefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála í máli A hefði ekki fullnægt kröfum 4. tölul. 31. gr., sbr. 22. gr., stjórnáráðslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum

**til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál A upp að nýju kæmi fram um það ósk frá henni og að nefndin tæki við afgreiðslu þess mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.**

Hinn 5. janúar 2005 barst mér bréf frá úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála ásamt afriti af úrskurði nefndarinnar sem kveðinn var upp 4. sama mánaðar. Kemur þar fram að A hafi óskað eftir endurupptöku málsins með bréfi, dags. 13. október 2004, og að af hálfu nefndarinnar hafi verið fallist á beiðni hennar. Í úrskurði sínum kemst nefndin að þeirri niðurstöðu að ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins í máli A skuli staðfest.



## 16.0. Ríkisútvarpið.

### 16.1. Lögmatísreglan. Rekstur heimasíðu Ríkisútvarpsins og sala auglýsinga á henni. (Mál nr. 3845/2003)

Félagið A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Ríkisútvarpið notaði tekjur sínar til þess að byggja upp vefinn ruv.is en hluti vefsins væri fjármagnaður með afnotagjöldum á sjónvarp og útvarp.

Umboðsmaður ákvað að takmarka athugun sína á kvörtuninni við það hvort nægilegur lagagrundvöllur stæði til þess að Ríkisútvarpið veitti á heimasíðu sinni, ruv.is, aðgang að efni sem sérstaklega hefði verið unnið til birtingar þar og ekki birt áður eða samtímis í hljóðvarpi eða sjónvarpi. Þá tók umboðsmaður til athugunar sölu auglýsinga til birtingar á heimasíðunni svo og aðra tekjuöflun stofnunarinnar samhliða birtingu efnis þar.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 122/2000 um Ríkisútvarpið. Benti hann á að samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laganna væru megintekjustofnar Ríkisútvarpsins gjöld fyrir „útvarpsafnot“, gjöld fyrir auglýsingar í „hljóðvarpi og sjónvarpi“ og aðrir tekjustofnar sem Alþingi kynni að ákveða. Þá væri í 1. mgr. 10. gr. kveðið á um það að Ríkisútvarpið hefði sjálfstæðan fjárhag og að tekjum þess mætti eingöngu verja „í þágu útvarpsstarfsemi“.

Umboðsmaður benti á að þegar lög mæltu fyrir um það hvernig stjórnvaldi væri heimilt að ráðstafa tekjum sínum þá leiddi það af lögmatísreglu stjórnvíslu-réttarins að stjórnvaldi væri óheimilt að verja tekjum sínum til annarra verkefna. Í ljósi ákvæðis 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 og lögskýringargagna að baki því taldi umboðsmaður að leggja yrði til grundvallar að Ríkisútvarpinu væri óheimilt að verja tekjum sínum til verkefna sem ekki væru hluti af eða í nánnum tengslum við lögbundið hlutverk þess.

Umboðsmaður tók fram að eins og kvörtunin lægi fyrir teldi hann ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun Ríkisútvarpsins að veita á heimasíðunni ruv.is gjaldfrjálsan aðgang að dagskrárefni samtímis því að það væri sent út í hljóðvarpi og sjónvarpi eða eftir á. Gekk umboðsmaður út frá því að þar væri þá eingöngu um að ræða eftirfarandi eða samtímis miðlun hljóðvarps- og sjónvarpsefnis sem Ríkisútvarpið hefði framleitt og birt á grundvelli lögbundins hlutverks síns. Þá gerði umboðsmaður ekki athugasemdir við að Ríkisútvarpið notaði síðuna til almennrar kynningar á starfsemi sinni og dagskrá eða útláns og sölu efnis sem flutt hefði verið og félli undir 2. másl. 5. gr. laga nr. 122/2000.

Umboðsmaður rakti í framhaldinu ákvæði útvarpslaga nr. 53/2000 og tengsl þeirra við ákvæði laga nr. 122/2000. Taldi umboðsmaður verulegan vafa leika á því að gerð og birting efnis á heimasíðu Ríkisútvarpsins sem hvorki væri beinn þáttur í miðlun hljóðvarps- eða sjónvarpsútsendinga stofnunarinnar né almenn kynning á henni gæti talist til „útvarpsstarfsemi“ í skilningi 1. mgr. 10. gr. eins og það hugtak yrði skýrt með hliðsjón af útvarpslögum. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður Ríkisútvarpið ekki hafa sýnt fram á að fullnægjandi lagaheimild stæði til framleiðslu og birtingar efnis sem aðeins væri unnið fyrir heimasíðuna.

Umboðsmaður taldi enn fremur að sala Ríkisútvarpsins á auglýsingum til birtingar á heimasíðunni gæti ekki talist heimil gjaldtaka fyrir auglýsingar í „hljóðvarpi og sjónvarpi“ samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000. Vísaði umboðsmaður í því

sambandi til þess að löggjafinn hefði í lögum nr. 122/2000 tekið sérstaka afstöðu til fjármögnunar Ríkisútvarpsins og því yrði að leggja til grundvallar að stofnunin væri í fjáröflun sinni bundin við þá tekjustofna sem löggjafinn hefði tilgreint að þessu leyti, sbr. lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins. Var það niðurstaða umboðsmanns að Ríkisútvarpið skorti lagastoð til að selja auglýsingar til birtingar á heimasíðunni.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Ríkisútvarpsins að það hagaði starfsemi sinni framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 8. júní 2004, sagði meðal annars svo:

### III. Álit umboðsmanns Alþingis.

#### 1.

Athugun mín í máli þessu hefur alfarið beinst að því hvort rekstur Ríkisútvarpsins á heimasíðunni ruv.is og birting á efni sem eingöngu er unnið til birtingar á heimasíðunni ruv.is, t.d. sérefni sem birt er á menningarvefsíðum, falli undir „útvarpsstarfsemi“ í skilningi 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000. Þá beinist athugun mín að sölu auglýsinga til birtingar á heimasíðunni og annarri tekjuöflun til síðunnar samhliða birtingu efnis þar frá viðkomandi með hliðstæðum hætti og kostun, og hvort sú sala samræmist ákvæði 2. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000, en þar virðist eingöngu gert ráð fyrir að Ríkisútvarpið afli tekna með sölu auglýsinga í „hljóðvarpi og sjónvarpi“.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 122/2000, um Ríkisútvarpið, er Ríkisútvarpið sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Í 2. mgr. 10. gr. sömu laga segir að megintekjustofnar Ríkisútvarpsins séu „gjöld fyrir útvarpsafnot, gjöld fyrir auglýsingar í hljóðvarpi og sjónvarpi og aðrir tekjustofnar sem Alþingi kann að ákveða“. Þá segir í 3.–5. mgr. 10. gr. sömu laga:

„Útvarpsstjóri kynnir fjárhagsáætlun fyrir útvarpsráði en sendir hana menntamálaráðherra. Alþingi staðfestir áætlunina endanlega í fjárlögum.

Menntamálaráðherra staðfestir útvarpsgjald að fengnum tillögum útvarpsstjóra.

Útvarpsstjóri staðfestir auglýsingataxta og aðrar gjaldskrár eftir tillögu framkvæmdastjóra fjármáladeildar.“

Um ráðstöfun tekna Ríkisútvarpsins er mælt sérstaklega fyrir í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 en þar segir að Ríkisútvarpið hafi sjálfstæðan fjárhag og tekjum þess megi eingöngu verja „í þágu útvarpsstarfsemi“. Samsvarandi ákvæði var upphaflega að finna í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 68/1934, um útvarpsrekstur ríkisins, en þar sagði að „tekjum Ríkisútvarpsins og þeirra starfsgreina, sem reknar [yrðu] á vegum þess, [mætti] eingöngu verja í þágu útvarpsrekstrar og útvarpsnota“. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 68/1934 sagði svo:

„Í þessari grein er tekið upp það ákvæði, sem ekki er í núgildandi lögum, að tekjum Ríkisútvarpsins og þeirra starfsgreina, sem reknar verða á vegum þess, megi eingöngu verja í þágu útvarpsrekstrar og útvarpsnota. Um leið og útvarpsnotendur eru beint og óbeint látnir bera uppi kostnað við útvarpið að öllu leyti, þykir rétt að setja í lög ákvæði til varnar því, að þeir verði gegnum rekstur þessa fyrirtækis, skattlagðir til almennra þarfa.“ (Alþt. 1934, A-deild, bls. 294.)

Samkvæmt framangreindu hefur löggjafinn kveðið sérstaklega á um það í lögum nr. 122/2000 hvernig Ríkisútvarpinu er heimilt að ráðstafa tekjum sínum. Í íslenskum rétti er það meginregla að stjórnisýslan er lög bundin og að starfsemi stjórnvalda verður að vera í samræmi við lög og eiga í þeim fullnægjandi stoð. Þegar lög mæla fyrir um tiltekna

ráðstöfun lögbundinna tekjustofna stjórnvalds þá leiðir það af fyrrgreindri meginreglu að stjórnvaldinu er óheimilt að verja tekjum sínum til annarra verkefna að óbreyttum lögum, sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. maí 1993 í máli nr. 670/1992 (SUA 1993:312 (323)). Ég bendi enn fremur á að ekki verður annað séð af lögskýringargögnum við núgildandi ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 en að löggjafinn hafi talið sérstaka ástæðu til að tryggja að fjármunir stofnunarinnar yrðu ekki nýttir í annað en að rækja lögbundið hlutverk hennar og af þeim sökum tilgreint sérstaklega hvernig stofnuninni væri heimilt að ráðstafa tekjum sínum.

## 2.

Við skýringu laga nr. 122/2000 og afmörkun lögbundins hlutverks Ríkisútvarpsins í tengslum við ráðstöfun þess á tekjustofnum sínum verður að hafa í huga að Ríkisútvarpið hefur að ýmsu leyti sérstöðu meðal opinberra stofnana. Má þar nefna að stofnunin hefur sjálfstæðan fjárhag, auk þess sem henni er fenginn sérstakur tekjustofn í formi afnotagjalds, útvarpsgjalds, sbr. upphafsákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 122/2000, sem greiða ber af hverju útvarpsviðtæki. Skyldan til að greiða afnotagjald til Ríkisútvarpsins er lögbundin og ekki háð notkun heldur verður gjaldskyldan virk ef viðkomandi er eigandi viðtækis sem nýta má til móttöku á útsendingum Ríkisútvarpsins. Það féggjald sem afnotagjald Ríkisútvarpsins er hefur því fremur samstöðu með gjöldum sem felld eru í flokk skatta heldur en þar sé um að ræða hefðbundið þjónustugjald. Með hliðsjón af framangreindu, svo og ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 og þeim lögskýringargögnum er því fylgdu, verður að leggja til grundvallar að Ríkisútvarpinu sé óheimilt að verja tekjum sínum til verkefna sem ekki eru hluti af eða í nánum tengslum við lögmælt hlutverk þess nema aflað sé heimildar löggjafans til slíks.

Að þessu virtu er rétt að leggja á það áherslu að eins og kvörtun þessi liggur fyrir tel ég ekki tilefni til athugasemda við þá ákvörðun Ríkisútvarpsins að setja á laggirnar heimasíðu og veita þar gjaldfrjálstan aðgang að dagskrárefni samtímis því að það er sent út í hljóðvarpi eða sjónvarpi eða eftir á ef þar er eingöngu um að ræða eftirfarandi og/eða samtímis miðlun hljóðvarps- og sjónvarpsefnis sem Ríkisútvarpið hefur framleitt og birt á grundvelli lögbundins hlutverks síns. Þá geri ég ekki athugasemdir við að Ríkisútvarpið hafi ákveðið að nota heimasíðuna til almennrar kynningar á starfsemi sinni og dagskrá.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 122/2000 annast Ríkisútvarpið „útvarp“ í samræmi við ákvæði laganna. Um hlutverk og skyldur Ríkisútvarpsins er fjallað nánar í 3. og 4. gr. sömu laga. Þannig segir í 3. og 4. mgr. 3. gr. laganna:

„Ríkisútvarpið skal m.a. veita almenna fréttabjónustu og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á þeim málum sem efst eru á baugi hverju sinni eða almenning varða. Það skal flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri. Sérstaklega skal þess gætt að hafa á boðstólum fjölbreytt efni við hæfi barna, jafnt í hljóðvarpi og sjónvarpi. Ríkisútvarpið skal flytja efni m.a. á sviði lista og bókmennta, vísinda og sögu auk tónlistar. Það skal veita almenna fræðslu og gera sjálfstæða dagskrárþætti er snerta Ísland eða Íslendinga sérstaklega.

Útvarpsefni skal miða við fjölbreytni íslensks þjóðlífs. Veita skal alla þá þjónustu sem unnt er með tækni útvarpsins og þjóðinni má að gagni koma.“

Í 1. mgr. 4. gr. laganna segir enn fremur að Ríkisútvarpið skuli senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 4. gr. er Ríkisútvarpinu heimilt að senda út fleiri dagskrár hljóðvarps eða sjónvarps, í lengri eða skemmri tíma, til alls landsins eða hluta þess og annast

hljóðvarp til annarra landa samkvæmt ákvörðunum útvarpsstjóra og útvarpsráðs. Loks segir í 4. mgr. 4. gr.:

„Ríkisútvarpið reisir eftir þörfum sendistöðvar og endurvarpsstöðvar að fenginni heimild Póst- og símamálastofnunarinnar fyrir tíðni og útgeislað afl í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir.“

Eins og áður er rakið kveður 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 á um að tekjum Ríkisútvarpsins megi aðeins verja í þágu „útvarpsstarfsemi“. Hugtakið „útvarp“ er ekki skilgreint í lögum nr. 122/2000 en samkvæmt a-lið 1. mgr. 1. gr. útvarpslaga nr. 53/2000 er með útvarpi, hljóðvarpi eða sjónvarpi, átt við „hvers konar útsendingu dagskrárefnis innan íslenskrar lögsögu sem ætluð er almenningi til beinnar móttöku og dreift er með rafsegulöldum, hvort heldur er í tali, tónum eða myndum, um þráð eða þráðlaust, hvort heldur sem útsendingin er læst eða ólæst“. Í b-lið sama ákvæðis segir að útvarpsstöð sé sá aðili, einstaklingur eða lögaðili, sem leyfi hefur til útvarps, annast og ber ábyrgð á samsetningu útvarpsdagskrár í skilningi a- og c-liða, sendir hana út eða lætur annan aðila annast útsendingu hennar. Samkvæmt c-lið 1. gr. útvarpslaga er útvarpsdagskrá heildarsamsetning dagskrárliða í útvarpi.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að útvarpslögum nr. 53/2000 kemur fram að markmið laganna hafi verið að mynda almennan ramma um alla útvarpsstarfsemi í landinu, bæði sjónvarp og hljóðvarp. Segir þar að ekki sé gert ráð fyrir sérákvæðum um Ríkisútvarpið, eins og áður hafi verið í útvarpslögum, heldur sé miðað við að um Ríkisútvarpið gildi sérlög, þó þannig að almenn ákvæði útvarpslaga gildi um Ríkisútvarpið nema annað sé sérstaklega ákveðið. (Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 2006.) Í fram-söguræðu menntamálaráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi kom fram að með frumvarpinu væri ekki tekið á ákvæðum sem snertu Ríkisútvarpið sérstaklega en endurskoðun þeirra laga væri þó fyrirhuguð síðar meir. (Alþt. 1999–2000, B-deild, dalkur 1591.) Í samræmi við framangreint voru ákvæði um Ríkisútvarpið sem áður höfðu verið í útvarpslögum nr. 68/1985 tekin saman og endurútgefin óbreytt í formi sérstakra laga um Ríkisútvarpið, sbr. lög nr. 122/2000.

Lög nr. 122/2000, um Ríkisútvarpið, eru samkvæmt framangreindu sérlög gagnvart útvarpslögum nr. 53/2000. Að því marki sem lög nr. 122/2000 afmarka lögbundin verkefni og tekjustofna Ríkisútvarpsins sem opinberrar stofnunar verður því að leggja til grundvallar að ekki verði af hálfu Ríkisútvarpsins byggt á almennum ákvæðum útvarpslaga hvað þau atriði varðar. Á hinn bóginn tel ég að þegar kemur að túlkun á hugtakinu „útvarpsstarfsemi“ í merkingu 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 verði að horfa til þess hvernig slík starfsemi er afmörkuð í útvarpslögum enda ekki að finna sjálfstæða lýsingu á því hugtaki í sérlögunum um Ríkisútvarpið. Áðurnefnd skilgreining útvarpslaga nr. 53/2000 á hugtakinu „útvarp“ verður af þessum sökum að teljast ráðandi við túlkun á hugtakinu „útvarpsstarfsemi“ í merkingu 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000.

Í skýringum lögmanns Ríkisútvarpsins til mín, dags. 16. febrúar 2004, er á því byggt að þar sem ákvæði útvarpslaga nr. 53/2000 séu ekki bundin við tiltekna tækni sem notuð er til miðlunar hljóðvarps- og sjónvarpsefnis sé það skoðun Ríkisútvarpsins að stofnuninni sé að lögum heimilt að „nýta hverja þá tækni sem tæk er til að miðla efni sínu, burtséð frá því hvort efnið sé útbúið fyrir tiltekna tegund tækni til miðlunar eða ekki“. Kemur þar fram að Ríkisútvarpið telji það „hæpna lögskýringu“ að með a-lið 1. mgr. 1. gr. útvarpslaga sé eingöngu átt við tiltekna tæknilega útfærslu, t.d. við hliðræna (e. „analog“) útsendingu á efni með sjónvarps- eða útvarpstækni, enda segi í ákvæðinu að með útvarpi sé átt við hvers konar útsendingu dagskrárefnis innan íslenskrar lögsögu sem ætluð er almenningi til beinnar móttöku. Loks segir í bréfinu að samkvæmt 5. gr. laga nr. 122/2000 sé Ríkis-

útvarpinu rétt að hafa til útlána eða sölu dagskrárefni sem flutt hafi verið að fengnu leyfi réttthafa efnisins en mjög hafi verið til þess horft við að veita almenningi aðgang að slíku efni á heimasíðu stofnunarinnar.

Af ákvæðum útvarpslaga nr. 53/2000 verður ráðið að útvarpsstarfsemi innlends aðila hér á landi sé að meginstefnu bundin við útsendingu efnis á tilteknum senditíðnum. Þannig er til dæmis gert ráð fyrir því í 4. mgr. 6. gr. laganna að leyfi til útvarps innlends aðila hér á landi sé bundið við það að Póst- og fjarskiptastofnun hafi úthlutað viðkomandi senditíðni í samræmi við alþjóðasamþykktir þar sem kveðið er á um tæknilega eiginleika í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir, svo sem um tíðni og útgeislað afl, sbr. b-lið sama ákvæðis. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að útvarpslögum nr. 53/2000 er hins vegar gert ráð fyrir nýjum möguleikum á miðlun útvarpsfnis að þessu leyti en þar er meðal annars vikið að því nýmæli 34. gr. laganna að heimila menntamálaráðherra að hefja undirbúning að stafrænu útvarpi hér á landi. Samkvæmt 3. mgr. 34. gr. útvarpslaga er menntamálaráðherra nú veitt heimild til að mæla fyrir um það í reglugerð að binda megi útgáfu allra nýrra útvarpsleyfa samkvæmt lögnum og endurnýjun annarra útvarpsleyfa því skilyrði að merkjum útvarpsstöðvar verði breytt í stafrænt form, enda verði slík breyting ákveðin með eðlilegum fyrirvara að teknu tilliti til tæknilegra og fjárhagslegra ástæðna. Er sérstaklega vikið að því í ákvæðinu að þetta gildi einnig um lög bundið leyfi Ríkisútvarpsins til útvarpsrekstrar. Af orðalagi 3. mgr. 34. gr. er hins vegar ljóst að fyrrnefnt ákvæði felur aðeins í sér heimild menntamálaráðherra til að binda útgáfu útvarpsleyfis ákveðnum skilyrðum á grundvelli reglugerðar eða mæla fyrir um að þeim verði breytt.

Í greinargerð frumvarps þess sem varð að útvarpslögum nr. 53/2000 er síðan vikið almennum orðum að tæknipróun á því sviði sem lögin fjalla um. Segir í frumvarpinu að hin stafræna tækni gefi mikla möguleika til betri nýtingar tíðnisviðsins en nú og sé þannig m.a. meginforsenda þess að fleiri aðilar eigi þess kost að hefja raunverulega samkeppni, sérstaklega í sjónvarpi, auk víðtækari nota af tíðnisviðinu. Í greinargerð frumvarpsins er enn fremur rakið að ekki komist fleiri aðilar en þeir sem fyrir eru að nýtingu VHF-tíðnisviðsins. Tilkoma stafræns útvarps muni hins vegar leiða til betri nýtingar á tíðnisviðinu. Þá segir í frumvarpinu að „hin stafræna tækni [sé] forsenda hins svokallaða samruna („convergence“) sjónvarps, fjarskipta og tölvutækni í eitt svið með óljósum landamærum eða án landamæra [en] gera [verði] ráð fyrir að innleiðing hinnar stafræna tækni taki allmörg ár og hafi í för með sér verulegan stofnkostnað. (Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 2007–2008.) Í framhaldinu segir svo í frumvarpinu:

„Geysilega mikil og ör tæknipróun á sér nú stað um allan heim á sviði sjónvarps og öðrum sviðum sem flokkast undir svokallaða hljóð- og myndmiðlun og upplýsingatækni („audiovisual and information services“). Er sama hver flutningsmiðillinn er, almennt sjónvarp, alnetið með fjarskipta- og tölvutækni eða sérþjónusta ýmiss konar. Evrópuþjóðirnar leggja ríka áherslu á að verða ekki eftirbátar annarra í þessum efnunum, og á vettvangi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins er þetta svið orðið æði fyrirferðarmikið. Ein mesta byltingin í sjónvarpsmálum er sending sjónvarpsfnis, m.a. um gervitungl, stafrænt („digital“) sem gerir það kleift að fjölga svo sjónvarpsrásum að ekki á að verða neinn skortur á sjónvarpsrásum þegar fullur skriður er kominn á þessa tækni. Stafrænar sjónvarpsendingar eru þegar hafnar í Evrópu. Er sérstaklega ör vöxtur í ýmiss konar þjónustu sem send er stafrænt um gervitungl. Nú hafa verið settir staðlar fyrir hvers konar stafrænar útvarpsendingar á vegum Evrópustofnana, m.a. fyrir sjónvarp um þráð og gervitungl og fyrir jarðbundið sjónvarp. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að hafinn verði hér á landi undirbúningur að stafrænu útvarpi, sjónvarpi og hljóðvarpi, sbr. nánar 34. gr. þess. Með frumvarpinu er þannig

miðað við að íslensk útvarpslöggjöf sé opin fyrir hvers konar tækniþróun, og í því eru sérstök ákvæði um tengsl útvarpslaga og fjarskiptalaga, sérstaklega með hliðsjón af nýtingu ljósleiðaræknis í þágu sjónvarpssendinga, sbr. VII. kafla.“ (Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 2010.)

Í almennum athugasemdum við VII. kafla laganna er vikið á ný að hugsanlegri tækniþróun á því sviði sem lögin taka til en þar segir meðal annars svo:

„Svo sem kunnugt er færast fjarskipti, útvarp og jafnvel tölvunotkun nær hvert öðru í nútímaupplýsingatækni svo að margir telja að á endanum muni þessi svið jafnvel renna saman. Við þessa endurskoðun útvarpslaga er ekki tilefni til þess að horfa til þess tíma, enda má gera ráð fyrir að hin hraða tækniþróun geri það nauðsynlegt að endurskoða útvarpslög og fjarskiptalög oftar en gert hefur verið til þessa. Í ákvæðum þessa kafla er aðeins litið til þeirrar þróunar sem nokkuð fyrirsjáanleg virðist vera. Í hinni nýju sjónvarpstilskipun 97/36/EB eru engin bein ákvæði, sem varða hin nýju svið upplýsingatækninnar. Í 7. skýringargrein í inngangi tilskipunarinnar er hins vegar að því vikið að hvers konar lagasetning um nýja þjónustu á sviði hljóð- og myndmiðlunar („audiovisual services“) verði að samrýmast því meginmarkmiði tilskipunarinnar að skapa lagalegan ramma fyrir frjálsa þjónustustarfsemi („free movement of services“). Í 8. skýringargrein er því enn fremur lýst yfir að aðildarríkin skuli gera ráðstafanir varðandi þjónustustarfsemi er svipi til ráðstafana um sjónvarpssendingar, í því skyni að koma í veg fyrir brot á þeim grundvallarreglum sem gilda beri um upplýsingar og sporna við því að til meiri háttar ósamræmis komi innan sviða frjálsra flutninga og samkeppni. Á vegum Evrópusambandsins er nú mikið fjallað um samruna fjölmiðlunar, fjarskipta og upplýsingatækni og áhrif þessa samruna á setningu reglna um þessi svið með hliðsjón af þróun upplýsingasamfélagsins.“ (Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 2025.)

Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til útvarpslaga nr. 53/2000 verður að leggja til grundvallar að lögnum hafi ekki verið ætlað að kveða almennt á um samruna fjarskipta, útvarps og tölvunotkunar á því sviði sem þau fjalla um. Má í því sambandi vísa til þess að í umræddum athugasemdum er jafnframt gert ráð fyrir að lögin verði tekin til endurskoðunar samhliða tækniþróun á þessu sviði, auk þess sem mælt er fyrir í 4. mgr. bráðabirgðaákvæðis laganna að lögin skuli endurskoða innan þriggja ára frá setningu þeirra.

Ekki verður heldur annað séð af framangreindum ákvæðum útvarpslaga og þeim athugasemdum sem þeim fylgdu en að þau lúti í aðalatriðum að breyttum aðferðum til miðlunar efnis samkvæmt lögnum. Er í lögnum gert ráð fyrir að menntamálaráðherra geti kveðið á um breytingu á merkjum útvarpsstöðva yfir í stafrænt form í þessu sambandi með reglugerð, sbr. 3. mgr. 34. gr. laganna. Slík reglugerð hefur hins vegar ekki verið sett. Þrátt fyrir að útvarpslög geri með þessum hætti ráð fyrir nýjum möguleikum til miðlunar og dreifingar útvarpsefnis er hvergi í þeim vikið frá efnislegru skilgreiningu a-liðar 1. mgr. 1. gr. laganna á hugtakinu „útvarp“ en í því ákvæði er hugtakið bundið við tiltekna framsetningu efnis. Þannig er í ákvæðinu gert ráð fyrir að útvarp, hljóðvarp eða sjónvarp, feli í sér útsendingu dagskrárefnis sem ætluð er „almennungi til beinnar móttöku og dreift er með rafsegulöldum“ og að slík útsending sé í „tali, tónum eða myndum“. Í þessu sambandi tel ég einnig rétt að vekja athygli á því að í skilgreiningu h-liðar 1. mgr. 1. gr. útvarpslaga á læstri útvarpsútsendingu er gengið út frá því að þar sé um að ræða hljóðvarps- eða sjónvarpsútsendingu ætlaða almennungi „þar sem hljóð- eða myndmerkjum“ hefur verið breytt í því skyni að veita einungis þeim aðgang að útsendingunni sem greitt hafa fyrir hana.

Ég ítreka að skýra verður hugtakið „útvarpsstarfsemi“ í merkingu síðari málsl. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 til samræmis við framangreinda skilgreiningu á hugtakinu „útvarp“ í 1. gr. útvarpslaga enda er í lögum nr. 122/2000 ekki að finna sjálfstæða afmörkun að þessu leyti. Að þessu virtu og í ljósi ofangreindra sjónarmiða tel ég verulegan vafa leika á því að gerð og birting ritaðs efnis á heimasíðu Ríkisútvarpsins sem hvorki er beinn þáttur í miðlun hljóðvarps- eða sjónvarpsútsendinga stofnunarinnar, t.d. fréttalýsingar eða önnur dagskrá, né almenn kynning á stofnuninni geti talist til „útvarpsstarfsemi“ í merkingu síðari málsl. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000, eins og það hugtak verður skýrt í ljósi skilgreiningar a-liðar 1. mgr. 1. gr. útvarpslaga á hugtakinu „útvarp“. Vandséð er að sjálfstæð birting ritaðs efnis á heimasíðu Ríkisútvarpsins, sem aðeins er unnið fyrir heimasíðuna, geti því talist til útvarpsstarfsemi eða verið þáttur í slíkri starfsemi Ríkisútvarpsins sé slíkt efni ekki beinn liður í því lögbundna verkefni stofnunarinnar að annast hljóðvarp og sjónvarp. Hef ég þá í huga að tekjum Ríkisútvarpsins má eingöngu verja í þágu útvarpsstarfsemi, sbr. síðari málsl. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000, en af lögskýringargögnum við ákvæðið verður ekki annað séð en með því hafi verið girt fyrir að tekjur Ríkisútvarpsins yrðu nýttar í öðru skyni en til að standa undir lögbundnum verkefnum stofnunarinnar og þá í samræmi við meginreglur stjórnarsýsluréttar um tekjuöflun opinberra aðila. Vegna viðhorfa Ríkisútvarpsins í svarbréfum til mín tek ég loks fram að af ákvæðum útvarpslaga nr. 53/2000 og lögskýringargögnum að baki þeim lögum verður ekki ráðin nein almenn fyrirætlun löggjafans um að núgildandi útvarpslög hafi við gildistöku sína átt að leiða til þess að undir hugtakið „útvarp“ félli miðlun upplýsinga af hálfu handhafa útvarpsleyfa í gegnum alnetið sem ekki væri beinn liður í útsendingu hljóðvarps eða sjónvarps. Með hliðsjón af þessu og framangreindum sjónarmiðum er það niðurstaða mín að Ríkisútvarpið hafi ekki sýnt fram á að fullnægjandi lagaheimild standi til framleiðslu sjálfstæðs efnis til birtingar á heimasíðu Ríkisútvarpsins. Bendi ég í þessu sambandi á að af lögskýringargögnum með frumvarpi til útvarpslaga nr. 53/2000 verður ekki ráðin nein almenn fyrirætlun löggjafans um að breyta efnislegri skilgreiningu laganna á „útvarpi“ í átt til aukins samruna fjar-skipta, útvarps og tölvunotkunar. Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum get ég heldur ekki fallist á að umrædd starfsemi í tengslum við vef Ríkisútvarpsins verði talin til „þjónustu sem unnt er [að veita] með tækni útvarpsins“ í skilningi 3. mgr. 3. gr. laga nr. 122/2000 um Ríkisútvarpið.

### 3.

Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 eru megintekjustofnar Ríkisútvarpsins „gjöld fyrir útvarpsafnot, gjöld fyrir auglýsingar í hljóðvarpi og sjónvarpi og aðrir tekjustofnar sem Alþingi kann að ákveða“. Samsvarandi ákvæði var upphaflega að finna í 2. mgr. 13. gr. útvarpslaga nr. 19/1971 en í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að útvarpslögum nr. 19/1971 kemur fram að með því væri veitt lagaheimild fyrir innheimtu afnotagjalda og auglýsingum í sjónvarpi og hljóðvarpi. (Alþt. 1970–1971, A-deild, bls. 477.)

Ljóst er af framangreindu að Alþingi hefur í lögum tekið sérstaka afstöðu til fjármögnunar Ríkisútvarpsins. Með hliðsjón af lögmatísreglu stjórnarsýsluréttarins verður að leggja til grundvallar að Ríkisútvarpið sé í fjáröflun sinni bundið við þá tekjustofna sem löggjafinn hefur tilgreint að þessu leyti og stofnuninni þar af leiðandi ekki heimilt að afla sér tekna með öðrum hætti. Af þessu tilefni bendi ég sérstaklega á að af athugasemdum þeim sem fylgdu núgildandi ákvæði 2. mgr. 10. gr. í frumvarpi því er varð að útvarpslögum nr. 19/1971 verður enn fremur ráðið að löggjafinn hafi talið nauðsynlegt að lagaheimildar yrði aflað fyrir tekjuöflun Ríkisútvarpsins, þar með talið gjöldum vegna auglýsinga í sjónvarpi og hljóðvarpi. Er slíkt enn fremur í samræmi við almenn sjónarmið um rekstur opinberra stofnana en ganga verður út frá því að sá rekstur sé að jafnaði fjármagnaður með fé sem

fæst í almennri tekjuöflun ríkisins í formi skattgreiðslna á grundvelli skattlagningarheimilda.

Eins og rakið er í kafla III.2 hér að framan tel ég ekki unnt að taka undir það viðhorf Ríkisútvarpsins að birting efnis á netinu sem sérstaklega er unnið til birtingar þar falli undir „útvarpsstarfsemi“ í skilningi 1. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000 eins og það hugtak verður skýrt með hliðsjón af ákvæðum útvarpslaga nr. 53/2000. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum fæ ég ekki séð að sala auglýsinga sérstaklega til birtingar á heimasíðu Ríkisútvarpsins falli undir heimila gjaldtöku vegna „[auglýsinga] í hljóðvarpi og sjónvarpi“ samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 122/2000.

...

#### V. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til Ríkisútvarpsins, dags. 10. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort gerðar hefðu verið einhverjar tiltekna ráðstafanir í tilefni af álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf Ríkisútvarpsins barst mér 14. sama mánaðar. Er þar m.a. greint frá því að félagið A hefði einnig kvartað til Samkeppnisstofnunar vegna sama máls og hafi sjónarmið Ríkisútvarpsins verið rakin ítarlega í bréfi lögmannna þess til Samkeppnisstofnunar, dags. 10. ágúst 2004, en afrit þess fylgdi með bréfi Ríkisútvarpsins. Þá sagði í bréfinu m.a. eftirfarandi:

„Ríkisútvarpið hefur ekkert aðhafzt frekar í uppbyggingu á menningarvef sínum á heimasíðunni [www.ruv.is](http://www.ruv.is). Með vísan til álits umboðsmanns Alþingis hefur verið hafnað samstarfi við menningarmálanefnd Akureyrar um að setja upp sérstakar vefsíður um þjóðskáldið Davíð Stefánsson í tilefni af því að 110 ár eru liðin frá fæðingu hans árið 2005, sbr. beiðni formanns nefndarinnar er fylgir hér með í ljósriti. Önnur verkefni hafa ekki verið til umræðu.

Þá hefur í ljósi umrædds álits verið ákveðið að taka ekki auglýsingar til birtingar á [www.ruv.is](http://www.ruv.is) en í nokkrum tilvikum hafði verið samið um auglýsingabirtingar fram í tímann áður en álit umboðsmanns barst, og ætlar Ríkisútvarpið að sjálfsögðu að standa við gerða samninga.“



## 17.0. Sjávarútvegsmál.

### 17.1. Úthlutun byggðakvóta á grundvelli tillagna sveitarstjórnar. Rannsóknarreglan. Jafnræðisregla. Heimildir til afturköllunar stjórnvaldsákvörðunar. (Mál nr. 4132/2004)

A kvartaði yfir því að sjávarútvegsráðherra hefði fallist á tillögur sveitarstjórnar Súðavíkur um úthlutun á byggðakvóta Súðavíkurhrepps vegna fiskveiðiársins 2003–2004. Taldi A að byggðakvótanum hefði verið úthlutað til skipa sem ekki hefðu uppfyllt skilyrði sem sett hefði verið í reglum um úthlutunina og þar með hefði eigendum þeirra skipa sem sóttu um hlutdeild í kvótanum verið mismunað.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitni, dags. 19. október 2004. Þar fjallaði hann um ákvæði reglugerðar nr. 596/2003, um úthlutun á 1.500 þorskígildislestum til stuðnings sjávarbyggðum, sem sett var á grundvelli 2. másl. 1. mgr. 9. gr., sbr. nú 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Þá rakti hann reglur um úthlutun byggðakvóta í Súðavíkurhreppi, sbr. auglýsingu nr. 855/2003, um staðfestingu regna sveitarfélaga um úthlutun byggðakvóta. Benti umboðsmaður á að við athugun sína á málinu hefði komið í ljós að ekkert þeirra þriggja skipa sem sótt var um kvóta fyrir af úthlutudum byggðakvóta Súðavíkurhrepps hefði uppfyllt sett skilyrði til úthlutunar. Umboðsmaður tók fram að endanlegt ákvörðunarvald um úthlutun byggðakvóta á grundvelli reglugerðar nr. 596/2003 væri í höndum ráðherra. Staðfesti ráðherra tillögur sveitarstjórnar um endanlega úthlutun bæri hann fulla ábyrgð á því að þær væru í samræmi við staðfestar og birtar úthlutunarreglur. Væri ráðherra því nauðsynlegt og skylt að hafa eftirlit með því að svo væri, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda kynnu frávik frá úthlutunarreglum að leiða til ójafnræðis milli umsækjenda þannig að í bága færi við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga. Niðurstaða umboðsmanns var sú að sjávarútvegsráðherra hefði borið að hafna tillögum Súðavíkurhrepps og fela Fiskistofu, í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 596/2003, að úthluta kvótanum til einstakra báta samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar.

Umboðsmaður greindi frá því að í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins til hans hefði komið fram sú afstaða ráðuneytisins að eftir að sveitarstjórn Súðavíkur hefði mótttekið staðfestingu þess um skiptingu aflaheimildanna og tilkynnt niðurstöðuna hlutaðeigandi útgerðum hefði ákvörðunin verið bindandi og því ekki unnt að ógilda hana. Í tilefni þessa benti umboðsmaður á að staðfesting ráðuneytisins virtist samkvæmt ofangreindu hafa verið ólögmat að efni til og því haldin verulegum annmarka í skilningi stjórnsýsluréttar. Væru slíkar ákvarðanir almennt ógildanlegar samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnsýslulaga. Tók umboðsmaður í þessu sambandi fram að ekki yrði heldur séð af gögnum málsins að aflaheimildirnar hefðu verið fluttar á þá báta sem í hlut áttu fyrir en eftir að ráðuneytinu var kunnugt um að þeir uppfylltu ekki skilyrðin.

Umboðsmaður benti á að skip A hefði ekki, frekar en þau tvö skip sem fengu úthlutun, uppfyllt sett skilyrði fyrir úthlutun. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður ekki þörf á því að fjalla frekar í álitinu um möguleika ráðuneytisins til að hverfa frá ákvörðun sinni um ráðstöfun aflaheimildanna. Minnti umboðsmaður í því sambandi á að jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga veitir mönnum ekki rétt til neins sem ekki samrýmist lögum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu við

**úthlutun á aflaheimildum til stuðnings sjávarbyggðum, skv. 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða.**

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 12. janúar 2005, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt hefði orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 18. sama mánaðar, er upplýst að við staðfestingu tillagna sveitarfélaga verði reynt að tryggja eins og unnt er að reglurnar séu ótvíræðar og endanleg skipting aflaheimildanna verði í samræmi við þær.

## 18.0. Skattar og gjöld.

### 18.1. Endurupptaka. Lögætisreglan. (Mál nr. 3927/2003)

A kvartaði yfir synjun ríkisskattstjóra í febrúar 2003 á beiðni hans um endurákvörðun skatta gjaldársins 1995. Laut erindi A að því að honum hefði verið gert að greiða gjald samkvæmt lögum nr. 37/1992, um gjald vegna ólögæts sjávaraflla. Vísaði A til þess að umrætt gjald fæli í sér jafnvirðisupptöku aflla sem hann hefði fært til tekna á gjaldárinu 1995. Óskaði A eftir því að fá endurákværðaða skatta með tilliti til þessa gjalds þar sem honum yrði að öðrum kosti gert að greiða skatt af tekjum sem honum hefðu ekki hlotnast í reynd.

Synjun ríkisskattstjóra á erindi A byggðist á því að álagning gjalds vegna ólögæts sjávaraflla hefði ekki þá þýðingu að afli hefði verið gerður upptækur. Vísaði ríkisskattstjóri í þessu sambandi til úrskurðar yfirsattanefndar í máli A frá 18. október 2000 þar sem nefndin hefði fellt niður gjaldfærslu A vegna gjaldsins á þeim grundvelli að um væri að ræða sekt sem ekki væri frádráttarbær samkvæmt 2. tölul. 52. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. nú 2. tölul. 50. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Taldi ríkisskattstjóri sig því ekki geta tekið upp mál A á grundvelli 101. gr. laga nr. 90/2003 þar sem yfirsattanefnd hefði í úrskurði sínum þegar fjallað um efnisatriði málsins.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 14. júlí 2004. Benti hann á að í úrskurði yfirsattanefndar frá 18. október 2000 hefði ekki verið tekin afstaða til skattstofns A gjaldárið 1995. Vísaði umboðsmaður til þess að í úrskurði nefndarinnar væri gengið út frá því að gjald vegna ólögæts sjávaraflla samkvæmt lögum nr. 37/1992 fæli í sér „sérákvæði um upptöku ólöglegs ávinnings“ þar sem byggt væri sem „aðalreglu á jafnvirðisupptöku“. Taldi umboðsmaður að jafnvel þótt yfirsattanefnd hefði talið að gjald vegna ólögæts sjávaraflla væri ekki frádráttarbært samkvæmt lögum nr. 75/1981, sbr. nú lög 90/2003, væri ekki sjálfgefið að niðurstaða nefndarinnar fæli að þessu leyti í sér úrlausn um hvort skilyrði væru til að slíkt gjald leiddi til afturvirkra breytinga á skattstofni þess árs sem afli hefði verið talinn fram. Rakti umboðsmaður í þessu sambandi ákvæði 2. tölul. 52. gr. laga nr. 75/1981, sbr. nú 2. tölul. 50. gr. laga nr. 90/2003, ásamt lögskýringargögnum að baki ákvæðinu svo og sjónarmið í norrænum rétti um skattlagningu verðæta sem síðar sættu upptöku. Taldi umboðsmaður að ríkisskattstjóra hefði við úrlausn um erindi A borið að taka efnislega afstöðu til þess hvort túlkun skattalaga og óskráðar reglur um endurupptöku, sbr. einnig 3. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003, leiddu til þess að skilyrði væru til að endurákværða skattstofna A fyrir gjaldárið 1995.

Vegna tilvísunar ríkisskattstjóra til dóms héraðsdóms Reykjavíkur í máli A frá 18. febrúar 2002, sem höfðað var til ógildingar á úrskurði yfirsattanefndar frá 18. október 2000, taldi umboðsmaður ekki verða séð af umræddum dómi að þar hefði verið tekin efnisleg afstaða til þess hvort ákvörðun um gjald vegna ólögæts sjávaraflla á grundvelli laga nr. 37/1992 hefði leitt til afturvirkra breytinga á tekjuskattstofni A. Taldi umboðsmaður framangreindan dóm því ekki útiloka að ríkisskattstjóra væri heimilt að fjalla um endurupptökubeiðni A með tilliti til þeirra lagasjónarmiða sem þar væri vísað til.

Niðurstaða umboðsmanns var að ríkisskattstjóri hefði ekki afgreitt erindi A á grundvelli réttra lagasjónarmiða og atvika. Beiði umboðsmaður þeim tilmælum til

ríkisskattstjóra að hann tæki málið til skoðunar á ný, ef A óskaði þess, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Í kjölfar álits míns tók ríkisskattstjóri mál A til nýrrar efnislegrar meðferðar og lauk umfjöllun sinni með bréfi til lögmanns A, dags. 17. desember 2004. Var erindi A um endurákvörðun opinberra gjalda hans gjaldárið 1995 vegna tekna ársins 1994 synjað. A leitaði til mín á ný 22. desember 2004 vegna þessarar ákvörðunar ríkisskattstjóra. Mál A, nr. 4294/2004, var enn til meðferðar hjá mér þegar skýrsla þessi fór í prentun.

## 18.2. Bindandi álit. Skattlagning arðs hjá erlendu dótturfélagi. (Mál nr. 4014/2004)

Félagið A kvartaði til umboðsmanns yfir þeirri ákvörðun ríkisskattstjóra að vísa frá beiðni þess um bindandi álit samkvæmt lögum nr. 91/1998, um bindandi álit í skattamálum, á því hvort arður sem B ehf., íslenskt dótturfélag félagsins, veitti viðtöku frá félagi í X-landi væri frádráttarbær samkvæmt 9. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt.

Umboðsmaður lauk máli þessu með bréfi, dags. 4. maí 2004. Þar benti hann á að samkvæmt ákvæði 9. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003, sbr. 1. mgr. 31. gr. sömu laga, væri íslensku félagi heimilt að draga frá tekjum sínum arð sem það fengi greiddan frá erlendu dótturfélagi að því tilskildu að það sýndi fram á að hagnaður hins erlenda félags hefði verið skattlagður með sambærilegum hætti og gert hefði verið hér á landi. Taldi umboðsmaður verða ráðið af orðalagi ákvæðisins, svo og ákvæðum reglugerðar nr. 297/2003, um arðsfrádrátt, að þegar erlend skattlagning væri borin saman við hérlenda skattlagningu með þeim hætti sem ákvæðið gerði ráð fyrir yrði að finna út raunskattlagningu í hinu erlenda ríki, meðal annars með tilliti til skilgreiningar þar-  
lendra skattfyrvalda á tekjum og þess frádráttar sem þar væri heimilaður. Til þess að unnt væri að framkvæma þetta mat yrðu eðli málsins samkvæmt að liggja fyrir upplýsingar og gögn sem unnt væri að byggja á í þessu sambandi.

Umboðsmaður rakti í kjölfarið ákvæði laga nr. 91/1998, um bindandi álit í skattamálum. Taldi umboðsmaður verða ráðið af ákvæðum laganna að þau gerðu eftir atvikum kröfu til þess að atvik þau er beiðni um bindandi álit byggðist á lögju skýr fyrir. Af löggunum og þeim lögskýringargögnum er þeim fylgdu yrði enn fremur ráðið að ríkisskattstjóri hefði nokkurt svigrúm til að hafna beiðni um bindandi álit ef hann teldi sig ekki geta byggt slíkt álit á þeim upplýsingum sem fram kæmu í beiðni.

Samkvæmt gögnum málsins voru þær upplýsingar sem fylgdu beiðni A til ríkisskattstjóra fólgnar í almennri umfjöllun um skattlagningu fyrirtækja í X-landi. Benti umboðsmaður á að ekki yrði annað séð en að upplýsingar þessar hefðu verið sóttar á heimasíðu einkaréttarlegra aðila, þar á meðal endurskoðunarfyrirtækis þess sem lagði fram beiðni fyrir hönd A. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við niðurstöðu ríkisskattstjóra að synja beiðni A um bindandi álit. Vísaði umboðsmaður þá sérstaklega til þeirrar afstöðu ríkisskattstjóra að ekki væri loku fyrir það skotið að ítarlegri upplýsingar um skattlagningu erlendis, til dæmis frá erlendu skattfyrvaldi, gætu talist fullnægjandi við mat á því hvort erlent dótturfélag hefði sætt sambærilegri skattlagningu og innlent félag í skilningi 9. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003.

**18.3. Innheimta fasteignagjalda. Birting auglýsingar um uppboð.**  
(Mál nr. 4057/2004)

A kvartaði yfir því að nauðungaruppboð hefði verið auglýst á fasteign hans vegna vangoldinna fasteignagjalda þrátt fyrir að tollstjórinn í Reykjavík hefði þá þegar fallist á beiðni hans um frestun uppboðsins. Ljóst var að tollstjóri hafði 10. febrúar 2004 samþykkt að fresta byrjun uppboðs á fasteign A samkvæmt 27. gr. laga nr. 90/1991, um nauðungarsölu, gegn því að A greiddi 10.000 kr. inn á fasteignagjöld sín. Í gögnum málsins kom hins vegar einnig fram að birt hefði verið auglýsing í X-blaði 26. febrúar 2004 um að uppboð á eign A myndi hefjast 1. mars kl. 10.00.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 20. september 2004. Þar rakti hann efni bréfaskipta sinna við tollstjóran í Reykjavík vegna málsins. Lýsti umboðsmaður því að af ummælum tollstjóra í svarbréfi til sín yrði ekki annað séð en að hann teldi ekki ástæðu til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að falla frá birtingu auglýsingar um byrjun uppboðs jafnvel þótt fyrir lægi að hann hefði samþykkt beiðni gerðarþola um frestun uppboðs. Með hliðsjón af þessu hefði umboðsmaður óskað eftir því við tollstjóra að hann lýsti viðhorfi sínu til þess hvernig slík framkvæmd samræmdist þeirri grundvallarreglu að stjórnvöld skyldu byggja athafnir sínar á málefnalegum sjónarmiðum og jafnframt hvaða markmiði auglýsingu um uppboð væri ætlað að ná í slíkum tilvikum. Væri slíkt markmið á annað borð lögmætt, óskaði umboðsmaður eftir skýringum á því hvaða sjónarmið um nauðsyn byggju að baki ákvörðun um auglýsingu uppboðs þegar frestun þess lægi fyrir, sbr. 12. gr. stjórnáskýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður rakti efni svarbréfs tollstjóra þar sem fram kæmi að þegar skuldari hefði fengið loforð um frestun á byrjun uppboðs ætti samkvæmt vinnureglum tollstjóra að senda fax til sýslumanns í viðkomandi umdæmi um að byrjun uppboðs væri frestað. Þá segði í bréfinu að hefði verið lofað fresti á byrjun uppboðs í tæka tíð en uppboð engu að síður auglýst þá væri um mistök að ræða og bæri að harma þau. Jafnframt hefði tollstjóri tekið fram að engin málefnaleg rök væru fyrir slíkri framkvæmd og það þjónaði engum hagsmunum tollstjóra að birta auglýsingu ef lofað hefði verið fresti.

Umboðsmaður leit svo á að tollstjóri hefði í bréfi sínu fallist á að ekki hefði verið rétt að birta auglýsingu um uppboð á fasteign A eftir að samþykkt hafði verið að fresta byrjun þess. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að halda áfram umfjöllun sinni um kvörtun A. Umboðsmaður benti A þó á að ef hann teldi sig hafa orðið fyrir skaða vegna birtingar auglýsingarinnar yrði það að vera hlutverk stjórnvalda og dómstóla að leysa úr því.

**18.4. Álagning úrvinnslugjalds á ökutæki. Framsal á skattlagningarvaldi.**  
(Mál nr. 4117/2004)

A kvartaði yfir því að á hann hefði ekki verið lagt úrvinnslugjald samkvæmt 5. gr. laga nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, fyrir gjaldatímabilið 1. janúar 2003 til 30. júní 2003. Leiddi það til þess að beiðni hans um að fá greitt svokallað skilagjald samkvæmt 6. gr. sömu laga var hafnað er hann afhenti bifreið sína til förgunar.

Samkvæmt orðalagi 5. gr. laga nr. 162/2002, eins og þau höfðu verið samþykkt á Alþingi og birt í Stjórnartíðindum 30. desember 2002, var öllum eigendum ökutækja gert skylt að greiða úrvinnslugjald af ökutækjum sínum óháð því hvort viðkomandi

bæri að greiða bifreiðagjald samkvæmt lögum um það efni. Er lögin tóku gildi 1. janúar 2003 hafði fjármálaráðuneytið með bréfi til ríkisskattstjóra, dags. 17. desember 2002, ákveðið að fresta álagningu úrvinnslugjalds á þau ökutæki sem undanþegin voru bifreiðagjaldi til 1. júlí 2003 svo komast mætti hjá viðbótarkostnaði hjá ríkisskattstjóra. Lög nr. 8/2003, sem samþykkt voru á Alþingi 11. febrúar og birt í Stjórnartíðindum 12. mars 2003, veittu frestuninni lagastoð.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 14. október 2004. Taldi hann að úrvinnslugjald hefði fremur samstöðu með sköttum en þjónustugjöldum. Benti hann á að samkvæmt 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 væri óheimilt að framselja vald til að afnema skatta til stjórnvalda. Því yrði ekki séð að fjármálaráðherra hefði verið heimilt að fresta því að úrvinnslugjald yrði lagt á með þeim hætti sem mælt væri fyrir um í 5. gr. laga nr. 162/2002 nema að lög kvæðu beinlínis á um það. Fram að gildistöku laga nr. 8/2003 hefði enga stoð verið að finna í lögum fyrir þeirri ákvörðun ráðuneytisins að fresta því til 1. júlí 2003 að leggja úrvinnslugjald á umrædd ökutæki. Í þessu sambandi vakti umboðsmaður sérstaka athygli á því að þessi frestun leiddi ekki einvörðungu til þess að innheimta hjá þeim sem undanþegnir voru greiðslu bifreiðagjalds á gjaldi til Úrvinnslusjóðs féll niður gjaldatímabilið 1. janúar til 30. júní 2003 heldur féll með því einnig niður réttur þeirra til að fá greitt skilagjald þegar þeir afhentu bifreiðar sínar til endurnýtingar eða förgunar þar sem greiðsla á úrvinnslugjaldi var skilyrði þess að fá skilagjaldið greitt.

Þar sem lög nr. 8/2003 höfðu tekið gildi þegar ríkisskattstjóri og yfirskattanefnd fjölluðu um beiðni A um að úrvinnslugjald yrði lagt á hann fyrir ofangreint gjaldatímabil taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við úrlausnir þessara stjórnvalda á erindum hans. Þá benti umboðsmaður einnig á að lögin höfðu tekið gildi þegar A afskráði bifreið sína og afhenti til móttökustöðvar. Á þeim tíma gat hann því ekki vænst þess miðað við þágildandi löggjöf að fá greitt skilagjald gegn greiðslu úrvinnslugjalds. Því taldi umboðsmaður ólíklegt að hann gæti átt rétt á því að stjórnvöld réttu hlut hans á þeim grundvelli einum að fjármálaráðuneytið hefði ekki haft viðhlítandi lagaheimild til að fresta álagningu úrvinnslugjalds á ökutæki sem undanþegin voru bifreiðagjaldi uns lög nr. 8/2003 tóku gildi. Hann beindi hins vegar þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Ég ritaði fjármálaráðuneytinu bréf, dags. 12. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort álit mitt hefði orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 20. janúar 2005, er upplýst að álitid hafi ekki orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til annarra sérstakra ráðstafana en að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem þar komi fram. Ráðuneytið muni því að fullu fara að þeim tilmælum umboðsmanns Alþingis sem fram komi í álitinu.

## 19.0. Skip.

### 19.1. Skráning skipa. Þinglýst eignarheimild. (Mál nr. 4176/2004)

A ehf. kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun Siglingastofnunar Íslands um að hafna beiðni félagsins um að skrá skipið X sem eign C ehf. í aðalskipaskrá. Byggði ráðuneytið niðurstöðu sína á því að ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 115/1985, um skráningu skipa, bæri að skýra þannig að gerð væri krafa um að þinglýst afsal lægi fyrir til að umskráning skips í aðalskipaskrá gæti farið fram. Beindist athugun umboðsmanns að því hvort þessi afstaða sem slík væri í samræmi við lög.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 30. desember 2004. Þar rakti hann lögskýringargögn að baki umræddu ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga um skráningu skipa og dró þá ályktun að með ákvæðinu og þeirri kröfu sem þar er gerð um þinglýsta eignarheimild hafi verið stefnt að því að gæta fulls samræmis á milli þess hver væri skráður eigandi skips í aðalskipaskrá og þess hver hefði yfir að ráða þinglýstri eignarheimild að lögum. Taldi umboðsmaður að af orðalagi ákvæðisins og lögskýringargögnum yrði ráðið að skráning skips af hálfu Siglingastofnunar í aðalskipaskrá skyldi byggð á því að nýr eigandi hefði fengið eignarheimild sinni þinglýst.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt 1. mgr. 40. gr. þinglýsingarlaga nr. 39/1978 skuli stofnun og vernd eignarréttar og eignarhafta á skrásettum skipum af þeirri stærð sem X væri lúta reglum um fasteignir eftir því sem við verður komið. Rakti hann jafnframt viðeigandi ákvæði þinglýsingarlaga og benti á að af dómum Hæstaréttar hefði verið dregin sú ályktun að kaupandi, sem þinglýst hefur kaupsamningi, öðlist þar með hina formlegu eignarheimild í skilningi laganna. Umboðsmaður benti á að við setningu þinglýsingarlaga hefði verið gengið út frá því að yfirfærsla eignarréttar réðist ekki af heiti skjalanna heldur yrði að byggja á efni þeirra. Þannig yrði kaupsamningi þinglýst sem eignarheimild ef hann er einungis bundinn skilyrðum um uppgjör og greiðslu kaupverðs innan tiltekens frest, sbr. 21. gr. laganna. Með vísan til 1. mgr. 40. gr. þinglýsingarlaga taldi umboðsmaður ekki rök standa til þess að niðurstaða um gildi kaupsamnings um skip ætti að vera önnur en sú sem talin væri gilda um fasteignir. Í samræmi við þetta var það niðurstaða umboðsmanns að Siglingastofnun, og eftir atvikum samgönguráðuneytinu, bæri við úrlausn á því hvort umskrá beri skip á grundvelli fyrirbyggjandi eignarheimildar að taka mið af því hvort um væri að ræða þinglýsta eignarheimild í skilningi þinglýsingarlaga. Var það og niðurstaða umboðsmanns að sú afstaða samgönguráðuneytisins og Siglingastofnunar að skýra beri ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 115/1985 á þá leið að afsal verði að hafa verið gefið út áður en umskráning geti átt sér stað hafi ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli og að úrskurður samgönguráðuneytisins í málinu hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi tilmælum til samgönguráðuneytisins um að taka mál A ehf. til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá fyrirsvarsmönnum félagsins, og að taka við þá endurskoðun mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Þá voru það jafnframt tilmæli umboðsmanns að tekið yrði tillit til þeirra sjónarmiða við framkvæmd á skráningu eigendaskipta á skipum í aðalskipaskrá framvegis.

Ég ritaði samgönguráðuneytinu bréf, dags. 18. febrúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort leitað hefði verið til ráðuneytisins á ný af hálfu A ehf. og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til með-

ferðar. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mitt og þau almennu tilmæli sem þar voru sett fram hefðu orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra tiltekinna ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf samgönguráðuneytisins barst mér 21. mars 2005. Kemur þar fram að lögmaður A ehf. hafi leitað til ráðuneytisins og óskað endurskoðunar á fyrri úrskurði. Með nýjum úrskurði, dags. 28. febrúar 2005, hafi sá fyrri verið afturkallaður og málið sent til Siglingastofnunar Íslands til löglegrar meðferðar í samræmi við álit umboðsmanns. Áður, eða þann 14. janúar sama árs hafi ráðuneytið sett frétt á heimasíðu sína þar sem greint hafi verið frá breyttri framkvæmd við skráningu í aðalskipaskrá. Fylgdi fréttin með bréfi ráðuneytisins.



## 20.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

### 20.1. Gjöld til stéttarfélaga. Alþingi. Réttarágreiningur á undir dómstóla. (Mál nr. 4008/2004)

A kvartaði yfir afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins á erindi hans sem laut að því hvort sú tilhögun að innheimt væru af honum gjöld til stéttarfélaga samrýmdist lögum. Vísaði A í því sambandi til þess að samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, sé atvinnurekanda skylt að halda eftir af launum starfsmanns iðgjaldi hans til viðkomandi stéttarfélags samkvæmt þeim reglum sem kjarasamningar greina. Taldi A sig ekki falla undir framangreint ákvæði þar sem hann væri ekki félagsmaður í neinu stéttarfélagi.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 18. febrúar 2004. Benti hann þar á að af ákvæðum laga nr. 55/1980 yrði ráðið að löggjafinn hefði gert ráð fyrir því að það réðist einkum af efni þeirra kjarasamninga sem á reyndi hverju sinni hversu háar þær iðgjaldagreiðslur sem atvinnurekendum væri skylt að halda eftir af launum launþega til stéttarfélags væru, svo og til hvaða stéttarfélags þær ættu að berast. Með tilliti til þess að lög gerðu ráð fyrir því að stéttarfélög launafólks og samtök atvinnurekenda semdu um kaup og kjör með gerð kjarasamninga taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því að án sérstakrar lagaheimildar hvíli ekki skylda á stjórnvöldum til að taka afstöðu til ágreiningsmála sem upp kunna að koma um réttarsamband stéttarfélags launafólks og atvinnurekenda sem leysa yrði með túlkun á þeim kjarasamningi sem við ætti af því tilefni. Vakti hann athygli á því að í lögum væri ekki mælt fyrir um það að félagsmálaráðuneytið skæri úr ágreiningi sem rísi um það hvort og þá til hvaða stéttarfélags vinnuveitandi skuli greiða iðgjöld í merkingu 6. gr. laga nr. 55/1980. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda af sinni hálfu við afgreiðslu félagsmálaráðuneytisins á erindi A.

Umboðsmaður vék að því að A hefði í erindi sínu til hans óskað eftir því að umboðsmaður tæki til athugunar á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort meinbugir væru á 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1980 og hvort hún samræmdist 74., 75. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Benti umboðsmaður á að framangreint atriði lyti að löggjöf sem Alþingi hefði sett. Fjallaði hann því næst um hlutverk og starfssvið umboðsmanns samkvæmt ákvæðum 2. og 3. gr. laga nr. 85/1997 og tók fram að í a-lið 3. mgr. 3. gr. segði að starfssvið umboðsmanns tæki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Af þessu leiddi að umboðsmaður fjallaði almennt ekki um það hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefði samþykkt. Umboðsmanni væri að vísu heimilt að taka til athugunar hvort meinbugir væru á gildandi lögum, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997. Ekki væri gert ráð fyrir því að hægt væri að bera fram kvörtun beinlínis af því tilefni heldur gæti umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að nota þá heimild sem honum væri þar veitt eftir atvikum eftir að athygli hans hefði verið vakin á slíkum meinbugum, sbr. 5. gr. laganna. Tók umboðsmaður fram að hann teldi að það yrði að vera verkefni dómstóla að leggja mat á þau ágreiningsefni sem kvörtun A beindist að og þá í tengslum við þau atriði sem reyna kynni á í viðkomandi máli, þar með talið ef atvinnurekandi héldi eftir af launum starfsmanns, sem ekki ætti aðild að stéttarfélagi, félagsgjaldi til stéttarfélags eða öðrum gjöldum sem rynnu til þess. Tók umboðsmaður jafnframt fram að hann hefði ekki tekið neina afstöðu til þess hver yrðu líkleg úrslit dómsmáls af þessu tagi.

20.2. Samkeppnispróf í LHÍ. Mál verður borið undir sérstaka  
úrskurðarnefnd. Kæruleið ekki tæmd.  
(Mál nr. 4092/2004)

A kvartaði yfir framkvæmd samkeppni meðal nemenda í Listaháskóla Íslands. Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtun A með bréfi, dags. 29. apríl 2004. Rakti hann þar að í 3. tölul. 5. gr. laga nr. 136/1997, um háskóla, væri kveðið á um að menntamálaráðherra gæti sett reglur um kærur eða málskotsrétt nemenda í málum þar sem þeir teldu brotið á rétti sínum. Á grundvelli þessarar heimildar hefði menntamálaráðherra sett reglur nr. 73/1999, um áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema samkvæmt 5. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla. Væri áfrýjunarnefndinni falið að úrskurða í kærumálum nemenda. Umboðsmaður benti á að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í málinu. Væri ákvæðið byggt á því sjónarmiði að stjórnvöld skyldu fyrst fá tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, sem hugsanlega væru rangar, áður en kvartað væri til aðila utan stjórnkerfis þeirra. Taldi umboðsmaður rétt að A freistaði þess að bera málið undir áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema.

Í bréfi mínu til A sagði m.a. eftirfarandi:

Lög nr. 136/1997, um háskóla, gera ráð fyrir því að menntastofnanir er veita æðri menntun geti verið jafnt ríkisstofnanir sem einkaaðilar, sbr. 3. gr. laganna. Samkvæmt 4. gr. sömu laga skal menntamálaráðherra hafa eftirlit með gæðum menntunar sem háskólar veita og að þeir uppfylli ákvæði laganna og þeirra sérþyrmsmála sem um þá gilda. Þá segir í 2. mgr. 4. gr. að menntamálaráðherra sé heimilt að veita háskólum sem kostaðir eru af einkaaðilum starfsleyfi ef þeir starfa eftir samþykktum eða skipulagsskrám sem menntamálaráðherra staðfestir.

Í 3. tölul. 5. gr. laga nr. 136/1997 er kveðið á um að menntamálaráðherra geti sett reglur um kærur eða málskotsrétt nemenda í málum þar sem þeir telja brotið á rétti sínum. Geti slíkar reglur samkvæmt ákvæðinu falið í sér ákvæði um að kærumál nemenda skuli fara fyrir sérstaka áfrýjunarnefnd sem hafi endanlegt úrskurðarvald. Kemur fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 136/1996 að þrátt fyrir að einn megintilgangur frumvarpsins sé að efla sjálfstæði háskóla sé þar lagt til að ráðherra skuli setja reglur um tiltekin atriði. (Alþt. 1997–1998, A-deild, bls. 1058.)

Á grundvelli þessarar heimildar hefur menntamálaráðherra sett reglur nr. 73/1999, um áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema samkvæmt 5. gr. laga nr. 136/1997 um háskóla. Í 1. gr. umræddra reglna segir svo:

„Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema úrskurðar í málum, þar sem námsmenn í ríkisháskólum eða háskólum, sem hlotið hafa staðfestingu menntamálaráðherra, telja brotið á rétti sínum varðandi:

- a. námsmat, þ.m.t. fyrirlögn prófa, tilhögun einkunnagjafar, skipun prófdómara, birtingu einkunna,
- b. mat á námsframvindu, þ.m.t. rétt til endurtökuprófs,
- c. afgreiðslu umsókna um skólavist þ.m.t. tilhögun mats á námi á milli skóla.

Nefndin endurmetur ekki prófúrlausnir eða faglega niðurstöðu kennara, dómnefnda eða prófdómara.

Málum verður ekki skotið til áfrýjunarnefndarinnar nema kæruleið, skilgreind og samþykkt af háskólaráði viðkomandi háskóla hafi verði tæmd eða þrír mánuðir liðnir frá því að kæra var fyrst skriflega lögð fyrir háskólaráðið.“

Samkvæmt framangreindu hefur ráðherra á grundvelli heimildar í lögum nr. 136/1997 falið sérstakri nefnd, áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, að úrskurða í kærumálum nemenda. Verður ráðið af orðalagi 1. mgr. 1. gr. reglna nr. 73/1999 að úrskurðarvald nefndarinnar taki m.a. til ágreinings nemenda og skólayfirvalda í einkareknum háskólum sem hlotið hafa staðfestingu menntamálaráðherra, um „námsmat, þ.m.t. fyrir lögprófa“, sbr. a-lið 1. gr. Verður enn fremur ráðið af orðalagi ákvæðisins að þau atriði sem nefndin getur fjallað um séu þar ekki tæmandi talin.

Ástæða þess að ég geri yður grein fyrir þessu er sú að í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er mælt fyrir um það að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Ákvæði þetta er byggt á því sjónarmiði að stjórnvöld skuli fyrst fá tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, sem hugsanlega séu rangar, áður en kvartað er til aðila utan stjórnkerfis þeirra. (Alþt. 1986–87, A-deild, bls. 2561.)

Í máli þessu liggur ekki fyrir að þér hafið borið athugasemdir yðar vegna framkvæmdar og undirbúnings fyrrnefndrar samkeppni nemenda í Listaháskóla Íslands undir áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema. Með vísan til þess sem rakið er hér að framan um hlutverk áfrýjunarnefndarinnar tel ég rétt að þér freistið þess að bera málið undir [nefndina] og fá úrlausn [hennar] um það áður en ég get tekið það til athugunar.

Með vísan til framangreinds lýk ég hér með afskiptum mínum af erindi yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tek þó fram að ef þér leitið til nefndarinnar með málið en sættið yður ekki við niðurstöðu hennar eigið þér þann kost að leita til mín á ný.

## 21.0. Sveitarfélög.

### 21.1. Ólögbundin verkefni sveitarfélaga. Rannsóknarreglan. Fordæmisgildi úrskurða félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum. (Mál nr. 4040/2004)

A ehf. kvartaði yfir því að félagsmálaráðuneytið hefði með úrskurði hafnað kröfu félagsins um að ógilda ákvörðun sveitarstjórnar D-hrepps um að heimila sveitarstjóra að undirrita samning við C ehf. um háhraðanet í sveitarfélaginu sem hann taldi ólög- mæta. Byggði A ehf. kvörtun sína m.a. á því að félagsmálaráðuneytið hefði við með- ferð málsins brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttarins. Við meðferð málsins hjá umboðsmanni var staðfest að hinn umdeildi samningur hefði ekki legið fyrir hjá félagsmálaráðuneytinu þegar það felldi úrskurð í málinu og þá hafði ráðuneytið ekki óskað eftir umsögn sveitarstjórnar D-hrepps um stjórnisýslukæruna.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 16. júní 2004. Var það niðurstaða hans að málsmeðferð félagsmálaráðuneytisins hefði ekki uppfyllt áskilnað 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Þá taldi umboðsmaður að með hliðsjón af fordæmis- og samræmingargildi úrskurða félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum yrði almennt að gera ríkar kröfur til þess að atvik máls væru nægjanlega upplýst og þeim lýst í úrskurðum ráðu- neytisins. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mál A ehf. til endurskoðunar kæmi fram ósk þess efnis frá félaginu og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Ég ritaði félagsmálaráðuneytinu bréf, dags. 12. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um það hvort A ehf. hefði leitað til ráðuneytisins að nýju og þá hvort ein- hverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér 18. janúar 2005. Segir þar að fulltrúar A ehf. hafi ekki leitað til ráðuneytisins eftir að álit mitt lá fyrir.

### 21.2. Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Fjárhagsaðstoð til ungs fólks. Jólauppbót. Jafnræðisregla. Rannsóknarreglan. Málshraði. (Mál nr. 4064/2004 og 4070/2004)

A kvartaði yfir tveimur úrskurðum úrskurðarnefndar félagsþjónustu, þar sem ann- ars vegar var staðfest ákvörðun félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar um að synja beiðni hans um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð á tilteknu tímabili og hins vegar staðfest ákvörðun félagsmálaráðs um að synja honum um jólauppbót. Kvörtun A beindist einnig að töfum á afgreiðslu úrskurðarnefndarinnar.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögskýringargögn að baki þeim. Benti hann á að samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laganna, sbr. 7. gr. laga nr. 34/1997, skuli sveitarstjórn setja reglur um framkvæmd fjárhagsað- stoðar. Gat umboðsmaður þess að það sjónarmið hefði legið til grundvallar setningu laga nr. 40/1991 að með þeim yrði sveitarfélögum tryggt ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vildu veita. Það leiði þó af lögmætisreglu stjórnisýsluréttar að reglur sem sveitarfélög setja á grund- velli 1. mgr. 21. gr. megi ekki ganga í berhögg við ákvæði laganna eins og þau verði

skýrð með hliðsjón af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. 65. gr. um jafnræði borgaranna, sbr. einnig til hliðsjónar 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður vék að 2. mgr. 15. gr. þágildandi reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, sbr. 2. mgr. 19. gr. núgildandi reglna, þar sem kveðið var á um að ungu atvinnulausu fólki, á aldrinum 18–24 ára, sem byggi hjá foreldri/foreldrum, sem hefðu tekjur á eða undir viðmiðunarmörkum skyldi reiknast ½ grunnupphæð á mánuði eða mismun á þeirri upphæð og eigin tekjum. Á grundvelli þessa ákvæðis hefði umsókn A um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð verið synjað. Umboðsmaður gat þess að í skýringum Reykjavíkurborgar til hans í tilefni af kvörtun A hefði komið fram að við útfærslu reglnanna hefði verið horft til þess sem almennt tíðkast í samfélaginu og tækju þær mið af því að almennt njóti ungmenni stuðnings foreldra sinna eftir að lögbundinni framfærsluskyldu ljúki. Taldi umboðsmaður ekki unnt að útiloka að sveitarfélög geti lagt slík sjónarmið til grundvallar við útfærslu reglna um fjárhagsaðstoð ef jafnframt sé miðað við það að metið sé í hverju tilviki hvort sá sem sæki um slíka aðstoð njóti hagræðis af því að búa heima hjá foreldrum sínum og þá óháð aldri viðkomandi. Með því hins vegar að draga í reglunum skýra línu í þessu sambandi við tiltekin aldursmörk, þ.e. að skerða grunnupphæð aðstoðar hjá 18 til 24 ára ungmennum án þess að eldri einstaklingar sem búi við nákvæmlega sömu aðstæður sæti slíkri skerðingu, sé gerður ómálefnalegur greinarmunur á umsækjendum um fjárhagsaðstoð sem byggður sé á aldri þeirra en ekki mati á aðstæðum í hverju tilviki. Samkvæmt þessu taldi umboðsmaður að 2. mgr. 15. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, sbr. 2. mgr. 19. gr. núgildandi reglna, samrýmdist ekki ákvæðum laga nr. 40/1991 um fjárhagsaðstoð sem skýra yrði með hliðsjón af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Með vísan til þess var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu í máli A hefði ekki verið byggður á viðhlítandi lagagrundvelli.

Umboðsmaður vakti athygli á að af hálfu A hefði því verið haldið fram að hann hefði ekki haft fasta búsetu í foreldrahúsum á því tímabili sem beiðni hans um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð varðaði. Af gögnum málsins fékk umboðsmaður ekki séð að við meðferð þess hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu eða Félagsþjónustunni í Reykjavík hefðu verið gerðar ráðstafanir til þess að kanna hvort A hefði í raun búið hjá foreldrum sínum á umræddu tímabili. Taldi umboðsmaður að málsmeðferðin hefði að þessu leyti ekki samrýmst 10. gr. stjórnarsýslulaga enda hefði ekki nægt í þessu sambandi að óska upplýsinga um skráð lögheimili A.

Umboðsmaður rakti að A hefði sótt um svokallaða jólauppbót til Félagsþjónustunnar í Reykjavík og vísað í því sambandi til blaðagreinar þar sem kynnt var samþykkt félagsmálaráðs á tillögu um að greiða þeim notendum félagsþjónustunnar sem þegið hafi fjárhagsaðstoð í 6 mánuði eða lengur sérstaka uppbót í desember. Benti umboðsmaður á að tillagan hefði síðan verið samþykkt í borgarráði. Umboðsmaður vakti athygli á að félagsmálaráð hefði við meðferð sína á málinu fellt mat á umsókn A undir ákvæði 27. gr. reglna um fjárhagsaðstoð sem fjallar um styrk vegna sérstakra erfiðleika og að úrskurðarnefnd hefði í úrskurði sínum fallist á þá aðferð ráðsins. Umboðsmaður benti á að af fundargerð borgarráðs yrði ráðið að tillaga um greiðslu jólauppbótar hefði verið samþykkt án þess að gerðar væru breytingar á þeim skilyrðum sem í henni voru sett fyrir því að uppbótin yrði veitt, þ.e. að umsækjendur hefðu þegið fjárhagsaðstoð í a.m.k. sex mánuði og hefðu haft fjárhagsstuðning félagsþjónustunnar að lifibrauði. Fyrir félagsmálaráði hefði því legið að taka afstöðu til þess hvort aðstæður A féllu að þessum skilyrðum. Var það niðurstaða umboðsmanns að sú afgreiðsla félagsmálaráðs, sem staðfest var af úrskurðarnefnd félagsþjónustu og fólst

í því að meta umsókn A á grundvelli 27. gr. reglna um fjárhagsaðstoð, hefði ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður fjallaði um afgreiðslutíma úrskurðarnefndar félagsþjónustu í málum A. Benti hann á að það hefði tekið nefndina annars vegar rúma 14 mánuði og hins vegar tæpa 10 mánuði að ljúka umfjöllun sinni um þau, en samkvæmt 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991, sbr. 13. gr. laga nr. 34/1997, beri nefndinni að kveða upp úrskurð innan þriggja mánaða frá því henni barst mál til meðferðar. Taldi umboðsmaður að nefndin hefði ekki gefið fullnægjandi skýringar á þessum tögum á afgreiðslu málaanna. Þá taldi hann að úrskurðarnefndin hefði ekki gætt að fyrirmælum 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga um tilkynningar til aðila þegar fyrirsjáanlegt er að tafir verði á meðferð máls.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar félagsþjónustu að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að 2. mgr. 19. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 2003 yrði endurskoðað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 3. desember 2004, sagði meðal annars svo:

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

##### 1.

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995, segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, er markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpár. Með félagsþjónustu í lögunum 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 athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/1991 er tekið fram að lögin séu í eðli sínu „rammalög“ og að ein af meginforsendum þeirra sé að þau „veiti svigrúm til mats miðað við staðbundnar aðstæður á hverjum stað og samrýmist þannig sjónarmiðinu um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga“. (Alþt. 1990–1991, A-deild, bls. 3170.) Í athugasemdunum segir enn fremur 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.)

Með lögunum eru sveitarfélögum samkvæmt þessu lagðar margvíslegar skyldur á herðar til að tryggja félagslega velferð einstaklinga en jafnframt tryggt svigrúm til að móta reglur þar um í samræmi við aðstæður á hverjum stað. Í ofanefndum athugasemdum er tekið fram að þrátt fyrir þá ábyrgð sem sveitarfélögum er ætlað að axla séu skyldur þeirra þó ekki svo afdráttarlausar að einstaklingur eigi skilyrðislausan rétt til tiltekinnar þjónustu eða aðstoðar. Lögð er áhersla á það grundvallaratriði að einstaklingum sé ætlað að bera ábyrgð á sjálfum sér og sínum og bent á að þetta komi skýrt fram í markmiðslýsingu

frumvarpsins svo og einstökum köflum þess þar sem kveðið er á um tiltekna aðstoð, t.d. fjárhagsaðstoð. (Alþt. 1990–1991, A-deild, bls. 3174.)

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. Er þar annars vegar kveðið á um almenna framfærsluskyldu hvers einstaklings, sjá 19. gr., og hins vegar er mælt fyrir um skyldu sveitarfélags til að veita fjárhagsaðstoð. Segir í 20. gr. að um þessa skyldu sveitarfélags gildi almenn ákvæði um félagsþjónustu, skv. IV. kafla.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, sbr. 7. gr. laga nr. 34/1997, skal sveitarstjórn setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar að fengnum tillögum félagsmálanefndar. Í 2. mgr. sömu greinar segir að félagsmálanefnd meti þörf og ákveði fjárhagsaðstoð til einstaklinga í samræmi við reglur sveitarstjórnar. Ljóst er að framangreind ákvæði miða að því almenna markmiði sem lá til grundvallar við setningu laga nr. 40/1991 að ákvæði þeirra mynduðu rammalöggjöf á þessu sviði í því skyni að tryggja sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vildu veita. Það leiðir þó af lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar að reglur sem sveitarfélög setja á grundvelli 1. mgr. 21. gr. mega ekki ganga í berhögg við ákvæði laganna eins og þau verða skýrð með hliðsjón af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. 65. gr. um jafnræði borgaranna, sbr. einnig til hliðsjónar 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í því felst meðal annars að ef reglurnar fela í sér að gerður er greinarmunur á milli manna hvað varðar réttindi þeirra og skyldur verður sá munur að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum sem teljast í beinum og eðlilegum tengslum við markmið og tilgang laga nr. 40/1991.

## 2.

Á þeim tíma sem ákvarðanir þær sem mál þetta varðar voru teknar giltu um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík reglur sem samþykktar voru í félagsmálaráði Reykjavíkurborgar 17. mars 1997 og í borgarráði 13. maí 1997. Nýjar reglur um fjárhagsaðstoð voru samþykktar í félagsmálaráði 3. desember 2003 og í borgarráði 9. desember 2003 og tóku þær gildi 1. janúar 2004. Í 2. mgr. 15. gr. reglnanna frá 1997, sbr. nú 2. mgr. 19. gr. reglnanna frá 2003, segir að ungu atvinnulausu fólki, á aldrinum 18–24 ára, sem býr hjá foreldri/foreldrum, sem hafa tekjur á eða undir viðmiðunarmörkum, skuli reiknast ½ grunnupphæð á mánuði, þ.e. kr. 33.500, (sbr. nú kr. 39.542), eða mismun á þeirri upphæð og eigin tekjum þeirra. Á grundvelli þessa ákvæðis var umsókn A um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð frá 22. maí 2002 til 31. desember 2002 synjað af hálfu Félagsþjónustunnar í Reykjavík og félagsmálaráðs. Sú ákvörðun var síðan staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu frá 19. mars 2004.

Í bréfi mínu til Reykjavíkurborgar, dags. 24. maí 2004, tók ég fram að ofangreint ákvæði fæli í sér að atvinnulaus ungmenni á aldursbilinu 18–24 ára, sem byggju í foreldrahúsum, nytu takmarkaðri fjárhagsaðstoðar í samanburði við aðra sem eins væri ástatt um að öðru leyti. Við skoðun á þessu ákvæði yrði ekki annað ályktað en að þeir atvinnulausu einstaklingar sem búi í foreldrahúsum og séu eldri en 24 ára njóti óskerts réttar til fjárhagsaðstoðar. Óskaði ég eftir skýringum Reykjavíkurborgar á því hvaða málefnalegu ástæður lægju að baki því að gera greinarmun að þessu leyti á þeim sem eru 18–24 ára og búi í foreldrahúsum annars vegar og þeim sem eru eldri en 24 ára og búi hjá foreldrum sínum hins vegar. Jafnframt óskaði ég eftir að Reykjavíkurborg skýrði afstöðu sína til þess hvernig þetta fyrirkomulag samrýmist jafnræðisreglum, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga og 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Svar Félagsþjónustunnar í Reykjavík, dags. 10. ágúst 2004, er rakið í kafla III hér að framan. Segir þar m.a. að við undirbúning reglnanna hafi verið tekist á við það álítaefni

hvaða „kröfur“ ætti að gera til foreldra um framfærslu ungmenna eftir að lögbundinni framfærsluskyldu lýkur. Í því samhengi hafi verið reynt eftir fremsta megni að horfa til samfélagsins almennt og móta reglur um fjárhagsaðstoð í samræmi við það. Þannig hafi verið litið til þess að almennt njóti ungmenni stuðnings foreldra sinna eftir að lögbundinni skyldu ljúki. Óeðlilegt hafi þótt að sveitarfélagið setti um þetta efni reglu sem væri í raun í andstöðu við það sem almennt gengur og gerist í samfélaginu. Í því ljósi hafi 15. gr. reglnanna verið sett þar sem miðað sé við hálfu grunnupphæð fjárhagsaðstoðar til einstaklinga á aldrinum 18–24 ára sem búa hjá foreldrum sínum við félagslega erfiðar aðstæður. Um ástæðu þess að sama regla hafi ekki verið látin gilda um eldri einstaklinga sem búa við sömu aðstæður segir svo í skýringum Reykjavíkurborgar til mín:

„Ekki þótti rétt með hliðsjón af framansögðu að gera kröfu um framfærslu foreldra til ungs fólks eldra en 24 ára enda slíkt þá í samræmi við það sem má telja almennt í samfélaginu.“

Samkvæmt 53. gr. barnalaga nr. 76/2003, sbr. 9. gr. eldri barnalaga nr. 20/1992, er foreldrum skylt að framfæra barn sitt og lýkur framfærsluskyldu þeirra þegar barn verður 18 ára, sbr. 61. gr. laga nr. 76/2003, sbr. áður 13. gr. laga nr. 20/1992. Lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, leystu m.a. af hólmi framfærslulög nr. 80/1947. Í 3. gr. þeirra var fjallað um skyldu foreldra til að framfæra börn sín til 16 ára aldurs. Þá var í 6. gr. laganna kveðið á um skyldu barna til að ala önn fyrir foreldrum sínum ef þau væru til þess fær að svo miklu leyti sem lífeyrir samkvæmt lögum um almannatryggingar og aðrar tekjur hrykkju ekki til og jafnframt var kveðið á um skyldu foreldra til að ala önn fyrir börnum sínum 16 ára og eldri. Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 40/1991 segir að hverjum manni sé skylt að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára. Um ákvæði þetta segir svo í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/1991:

„Í greininni er fjallað um hugtakið framfærsluskyldu. Samkvæmt því er hverjum manni skylt að framfæra sig og maka sinn og börn sín undir 18 ára, en lengra nær lögbundin framfærsluskylda einstaklinga ekki.“

Hér er því lagt til að felld verði niður framfærsluskylda barna við foreldra sína svo og framfærsluskylda foreldra við börn eldri en 18 ára. Í stað þeirrar lögbundnu framfærsluskyldu er í frumvarpinu lögð áhersla á ábyrgð einstaklinga á sjálfum sér og samborgurum almennt.“ (Alþt. 1990–1991, A-deild, bls. 3190.)

Af athugasemdunum má ljóst vera að með nýjum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga var horfið frá því fyrirkomulagi framfærslulaga nr. 80/1947 að foreldrar væru framfærsluskyldir við börn sín eftir að þau ná lögræðisaldri, sbr. nú 1. gr. lögræðislaga nr. 71/1997.

Ég lít ekki svo á að í 15. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð frá 1997 sé lagt til grundvallar að á foreldrum hvíli skylda að lögum til að framfæra börn sín á aldrinum 18–24 ára sem hjá þeim búa. Að virtum lagareglum um framfærsluskyldu foreldra, sem takmörkuð er við fyrstu 18 ár barnsins, er ljóst að sveitarfélögum er óheimilt að lögum að leggja slíka almenna forsendu til grundvallar reglum sínum um fjárhagsaðstoð. Á hinn bóginn verður ráðið af skýringum Reykjavíkurborgar að við útfærslu reglna um fjárhagsaðstoð til ungs fólks hafi verið leitast við að samræma þær þeim raunveruleika að ungt fólk býr gjarnan áfram hjá foreldrum sínum eftir að framfærsluskyldu foreldra við það lýkur við 18 ára aldur og þá oft þar til langskólanámi er lokið. Þar með njóta þessi ungmenni eftir atvikum góðs af því að þurfa ekki að standa undir kostnaði við leigu eða afborgunum af eigin húsnæði. Sú aðstaða að lögum að framfærsluskyldu foreldra lýkur við 18 ára aldur



barna þeirra leiðir til þess að sveitarfélög verða við setningu og framkvæmd þeirra reglna sem þau setja á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, að gæta þess að réttur einstaklinga sé að þessu leytnu til virtur. Reglurnar mega þannig ekki beinlínis leiða til þess að ungt fólk eigi ekki eðlilega möguleika á að stofna til sjálfstæðs heimilis-halds og takmörkun á félagslegri aðstoð við ungt fólk má heldur ekki verða til þess að íþyngja foreldrum viðkomandi verulega og skaða möguleika þeirra til eigin framfærslu og annarra barna þeirra. Þrátt fyrir þetta tel ég ekki unnt að útiloka að sveitarfélög leggi framangreind sjónarmið til grundvallar við útfærslu reglna um fjárhagsaðstoð ef jafnframt er miðað við það að metið sé í hverju tilviki hvort sá sem sækir um slíka aðstoð nýtur hagræðis af því að búa heima hjá foreldrum sínum og þá óháð aldri viðkomandi. Verði umsækjandi þá eftir atvikum að leggja fram gögn og upplýsingar þessu viðvíkjandi með umsókn sinni. Umrætt sjónarmið væri því lagt til grundvallar mati á umsóknum með almennum hætti og óháð aldri umsækjenda og þannig byggt á því að eðlilegt sé að taka tillit til þess við ákvörðun um veitingu fjárhagsaðstoðar, eftir atvikum með skerðingu á tiltekinni grunnupphæð, að umsækjandi njóti fjárhagslegs hagræðis við framfærslu sína með því að búa í foreldrahúsum og með aðstoð foreldra. Með því hins vegar að draga í reglunum skýra línu í þessu sambandi við tiltekin aldursmörk, þ.e. að skerða grunnupphæð aðstoðar hjá þeim sem eru á aldrinum 18 til 24 ára, án þess að eldri einstaklingar sem búa við nákvæmlega sömu aðstæður sæti slíkri skerðingu, er gerður ómálefnalegur greinarmunur á umsækjendum um fjárhagsaðstoð sem byggður er á aldri þeirra en ekki mati á aðstæðum í hverju tilviki. Samkvæmt þessu tel ég að 2. mgr. 15. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, sbr. 2. mgr. 19. gr. nügildandi reglna, samrýmist ekki ákvæðum laga nr. 40/1991 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sem skýra verður með hliðsjón af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Með vísan til þess er það niðurstaða mín að úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu frá 19. mars 2004 sé ekki byggður á viðhlítandi lagagrundvelli.

...

## VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Hinn 10. desember 2004 barst mér bréf frá úrskurðarnefnd félagsþjónustu þar sem mér var tilkynnt að nefndinni hefði borist beiðni A um að mál hans yrðu tekin til endurskoðunar. Hefði nefndin ákveðið á fundi sínum 7. desember 2004 að verða við þeirri beiðni. Samkvæmt upplýsingum sem starfsmaður minn aflaði frá úrskurðarnefndinni í ágústmánuði 2005 voru mál A þá enn til meðferðar hjá nefndinni.

Ég ritaði Reykjavíkurborg bréf, dags. 12. janúar 2005, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af hálfu borgarinnar hefðu verið gerðar einhverjar ráðstafanir í kjölfar framangreinds álits míns og þá í hverju þær ráðstafanir fælust. Svarbréf Reykjavíkurborgar barst mér 4. febrúar 2005. Þar kemur fram að á fundi velferðarráðs Reykjavíkurborgar 19. janúar 2005 hafi verið lögð fram tillaga forstöðumanns lögfræðiskrifstofu Félagsþjónustunnar, dags. 17. sama mánaðar um breytingu á 19. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík. Hafi afgreiðslu tillögunnar verið frestað m.a. vegna fyrirætlana Félagsþjónustunnar um að óska eftir fundi með umboðsmanni til að fara yfir efni tillögunnar.

Ég átti fund með fulltrúum Reykjavíkurborgar á skrifstofu minni 14. febrúar 2005 þar sem m.a. var rætt um niðurstöðu álits míns í tilefni af kvörtun A.

Breytingar á reglum um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík voru samþykktar á fundi velferðarráðs 30. mars 2005 og í borgarráði 28. apríl 2005.

## 22.0. Vinnuvernd.

### 22.1. Einelti á vinnustað. Málshraði. Meinbugir á undirbúningi nýrra verkefna stjórnvalda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4019/2004)

A kvartaði yfir því að Vinnueftirlit ríkisins hefði ekki svarað bréfi sem hún ritaði stofnuninni 10. september 2003. Þar óskaði hún eftir því að Vinnueftirlit ríkisins tæki til athugunar hvort fyrrverandi vinnuveitandi hennar hefði vanrækt skyldur sínar um félagslegan aðbúnað samkvæmt lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, en hún taldi sig hafa orðið fyrir einelti á vinnustaðnum. Umboðsmaður leitaði með bréfi, dags. 5. febrúar 2004, eftir upplýsingum um hvað liði afgreiðslu erindisins. Í kjölfarið var málið rannsakað og lauk vinnueftirlitið umfjöllun sinni af því tilefni með bréfi, dags. 8. mars 2004.

Í áliti umboðsmanns kom fram að þar sem gengið væri út frá því að afgreiðslu vinnueftirlitsins mætti bera undir félagsmálaráðuneytið væru skilyrði ekki uppfyllt til þess að hann tæki málið til efnislegrar umfjöllunar, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hann ákvað hins vegar að setja fram nokkur almenn sjónarmið um mikilvægi þess að stjórnvöld hugi að því hvernig rétt sé að haga undirbúningi að breytingum á vinnuaðferðum vegna nýrra verkefna sem þeim væri falið að hafa með höndum.

Umboðsmaður vék að því að með breytingum á lögum nr. 46/1980 sem tóku gildi 7. apríl 2003 hafi nýjum staflíð verið bætt við 38. gr. laganna þar sem gert væri ráð fyrir að félagsmálaráðherra setti nánari reglur, að fenginni umsögn stjórnar Vinnueftirlits ríkisins, um kröfur varðandi skipulag, tilhögun og framkvæmd vinnu s.s. um aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum. Þó að slíkar reglur hefðu ekki verið settar þegar A leitaði til vinnueftirlitsins var lítið svo á að það kæmi ekki í veg fyrir að málið yrði tekið til athugunar. Féllst stofnunin á að meðferð á erindi A hafi ekki fullnægt ákvæðum 9. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um málshraða.

Vinnueftirlitið skýrði drátt málsins með því að hér hafi verið um nýjan málaflokk að ræða og að starfsmenn hafi ekki haft reynslu af því að leysa úr eineltismálum. Umboðsmaður vísaði til lögmætisreglunnar og taldi að þegar löggjafinn tæki þá ákvörðun að stjórnvald ætti að sinna tilteknu verkefni væri það á ábyrgð þess að sjá til þess að skipulagi, starfsháttum og þekkingu hjá því væri þannig háttáð að það gæti sinnt verkefninu. Að öðrum kosti kynni sú hættu að skapast að borgararnir fengju ekki notið með viðhlítandi hætti þeirra réttinda eða hagsmuna sem nýrri löggjöf væri ætlað að tryggja. Þá kynni skortur á fullnægjandi undirbúningi að þessu leyti að leiða til þess að stjórnvald væri ekki í stakk búíð til að takast á við ný verkefni að virtum þeim kröfum sem leiða af stjórnsýslulögum og almennum reglum stjórnsýsluréttar. Dró umboðsmaður þá ályktun af skýringum vinnueftirlitsins að ekki hefði verið hugað nægjanlega að breytingum að þessu leyti í framhaldi af lagabreytingunni frá því í apríl 2003 a.m.k. hvað varðar málsmeðferð og verklag í eineltismálum.

Umboðsmaður tók fram að ætla mætti að skortur á reglum frá félagsmálaráðuneytinu hefði haft nokkur áhrif í þessu sambandi. Af því tilefni benti umboðsmaður á að æskilegt væri að ráðuneyti hefðu frumkvæði að því að greina hvaða breytingar þyrfti að gera á starfsháttum stjórnvalda þegar þeim væru með lögum fengin ný verkefni. Í því sambandi þyrfti einnig að huga að því hvernig almennar stjórnsýslureglur eins og stjórnsýslulög og upplýsingalög hefðu áhrif á verklag við afgreiðslu ein-

stakra mála. Að álitum umboðsmanns væri slíkt fyrirkomulag í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti.

Umboðsmaður tók fram að það væri til fyrirmyndar að stjórnvöld settu sér vinnureglur um hvernig takast skuli á við ný verkefni eins og Vinnueftirlit ríkisins áformaði að gera, sbr. drög að slíkum reglum frá 15. apríl 2004. Hann tók ekki afstöðu til efnis þessara reglna en vænti þess að við frekari mótun þeirra yrði tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu.

Í álitinu mínu, dags. 14. júlí 2004, sagði meðal annars svo:

#### IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

##### 2.

...

Það er grundvallarregla íslensks réttar að stjórnarsýslan er lögbundin. Verkefni stjórnvalda verða því að styðjast við lagaheimildir. Af lögmætisreglunni leiðir einnig að hafi löggjafinn ákveðið með lögum að stjórnvald skuli sinna tilteknu verkefni er það á ábyrgð viðkomandi handhafa stjórnarsýsluvalds að sjá til þess að skipulagi, starfsháttum og þekkingu hjá því stjórnvaldi sé þannig háttáð að því sé með raunhæfum hætti kleift að sinna verkefninu. Að öðrum kosti getur sú hætta skapast að borgararnir fái ekki notið með viðhlítandi hætti þeirra réttinda eða hagsmuna sem nýrri löggjöf er ætlað að tryggja. Þá kann skortur á fullnægjandi stefnumótun og undirbúningi að umbreytingum á verklagi og starfsháttum vegna lagabreytinga að leiða til þess, eins og atvik þessa máls bera með sér, að stjórnvald sé ekki í stakk búið til að takast á við ný verkefni að virtum þeim kröfum sem leiða af stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 og almennum reglum stjórnarsýsluréttar.

Ég hef ítrekað bent á það, 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 stjórnarsýslulögin 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 málsmæðferðarreglum stjórnarsýslulaga. Þegar lög gera ráð fyrir því að stjórnvald skuli sinna nýju verkefni verður því strax í upphafi að fara fram greining á því hvort ákvarðanatöku á grundvelli hinna nýja lagaheimildar leiði til þess að stjórnarsýslulögin eigi þar við, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Ef svo er, þarf stjórnvaldið að huga að verklagi til að gætt sé að efnisákvæðum laganna, svo sem 7. gr. um leiðbeiningarskyldu og 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 stjórnarsýslumáls sem hið nýja verkefni felur í sér og greina t.d. hvort og þá hvenær gæta þurfi að andmæla- og upplýsingarétti aðila máls, sbr. 13. og 15. gr. stjórnarsýslulaga, og hvernig haga skuli birtingu ákvörðunar og gæta þeirrar leiðbeiningarskyldu, m.a. um heimild aðila til að fá ákvörðun rökstudda, sem fram kemur í 2. mgr. 20. gr. sömu laga.

Ég legg á það áherslu að þótt það sé afstaða stjórnvalds að ný verkefni feli ekki í sér ákvarðanatöku sem falli innan gildissviðs stjórnarsýslulaga er ekki þar með sagt að ekki þurfi eftir atvikum að fara fram greining á því hvort og þá hvaða umbreytingar á verklagi og starfsháttum leiði af lagabreytingu sem felur stofnuninni slíkt verkefni. Það er ljóst að ýmsar þær efnis- og málsmæðferðarreglur sem fram koma í stjórnarsýslulögum hafa viðtækara gildissvið enda er réttarlegan uppruna þeirra að finna í óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins. Ég bendi hér t.d. á málshraðaregluna, sbr. 9. gr. stjórnarsýslulaganna, og meðalhófs-, jafnræðis- og andmæla-regluna, sbr. 11., 12. og 13. gr. laganna.

**V. Viðbrögð stjórnvalda.**

Mér barst bréf frá félagsmálaráðuneytinu 14. september 2004 þar sem ráðuneytið vottar móttöku álits míns. Segir þar jafnframt að ráðuneytið muni hafa efni álitsins til hliðsjónar í störfum sínum.

Reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað, nr. 1000/2004, tók gildi 20. desember 2004.

## IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 2001, bls. 46.

**Fangelsismál. Frumkvæðisathugun. Agaviðurlög. Þvagsýnataka. Upplýsingagjöf til fanga. Tilhögun við tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi. Birting reglna um áfangaheimili Verndar. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Evrópskar fangelsisreglur. (Mál nr. 2805/1999)**

Fjallað er um framvindu þessa máls í ársskýrslum mínum fyrir árið 2002, bls. 16–18, og fyrir árið 2003, bls. 234. Ný lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005 voru samþykkt á Alþingi 4. maí 2005 og tóku þau gildi 1. júlí 2005.

Ársskýrsla 2002, bls. 149.

**Sjávarútvegsmál. Frumkvæðisathugun. Meinbugir á lögum. Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 3204/2001)**

Fjallað er um framvindu þessa máls í ársskýrslu minni fyrir árið 2003, bls. 234. Mér barst bréf frá forsætisráðuneytinu 4. júlí 2005 þar sem skýrt er frá því að starfshópur til að endurskoða gjaldtöku í þágu hagsmunasamtaka í atvinnulífinu hafi verið skipaður og stefni hann að því að skila af sér skýrslu á komandi hausti þar sem fram kæmu hugmyndir um lagabreytingar í kjölfar álits míns.

Ársskýrsla 2002, bls. 185.

**Frumkvæðisathugun. Mat á umhverfisáhrifum. Stjórnsýslukæra. Málshraði. Afgreiðslutími. (Mál nr. 3508/2002)**

Lög nr. 74/2005 um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum, voru samþykkt á Alþingi 11. maí 2005 og öðlast þau gildi 1. október 2005, sbr. 26. gr. laganna.

Ársskýrsla 2003, bls. 92.

**Námslán og námsstyrkir. Veruleg fötlun. Lesblinda. Framlagning læknisvottorðs. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 3854/2003)**

Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna kvað upp úrskurð í máli A 21. desember 2004. Var niðurstaða nefndarinnar sú að úrskurður stjórnar lánasjóðsins í máli A skyldi felldur úr gildi.

Hinn 18. febrúar 2005 barst mér frá lánasjóðnum ljósrit af lögfræðilegu álitu, sem sjóðurinn hafði aflað, á réttarstöðu Lánasjóðs íslenskra námsmanna vegna úrskurðar málskotsnefndarinnar í máli A. Í lögfræðiálitinu er ferill máls A rakinn og gerð grein fyrir niðurstöðu málskotsnefndar í úrskurði hennar frá 21. desember 2004. Færðar eru fram athugasemdir álitsgjafa við úrskurðinn og gerð grein fyrir þeirri afstöðu hans að niðurstaða málskotsnefndarinnar sé efnislega röng. Telur álitsgjafi að með hliðsjón af stöðu málskotsnefndarinnar sem æðra stjórnvalds gagnvart Lánasjóði íslenskra námsmanna geti sjóðurinn þó ekki komist hjá því að hlíta niðurstöðu nefndarinnar. Gerð er grein fyrir breytingu sem gerð var á 5. gr. a laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, með lögum nr. 140/2004, en hún felur í sér heimild fyrir málskotsnefnd til að fresta réttaráhrifum úrskurðar síns, að kröfu stjórnar sjóðsins, þegar sjóðurinn hyggst bera úrskurðinn undir dómstóla. Er í lögfræðiálitinu tekið fram að þessari heimild verði ekki beitt í máli A þar sem úrskurður málskotsnefndar hafi verið kveðinn upp áður en lög nr. 140/2004 öðluðust gildi.

**Ársskýrsla 2003, bls. 158.**

**Skaðabætur. Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995.  
Bótanefnd. Réttaróvissa.  
(Mál nr. 3791/2003)**

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 2. mars 2005, þar sem ég vísaði til þess að í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 16. apríl 2004, hefðu mér verið kynnt áform ráðuneytisins um að huga að hugsanlegum lagabreytingum að fengnum niðurstöðum í tilteknum málum sem til meðferðar væru í dómkerfinu og vörðuðu lög nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Óskaði ég eftir upplýsingum um hvað liði þessari athugun ráðuneytisins og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af henni. Svarbréf ráðuneytisins barst mér 11. ágúst 2005. Segir þar að málið sé enn til athugunar og að engar ákvarðanir hafi verið teknar. Í bréfinu er vísað til þess að ekki séu komnar niðurstöður í öllum þeim dómsmálum, sem vísað hafi verið til og að þegar nefndarmenn í bótanefnd samkvæmt lögum nr. 69/1995 hafi verið endurskipaðir í júlí 2004 hafi aðeins einn af þremur nefndarmönnum verið endurskipaður og hafi nýju nefndarmennirnir verið ókunnugir þessu álitafni. Þá er þess getið að verkefni bótanefndar hafi aukist stöðugt undanfarin ár og bíði hennar nú fjölmörg óafgreidd erindi. Hafi ráðuneytið því ekki haft í forgangi að hefja endurskoðun á því álitafni sem umboðsmaður hafi vakið máls á enda hyggist það eiga samvinnu við bótanefndina um vinnslu þess máls. Tekið er fram í bréfinu að þess sé að vænta að athugun í málinu verði lokið fyrir næstkomandi áramót.

**Ársskýrsla 2003, bls. 159.**

**Skattar og gjöld. Orkuveita Reykjavíkur. Innheimta seðilgjalds. Útgáfa reiknings.  
(Mál nr. 3471/2002, 3608/2002 og 3635/2002)**

Með bréfi til Orkuveitu Reykjavíkur, dags. 2. mars 2005, ítrekaði ég ósk mína um að orkuveitan gerði mér grein fyrir því hvernig fyrirtækið hefði brugðist við ábendingu þeirri sem sett var fram í bréfi mínu 31. janúar 2003. Svarbréf Orkuveitu Reykjavíkur barst mér 21. mars 2005. Er þar gerð grein fyrir bréfum sem viðskiptavinum orkuveitunnar hafa verið send til kynningar á möguleikum þeirra til að fá útgefna reikninga vegna þeirra greiðslna sem þeir inna af hendi fyrir keypta orku.

## 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,  
1991:169  
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, 2004:181
- 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, 2004:181  
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,  
2004:182  
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, 2004:181  
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. 3564/2002 SUA 2004:83  
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,  
2004:182  
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,  
2004:182  
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. 3769/2003 SUA 2004:98  
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,  
2004:182
- Mál nr. 3796/2003 SUA 2003:179  
Mál nr. 3805/2003 SUA 2003:161  
Mál nr. 3807/2003 SUA 2004:69  
Mál nr. 3814/2003 SUA 2003:180  
Mál nr. 3820/2003 SUA 2003:223  
Mál nr. 3835/2003 SUA 2004:67  
Mál nr. 3837/2003 SUA 2003:66  
Mál nr. 3845/2003 SUA 2004:153  
Mál nr. 3848/2003 SUA 2003:148  
Mál nr. 3852/2003 SUA 2003:174  
Mál nr. 3853/2003 SUA 2004:99  
Mál nr. 3854/2003 SUA 2003:92,  
2004:181  
Mál nr. 3878/2003 SUA 2003:128  
Mál nr. 3881/2003 SUA 2003:68  
Mál nr. 3882/2003 SUA 2004:107  
Mál nr. 3902/2003 SUA 2004:39  
Mál nr. 3906/2003 SUA 2004:44  
Mál nr. 3909/2003 SUA 2004:107  
Mál nr. 3925/2003 SUA 2004:58  
Mál nr. 3927/2003 SUA 2004:163  
Mál nr. 3929/2003 SUA 2004:92  
Mál nr. 3942/2003 SUA 2004:59  
Mál nr. 3943/2003 SUA 2003:58  
Mál nr. 3952/2003 SUA 2003:59  
Mál nr. 3955/2003 SUA 2004:142  
Mál nr. 3956/2003 SUA 2004:143  
Mál nr. 3960/2003 SUA 2004:41  
Mál nr. 3972/2003 SUA 2004:96  
Mál nr. 3980/2003 SUA 2004:107  
Mál nr. 3989/2004 SUA 2004:144  
Mál nr. 4004/2004 SUA 2004:45  
Mál nr. 4008/2004 SUA 2004:169  
Mál nr. 4011/2004 SUA 2004:63  
Mál nr. 4014/2004 SUA 2004:164  
Mál nr. 4019/2004 SUA 2004:178  
Mál nr. 4020/2004 SUA 2004:145  
Mál nr. 4030/2004 SUA 2004:151  
Mál nr. 4040/2004 SUA 2004:172  
Mál nr. 4043/2004 SUA 2004:66  
Mál nr. 4044/2004 SUA 2004:47  
Mál nr. 4057/2004 SUA 2004:165  
Mál nr. 4058/2004 SUA 2004:72  
Mál nr. 4064/2004 SUA 2004:172  
Mál nr. 4065/2004 SUA 2004:85  
Mál nr. 4070/2004 SUA 2004:172  
Mál nr. 4092/2004 SUA 2004:170  
Mál nr. 4108/2004 SUA 2004:148  
Mál nr. 4115/2004 SUA 2004:42  
Mál nr. 4117/2004 SUA 2004:165  
Mál nr. 4132/2004 SUA 2004:161  
Mál nr. 4136/2004 SUA 2004:51  
Mál nr. 4138/2004 SUA 2004:52  
Mál nr. 4140/2004 SUA 2004:73  
Mál nr. 4152/2004 SUA 2004:64  
Mál nr. 4160/2004 SUA 2004:60  
Mál nr. 4168/2004 SUA 2004:54  
Mál nr. 4176/2004 SUA 2004:167

## 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 sjávarútvegstráðuneytinu 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 útbóði 136/1989 (SUA 1990:148)

Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði 107/1989 (SUA 1989:35)

Aðgangur aðila að gögnum hjá skattvörðum 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, 4020/2004, 3955/2003

Aðgangur aðila að gögnum vegna skipunar í embætti 4108/2004

Aðgangur aðila að læknisvottorðum 640/1992 (SUA 1993:69)

Aðgangur aðila að lögfræðiáliti varðandi bótakröfu hans á hendur sveitarfélagi 3643/2002

Aðgangur aðila að skriflegum greinargerðum umsagnaraðila um verkefni sem umsókn hans um styrk tók til 2901/1999

Aðgangur aðila að upplýsingum um hvaða sérfræðingar komu að mati á umsókn hans 2548/1998

Aðgangur almennings að prófúrlausnum 3906/2003

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 skattvörðum 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)

Einkaaðili hefur gögnin undir höndum 4020/2004

Einstaklingar geta krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem eru í vörslum stjórnvalda og varða þá sérstaklega 25/1988 (SUA 1989:17)

Frumkvæði stjórnvalda að kynna aðila gögn máls 17/1988 (SUA 1989:58), 1383/1995 (SUA 1995:136), 1693/1996 (SUA 1997:364)

Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar 25/1988 (SUA 1989:17)

Gögn í vörslum skattranssóknastjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)

Hluti myndbandsspólu talinn til gagna máls 1383/1995 (SUA 1995:136)

Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls 3/1988 (SUA 1989:14)

Not upplýsinga í stjórnsýslu 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, 4140/2004

Ráðuneyti aðili stjórnsýslumáls 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

**Afplánun refsingar** sjá Fangelsismál

**Afturköllun**

Ákvörðunar um afhendingu lands innan land-græðslugirðingar 545/1991 (SUA 1994:128)

Ákvörðunar um greiðslu ferðakostnaðar 3515/2002

Ákvörðunar um heimild til að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu 3461/2002

Ákvörðunar um úthlutun byggðakvóta 4132/2004

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 vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)

Málsmeðferð til undirbúnings afturköllunar 436/1991 (SUA 1992:111)

Ódagsett 22/1988 (SUA 1988:24)

Skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Staðfesting Fiskistofu á flutningi aflamarks 1714/1996 (SUA 1997:446)

Upprunalegar afturköllunarástæður 545/1991 (SUA 1994:128 og SUA 1996:651)

Vinveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)

Sjá hins vegar Breyting á óbirtri ákvörðun

**Afturvirkni**

Breyting á lagareglum um greiðslujöfnun 687/1992 (SUA 1993:92)

Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)

Samtímis greiðsla bóta 2320/1997, 2340/1997

Skattalaga 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)

Úthlutunarreglna LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)

Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 1468/1995 (SUA 1996:554)

**Agaviðurlög í fangelsum** sjá Fangelsismál

**Almannafriður á helgidögum Þjóðkirkjunnar** 1046/1994 (SUA 1995:251), 1169/1994 (SUA 1995:260 og SUA 1996:652)

**Almannatryggingar**

Afvöxtunarhlutfall við eingreiðslu örorkubóta 3902/2003

Ákvörðun uppþótar 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)

Endurkröfuréttur skv. almannatryggingalögum 2146/1997, 2858/1999

Fæðingarorlof 185/1989 (SUA 1989:38), 564/1992 (SUA 1993:16), 1602/1995 (SUA 1996:67), 2196/1997, 2037/1997, 3744/2003

Fæðingarstyrkur 4030/2004

Glasaftrjögung 1899/1996 (SUA 1997:79)

Hjálpartæki 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99), 2855/1999

Hugtakið slys 2485/1998, 2516/1998

Hjónalífeyrir 1815/1996

Kostnaður vegna lækni meðferðar erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79), 1776/1996 (SUA 1997:83), 1748/1996 (SUA 1997:94)

Lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998

Loftslagsmeðferð psoriasisjúklinga 1776/1996 (SUA 1997:83)

Lögheimili lögbundið skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris 1049/1994 (SUA 1995:46)

Mæðralaun 191/1989 (SUA 1989:23), 59/1988 (SUA 1989:33 og SUA 1990:228)

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 aflánunar 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 lífeyris-sjóði 2938/2000
- Eftirlit bankaeftirlits Seðlabanka Íslands 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega umsögn 318/1990 (SUA 1990:148)
- Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með barni var tekin 208/1989 (SUA 1990:12)
- Endurskoðun upplýsinga í fasteignaskrá 823/1993 (SUA 1995:114 og SUA 1996:651)
- Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA 1996:237)
- Foreldrar í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 640/1992 (SUA 1993:69)
- Frávikning ríkisstarfsmanns 927/1993 (SUA 1994:193)
- Hin óskráða grundvallarregla 656/1992 (SUA 1993:135)
- Hjá barnaverndarnefnd við undirbúning umsagnar í forsjármáli 1218/1994 (SUA 1995:170)
- Meðferð máls hjá tölvunefnd 1299/1994 (SUA 1995:479)
- Niðurfelling á heimild til undanþágu frá greiðslu útvarpsgjalds 1986/1996
- Niðurlagning stöðu 828/1993 (SUA 1993:174)
- Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni 3/1988 (SUA 1989:14), 17/1988 (SUA 1989:58)
- Sakarkostnaður 2815/1999
- Skipulag 727/1992 (SUA 1993:60), 1453/1995 (SUA 1996:110)
- Starfssamningur ekki endurnýjaður vegna ávirðinga starfsmanns 707/1992 (SUA 1993:159)
- Synjun um að neyta kaupréttar á ábúðarjörð 3306/2001
- Um gögn sem aflað er frá lægra stjórnvaldi við kæru-meðferð máls 1364/1995 (SUA 1996:273), 2487/1998
- Uppfyllti ekki lengur skilyrði til undanþágu frá útflytningsskyldu sauðfjárafurða 2352/1998
- Uppsögn ráðningarsamnings 1767/1996, 3853/2003
- 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 kærumáls hjá ríkissaksóknara vegna ákvörðunar lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4065/2004
- Við meðferð mála hjá Atvinnuleysistryggingasjóði 960/1993 (SUA 1995:49)
- Við meðferð mála hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2679/1999, 2512/1998, 4168/2004
- 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 ríkisborgarétt 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
- Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003
- Arðskrá Sjá Lax- og silungsveiði**
- Atvinnufrelsi**
- 1268/1994 (SUA 1996:107), 2996/2000, 3064/2000, 3108/2000



Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998  
**Atvinnuleysisráning** sjá Sveitarfélög  
**Atvinnuleysisstryggingar**  
 Barnadagpeningar 1425/1995 (SUA 1995:55)  
 Mat á námi við erlendan skóla 1832/1996 (SUA 1997:134)  
 Málsmeðferð úrskurðarnefndar 2868/1999, 3115/2000, 3691/2003, 4115/2004.  
 Málsmeðferð úthlutunarnefnda 960/1993 (SUA 1995:49), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1597/1995 (SUA 1996:82)  
 Missir bataréttar við uppsögn 3960/2003  
 Niðurfelling bóta þar sem vinnutilboði var ekki sinnt 960/1993 (SUA 1995:49)  
 Niðurfelling bóta sé vinnu sagt upp 1850/1996 (SUA 1997:119)  
 Refsikennd 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-riki 1724/1996 (SUA 1997:111), 2235/1997  
 Skilyrði þess að bótalest tímabil falli niður 1246/1994 (SUA 1996:69)  
 Skráning hjá vinnumiðlun 1597/1995 (SUA 1996:82)  
 Stjórn atvinnuleysisstryggingasjóðs 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 sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99), 3308/2001  
 Löggilding rafvirkjameistara 3343/2001  
 Löggilding skjalþýðenda 2498/1998, 3906/2003

Lögverndun starfsheitisins sálfræðingur 1268/1994 (SUA 1996:107), 2241/1997, 4004/2004  
 Lögverndun starfsheita kennara 1380/1995 (SUA 1997:125)  
 Nýjar reglur hagga ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku reglnanna 384/1991 (SUA 1991:26)  
 Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara 285/1990 (SUA 1990:36)  
 Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari 132/1989 (SUA 1990:17)  
 Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari 202/1989 (SUA 1990:20)  
 Réttur til að nota starfsheitið tækni-fræðingur 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 meistaraéttinda í netagerð 459/1991 (SUA 1991:29)  
 Skilyrði fyrir veitingu meistaraéttinda í snyrti-fræðum 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)  
 Starsreglur 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 umsóknum til veiða á háyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)  
 Kynning á starsreglum 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**

**Álitsumleitun**

Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 652/1992 (SUA 1993:29)

Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 612/1992 (SUA 1993:37)

Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 1292/1994 (SUA 1995:77)

Ekki ljóst hvaða einstaklingar stóðu að umsögn 3259/2001

Endurveiting ökuréttinda 807/1993 (SUA 1994:410)

Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)

Frjáls álitsumleitun 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 596/1992 (SUA 1992:50), 1747/1996 (SUA 1997:246), 2487/1998, 3066/2000

Lögboðin umsögn berst ekki 613/1992 (SUA 1993:54)

Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)

Rökstuðningur umsagnar 17/1988 (SUA 1989:58), 753/1993 (SUA 1993:83), 707/1992 (SUA 1993:159), 1328/1995 (SUA 1995:81), 1623/1995 (SUA 1996:420), 2202/1997, 3245/2001

Setning reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)

Skipulagsstjórn ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)

Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998

Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli 241/1990 (SUA 1990:176)

Umsagnir við stöðuveitingu 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 2087/1997, 2641/1999, 3245/2001

Umsögn barnaverndarnefndar 1266/1994 (SUA 1995:121), 1218/1994 (SUA 1995:170), 2051/1997

Umsögn gjafsóknarnefndar 753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998

Umsögn Hæstaréttar um umsækjendur um embætti hæstaréttardómara 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003

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 lyfsóluleyfis 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 og endurskoðun meðlagsfjárhæðar 4044/2004

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 gjalddaga 208/1989 (SUA 1990:12)

Synjun á niðurfellingu meðlagsgreiðslna 2604/1998

Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann 61/1988 (SUA 1989:34)

Sjá einnig Foreldrar og börn.

**Bifreiðahlunnindi**

1934/1996 (SUA 1997:406)

**Birting**

Afturköllun atvinnuleyfis til leigubifreiðaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)

Ákvörðun um að víkja nemanda af námsbraut 2675/1999

Ákvörðun um brottvísun nemanda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295)

Ákvörðun um frávísun 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 styrkumsókna og meðferð þeirra 2487/1998  
 Birta ber reglugerðir um lífeyrissjóði í B-deild Stjórnartíðinda 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)  
 Birting almennra stjórnvaldsfyrirmæla 1609/1995 (SUA 1996:86), 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998, 2625/1998  
 Birting ákvörðunar af hálfu ráðningarfyrirtækis 3616/2002  
 Birting ákvörðunar tefst 1801/1996 (SUA 1996:177)  
 Birting fyrirmæla um valdframsal 1132/1994 (SUA 1996:601)  
 Birting laga 2140/1997  
 EES-gerðir 2151/1997  
 Einkunnagjöf við Háskólann á Akureyri 1852/1996 (SUA 1997:428)  
 Gjaldskrá um geymslu skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)  
 Reglur tryggingaráðs bar að birta í B-deild Stjórnartíðinda 1776/1996 (SUA 1997:83)  
 Reglur um áfangenheimili Verndar 2805/1999  
 Sú skylda hvílir á því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðun að birta aðila máls hana 2352/1998, 2760/1999, 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)  
 Úrskurða úrskurðanefndar atvinnuleysisbóta 4115/2004  
 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)  
 Innheimtuhaettir 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), 4058/2004  
 Lán frá tryggingastofnun til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34)  
 Óheimil án lagaheimildar 1710/1996 (SUA 73:1997)  
 Sala ríkisjarða 2763/1999  
 Veiting styrks til kaupa á hjálparkækjum 1522/1995 (SUA 1996:57)  
 Örorikumat 1127/1994 (SUA 1996:44)  
 Þrengt skilyrði laga um hreyfihömlun 1465/1995 (SUA 1997:53)  
**Bréflýnd**  
 Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)  
 Skoðun pósts til fanga 170/1989 (SUA 1990:97)  
**Brottfelling laga**  
 678/1992 (SUA 1993:149)  
**Búfé**  
 Heimaslátrun 334/1990 (SUA 1990:124)  
 Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)  
 Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark  
**Búfjármark**  
 Réttthæð búfjarmarka 356/1990 (SUA 1991:51 og SUA 1992:328)  
**Búvörusamningur**  
 721/1992 (SUA 1994:163)  
**Byggingarmál** Sjá Skipulags- og byggingarmál  
**Bærnireglur** sjá Valdörk stjórnvalda  
**Bætur til þolenda afbrota**  
 3791/2003  
**Börn** sjá Foreldrar og börn  
**Daggæsla barna**  
 3777/2003  
**Dómstólar**  
 Skilyrði málshöfðunar að kærheimild 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 erlenda 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, Með-  
 alhófsreglan, Sjónarmið sem stjórnarsýsluathöfn er  
 byggð á  
**Eftirlit stjórnarsýsluaðila**  
 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 úthlutunar-  
 nefndun 960/1993 (SUA 1995:49), 1425/1995  
 (SUA 1995:55), 1807/1996 (SUA 1997:105)  
 Eftirlit bankaeftirlits með sölu hlutabréfa 1394/1995  
 (SUA 1996:617)  
 Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með  
 skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)  
 Eftirlit fjármálaráðuneytisins með Áfengis- og  
 tobaksverslun ríkisins 2574/1998  
 Eftirlit fjármálaráðuneytisins með samráðsnefnd  
 samkvæmt tollalögum 1483/1995 (SUA 1997:204)  
 Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnunum  
 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 kæruehimild er ekki til  
 staðar 2569/1998  
 Eftirlitshlutverk ráðuneytis 2770/1999, 2675/1999  
 Eftirlitsskylda landlæknis 1999/1997, 3553/2002  
 Framkvæmd eftirlits með verðbrefamiðlun og verð-  
 brefasjóðum 101/1989, 113/1989 og 152/1989  
 (SUA 1990:41)  
 Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits 101/1989, 113/1989  
 og 152/1989 (SUA 1990:41)  
 Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa  
 veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun  
 53/1988 (SUA 1989:104)  
 Staðfestingarhlutverk iðnaðarráðuneytisins á gjald-  
 skráum hitaveitna 2324/1997  
 Tegundaprófun símtækja 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 tóku 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

1489/1995, 2264/1997

### Einelti á vinnustað sjá Vinnuvernd

### Ellilífeyrir sjá Lífeyrisréttindi

### Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

### Endurupptaka stjórnarsýslumáls

Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðslu-  
 erfðileikalán 1801/1996 (SUA 1996:177)

Ákvörðun kjaranefndar 2953/2000

Ákvörðun úthlutunarnefndar 2868/1999

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 195/1989 (SUA  
 1990:107), 4044/2004

Endurupptaka á álagningu 3927/2003

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,  
 3906/2003

Mat örorkunefndar 3942/2003

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 yfirséttarnefndar 1440/1995 (SUA  
 1996:524)

Ættleiðing 2051/1997

### Fangelsismál

Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörð-  
 ustíg 1539/1995 (SUA 1996:115)

Aðbúnaður í fangelsunum 987/1994 (SUA 1995:102)

Aðstoð geðlæknis við gæsluvarðhaldsfanga sem vist-  
 aður 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 fangelsunum 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, 4168/2004

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

Heimsóknir til fanga 4138/2004

Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 471/1991 (SUA 1991:32)

Leyfi til dvalar utan fangelsis 4136/2004

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)

Tannlæknþjónusta 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 fjáruka-lögum 368/1990 (SUA 1991:36 og SUA 1992:329)

**Flóttamenn**

2848/1999

**Fordæmisgildi Hæstaréttardóms**

3902/2003

**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, 4044/2004

Endurupptaka máls 765/1993 (SUA 1994:73), 2261/1997, 4044/2004

Forsjá til bráðabirgða 640/1992 (SUA 1993:69)

Forsjárvipting 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 Stjórnvaldsáskvarð-  
anir

**Formaður nefndar** sjá Stjórnsýslunefndir

**Forsjá** sjá Foreldrar og börn

**Framfærslueyrir með barni** sjá Barnsmeðlög

**Framhaldsskólakennarar**  
1380/1995 (SUA 1997:125)

**Framleiðslustjórnun í landbúnaði** sjá Fullvirðis-  
réttur

**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 yfirsatta-  
nefnd gögnum og greinargerð 1190/1994 (SUA  
1994:270)

Frestur til að koma að athugasemdum 1767/1996,  
2594/1998

Kærufrestur sjá Stjórnsýslukæra

Of skammur frestur til umsagnar 241/1990 (SUA  
1990:176)

Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknar-  
fresti 557/1992 (SUA 1992:147)

Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins  
282/1990 (SUA 1990:128)

Þátttaka almannatrygginga í tannrétingum barna  
849/1993 (SUA 1994:34)

Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Svör  
stjórnvalda við erindum, sem þeim berast

**Frestun réttaráhrifa**  
3298/2001, 3299/2001

Áfrýjun frestar ekki efnislegum réttaráhrifum  
dóms nema skýrlega sé mælt fyrir um það í lögum  
3087/2000

Ósk um frestun réttaráhrifa ber að taka til afgreiðslu  
eins fljótt og unnt er 2970/2000, 3461/2002

Ráðuneyti ekki heimilt að hafna því að fresta réttar-  
áhrifum úrskurða á þeim grundvelli einum að það  
hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðn-  
irnar til efnislegrar meðferðar 3298/2001 og  
3299/2001

**Frjálst mat**  
2285/1998, 2214/1997, 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 Almannatryggingar

**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, 3942/2003,  
3925/2003, 4160/2004

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 málfutningskostnaðar  
1881/1996 (SUA 1997:150)

Verksvið gjafsóknarnefndar 2572/1998

**Gjaldeyris- og viðskiptamál**  
Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er geng-  
isskráning 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 ber-  
ast

**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 slysadeild  
1051/1994 (SUA 1994:91)

Nefnd um ágreiningsmál skv. lögum um heilbrigðis-  
þjónustu 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)

Sáttaumleitaniir 83/1989 (SUA 1989:90)

#### **Hlutabréf**

1394/1995 (SUA 1996:617)

#### **Hlutafélagaskrá**

Skráningu hlutafjárhækkunar og kjöri endurskoð-  
enda skotið til dómstóla 18/1988 (SUA 1988:21)

Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og  
könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upp-  
lýsingum 48/1988 (SUA 1988:40 og SUA  
1989:137)

#### **Hlutafélög**

Beiting þvingunarúrræða 367/1990 (SUA 1991:46)

Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)

#### **Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit**

Skilyrði þess að heilbrigðisyrfirvöld megi fjarlægja  
númerslausar bifreiðar 1090/1994 (SUA 1994:93)

#### **Hreindýrveiðar**

670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)

**Húsbréf** sjá Húsnæðismál

#### **Húsnæðismál**

Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-  
samvinnufélögum 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)

Greiðsluerfiðleikalan 674/1992 (SUA 1993:98),  
1801/1996 (SUA 1996:177)

Greiðslujöfnun fasteignaveðlána 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 húsbrefta-  
viðskiptum 455/1991 (SUA 1991:47)

Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum  
175/1989 (SUA 1990:125)

#### **Kærunefnd fjöleignarhúsamála**

Frávísun á áhlitsbeiðni 2813/1999, 3427/2002

Valdframsal 2813/1999, 3427/2002

Valdsvið kærunefndar 2813/1999

Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 218/1989 (SUA  
1992:68), 687/1992 (SUA 1993:92)

Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í bygg-  
ingarfélagi verkamanna 234/1990 (SUA 1991:34)

Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996  
(SUA 1996:160)

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eign-  
aríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105), 805/1993

(SUA 1994:116), 1001/1994 (SUA 1994:121 og  
SUA 1996:650), 2484/1998

Vaxtaákvæðanir 218/1989 (SUA 1992:68)

**Húsnæðissparnaðarreikningar** sjá Skattar

#### **Hvalveiðar**

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA  
1989:52 og SUA 1990:227)

#### **Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar**

Frávik frá sérstakri hæfisreglu sveitarstjórnarlaga  
3521/2002

Frávik frá sérstökum hæfisreglum stjórnýslulaga  
1820/1996

Hverjir standa að afgreiðslu máls 2036/1997

#### **Almenn hæfisskilyrði**

Byggingarfulltrúi 1571/1995 (SUA 1996:414)

Formaður áfrýjunarnefndar um vörumerki  
2308/1997

Formaður kjaranefndar 1442/1995 (SUA  
1996:197)

Héradslæknar 754/1993 (SUA 1993:173)

Kennslustörf við grunnskóla 2608/1998

Kröfur til menntunar 2408/1998

Kröfur til menntunar í auglýsingu 3066/2000

Löglærðir fulltrúar sýslumanna 912/1993 (SUA  
1994:209)

Lögreglumenn 528/1991 (SUA 1993:155),  
707/1992 (SUA 1993:159)

Nefndarmenn er fjalla um sérfræðiviðurkenningu  
tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)

Nefndarmenn í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA  
1992:104), 1968/1996

Nefndarmenn samkeppnisráðs 806/1993 (SUA  
1993:255)

Nefndarmenn umsjónarnefndar fólksbifreiða  
954/1993 (SUA 1994:311)

Nefndarmenn örorkunefndar 895/1993 (SUA  
1994:314)

Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjár-  
sjúkdóma 188/1989 (SUA 1990:178)

Ríkisstarfsmenn 87/1989 (SUA 1990:158),  
84/1989 (SUA 1990:162)

Stjórnarmenn í atvinnuleysisstryggingasjóði  
1807/1996 (SUA 1997:105)

Stjórnarmenn í Brunavörnum 1964/1996 (SUA  
1997:158)

Skilyrði til veitingar atvinnuleysis, sjá Atvinnu-  
réttindi

Skyldmenni vinna á sama vinnustað að undirbún-  
ingi og úrlausn mála 2038/1997 (SUA 1997:163)

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í áhlitsgefandi  
nefnd 85/1989 (SUA 1990:186)

Tollverðir 382/1991 (SUA 1992:151), 1381/1995 (SUA 1995:351), 2795/1999

#### *Ahrif 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 áttu aðild að ýmsum styrkumsóknum til hans 1820/1996

Óvinátta 377/1990 (SUA 1991:101)

Prófnefndarmenn vegna löggildingar skjalapýðenda 3906/2003

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 kæru bróður starfsmanns sem tók hina kærðu ákvörðun 2778/1999

Starfsmaður sem sker úr máli er undirmaður fyrirsvarsmanns annars aðila málsins 993/1994 (SUA 1996:206)

Starfsmaður sem tók þátt í meðferð kærumáls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnarsýslustigi 788/1993 (SUA 1995:190)

Stjórnarmaður í atvinnuleysistryggingasjóði situr einnig í úthlutunarnefnd sjálfstætt starfandi einstaklinga 1807/1996 (SUA 1997:105)

Sveitarstjórnarmaður átti fjárhagslegra hagsmuna að gæta 2110/1997

Sveitarstjórnarmaður leigir venslamanni húsnæði í eigu sveitarfélags 735/1992 (SUA 1993:299)

Sýslumaður sem tók ákvörðun um synjun leyfis til reksturs nektardansstaðar hafði skrifað undir mótmæli gegn starfsemi slíkra staða 3261/2001

Umsækjandi um stöðu starfsmaður veitingarvalds-hafa 1391/1995 (SUA 1996:451)

Vinátta 1453/1995 (SUA 1996:110), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2275/1997, 3955/2003

Þáttur starfsmanna við meðferð máls það lítilfjórlegur að ekki er um vanhæfi að ræða 3769/2003

**Innflutningsgjöld** sjá Skattar og gjöld

#### **Innflutningur kjöts**

1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)

#### **Innheimta**

Fasteignagjöld 4057/2004

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.

#### **Innköllun máls**

1185/1994 (SUA 1995:451)

#### **Innsetning**

Hlutverk lögreglu við innsetningargerð í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)

#### **Jafnréttismál**

Málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála 2458/1998, 3837/2003

Starfsemi Lánatryggingasjóðs kvenna 3580/2002

Valdheimildir kærunefndar jafnréttismála 2214/1997

#### **Jafnréttisráð**

716/1992 (SUA 1992:250)

#### **Jafnræðisreglur**



- Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og málefna-  
legum rökum 415/1991 (SUA 1991:112)
- Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða  
stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990  
og 391/1991 (SUA 1991:144)
- Afgreiðslur á vilyrðum til ættleiðinga 2435/1998
- Aldursskilyrði til að öðlast atvinnuleyfi til leigubif-  
reiðaaaksturs 1071/1994 (SUA 1994:41)
- Auglýsing ríkisjarða sem lausar eru til ábúðar  
993/1994 (SUA 1996:206)
- Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á  
samkeppni 879/1993 (SUA 1993:252)
- Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs 701/1992 (SUA  
1993:51)
- Auglýsing á úthlutun byggðakvóta 3699/2003
- Áfengisauglýsingar 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)
- Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 4064/2004 og  
4070/2004
- 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 fasteigna-  
skatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyris-  
þegum 2812/1999
- Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133)
- Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)
- Innheimta námslána 1013/1994 (SUA 1994:183)
- Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999
- Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
- Jafnræði án lagaheimildar stenst ekki 2025/1997  
(SUA 1997:436)
- Jafnræði gjaldenda 2584/1998, 2585/1998
- Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækja-  
kostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991  
(SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240)
- Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkis-  
úthvarps 415/1991 (SUA 1991:112), 406/1991 (SUA  
1992:177 og SUA 1993:341)
- Jafnræði umsækjanda um úthlutun byggðakvóta  
4132/2004
- 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 eignarskattstofns 1427/1995 (SUA  
1996:485)
- Læknismeðferð erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79)
- Málsmeðferð við stöðuveitingu 87/1989 (SUA  
1990:158)
- Mengunar- og heilbrigðiseftirlitsgjald 1517/1995  
(SUA 1997:285)
- Nafnleynd umsækjenda um opinberar stöður  
1097/1994 (SUA 1995:313)
- Námslán vegna ferðakostnaðar fjölskyldu 1241/1994  
(SUA 1996:297)
- Námslán vegna framhaldsnáms lækna 856/1993  
(SUA 1996:311)
- Námslán erlends ríkisborgara 1805/1996 (SUA  
1997:208)
- Námslán vegna náms í hjúkrunarfræði 1830/1996  
(SUA 1997:218)
- Niðurfelling tolla 112/1989 (SUA 1990:186)
- Ráðning í opinbert starf 3956/2003
- Ráðstöfun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á skattfé til  
sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362)
- Reynslulausn 2512/1998
- Réttur fanga á símtölum við aðila utan fangelsis  
1539/1995 (SUA 1996:115)
- Réttur til að nota starfsheitið tæknifræðingur  
612/1992 (SUA 1993:37)
- Réttur til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
- Röðun í launaflokka 742/1993 (SUA 1993:170)
- Sala ríkisjarða 2763/1999
- Skerðing lífeyrisréttinda hjá hluta sjóðsfélaga  
1313/1994 (SUA 1995:203)
- Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í snyrti-  
fræðum 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 símtækja 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 háyrningum 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)

**Stjórnvaldsáskvarðana**

Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stöð 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 ivilnun 2723/1999

Ákvörðun samgönguráðuneytisins um framlengingu sérleyfa 2397/1998

Ákvörðun um að miða gjaldskyldu seljanda við skráningu eigandaskipta í bifreiðaskrá 2131/1997

Ákvörðun um leyfi til innflutnings og dreifingar náttúruvöru 3835/2003

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)

Frestun á álagningu úrvinnslugjalds á sér ekki stöð í lögum 4117/2004

Fyrirmæli um að vextir skuli ekki reiknaðir á inn eignir 2545/1998

Gjald vegna lagninga 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 siglínaganefndar við meðferð umsókna um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999

Mat skólameistara á getu nemanda 2675/1999

Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)

Niðurfelling tolla af frystu grænmeti 112/1989 (SUA 1990:186)

Réttindanáms 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

Úthlutun landbúnaðarráðuneytisins á fjárnumum úr veiðikortasjóði 4140/2004

- 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 skráningarmarkja 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 málfutningsleyfi 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 almannatrygginga 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 hugtakans „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
- Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
- Um niðurfellingu á heimild til þess að nýta sér leyfi látins maka til aksturs leigubifreiðar 264/1990, 289/1990 og 303/1990 (SUA 1990:29)
- Umönnunargreiðslur vegna sjúkra barna 2417/1998
- Útflutningur á æðardún 4043/2004
- Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
- Vaxtaálág 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)

*Útfærsla stjórnvalds á starfsemi sinni*

Rekstur heimasíðu Ríkisútvarpsins og sala auglýsinga á henni 3845/2003

Sjá einnig Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingunar-úrræði

**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 á 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, 4065/2004  
Leiðbeiningar um kærheimild 2525/1998  
Leiðbeiningar um kærheimild skortir 621/1992 (SUA 1992:312), 524/1991 (SUA 1993:105), 1090/1994 (SUA 1994:93), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1336/1995 (SUA 1995:176), 1262/1994 (SUA 1996:143), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2480/1998 og 2481/1998, 2525/1998, 2352/1998, 3055/2000, 3848/2003, 3712/2003, 4065/2004  
Leiðbeiningar um nánari framsetningu kröfugerðar í stjórnsýslukæru 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 bilastæðasjóðs 2510/1998  
Leiðbeiningarskylda félagsþjónustu sveitarfélaga um málskot 2154/1997

Leiðbeiningarskylda skattýfirvalda 86/1989 (SUA 1990:197), 2521/1998  
Leiðbeiningarskylda tolyfyrvalda 621/1992 (SUA 1992:312)  
Leiðbeiningarskylda tryggingaráðs 2466/1998 og 2549/1998  
Leiðbeiningarskylda um form umsókna 2608/1998  
Leiðbeiningarskylda um ekkjulífeyri 1058/1994 (SUA 1994:24)  
Rangar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest 1818/1996 (SUA 1996:278)  
Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meist-arabréfs 974/1993 (SUA 1995:66)  
Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 82/1989 (SUA 1991:56), 974/1993 (SUA 1995:66)  
Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess 464/1991 (SUA 1992:217), 2406/1998, 2473/1998, 2500/1998, 2706/1999, 3179/2000  
Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi feli í sér beiðni um endurupptöku 3599/2002  
Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnsýslukæra 1771/1996 (SUA 1997:143), 2480/1998 og 2481/1998, 2681/1999, 2574/1998, 3241/2001, 4136/2004  
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 endurríti 399/1991 (SUA 1992:168)  
Gölluð eintök send fyrir mistök 2458/1998

**Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi**

**Leiðubifreiðastjórnar 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 Eftirlaunastjórn starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans 2476/1998
- Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunastjórn starfsmanna Útvegsbanka Íslands först fyrir 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)
- Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs sjómanna 1313/1994 (SUA 1995:203)
- Synjun á staðfestingu reglugerðar 1204/1994 (SUA 1995:214), 2009/1997, 1754/1996
- Listamannalaun**
- Afgreiðsla úthlutunarnefndar Launastjóðs rithöfunda á umsóknum um starfsalaun 3929/2003
- 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)
- Verkefni Lyfjastofnunar 3835/2003
- Læknar**
- Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna 79/1989 (SUA 1989:19)
- Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna 171/1989 (SUA 1990:129)
- Störf fangelsislækna 41/1988 (SUA 1989:43)
- Lögbýli**
- 334/1990 (SUA 1990:124), 2594/1998
- Lögeyrir**
- 457/1991 (SUA 1991:47)
- Löggilding** sjá Atvinnuréttindi
- Lögheimili**
- 890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304), 2848/1999, 2643/1999, 2885/1999
- Lögmætisreglan**
- 1241/1994 (SUA 1996:297)
- Sjá Lagaheimild
- Lögregla**
- Allsherjarumboð lögreglu 2824/1999 og 2836/1999
- Almannafriður og allsherjarregla 2824/1999 og 2836/1999
- Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnstýslunnar
- Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)
- Bókhaldsrannsókn 848/1993 (SUA 1993:126)
- Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign 2824/1999 og 2836/1999
- Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)
- Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglu-mönnum 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 búfjáraltingu 135/1989 (SUA 1989:23)
- Sjá einnig Meðferð ákærvalds
- Lögreglurannsókn** sjá Meðferð ákærvalds
- Lögreglusamþykktir** sjá Stjórnvaldsfyrirmæli
- Lögræðismál** sjá Persónuréttindi
- Lögsaga íslenskra stjórnvalda**
- Samkvæmt barnalögum 4044/2004
- Lögtaka reglugerða EBE**
- 1724/1996 (SUA 1997:111), 2037/1997
- Makaskiptasamningar**
- 1825/1996 (SUA 1997:164)
- Mannanöfn**
- Breyting á eiginnafrni 675/1992 (SUA 1993:131)
- Breyting á kenninafrni 675/1992 (SUA 1993:131), 860/1993 (SUA 1994:171)
- Breyting 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 eiginnafrns við veitingu ríkisfangs 236/1990 (SUA 1991:84), 675/1992 (SUA 1993:131)
- Mannréttindi**
- Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum 70/1988 (SUA 1988:45 og SUA 1989:137)
- Fundafrelsi 3820/2003
- Mannréttindasáttmáli Evrópu*
- Agaviðurlæg 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 fanga um leyfi til dvalar utan fangelsis 4136/2004
- Afgreiðsla á beiðni um að ákvörðun um launakjör verði vísað til kjaranefndar 2217/1997
- Afgreiðsla á erindi vegna eineltis á vinnustað 4019/2004
- Afgreiðsla á umsókn um ákvörðun eftirstöðva námsfrádráttar tók 5 ár og 8 mánuði 576/1992 (SUA 1993:195)
- Afgreiðsla á umsókn um undanþágu frá útflutningskyldu sauðfjárafurða 2352/1998
- Afgreiðsla gjafsóknarnefndar á umsögn um gjafsóknarbeiðni til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 3925/2003
- 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 kæruneftnd jafnréttismála 2458/1998
- Meðferð mála hjá samgönguráðuneytinu 1885/1996
- Meðferð mála hjá úrskurðarneftnd félagsþjónustu 4064/2004 og 4070/2004
- Meðferð mála hjá úrskurðarneftnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 3744/2003
- Meðferð mála hjá yfirfasteignamatneftnd 2564/1998
- Meðferð mála hjá yfirskattaneftnd 1190/1994 (SUA 1994:270), 1440/1995 (SUA 1996:524), 1859/1996 (SUA 1997:319)
- Meðferð um umsókn um leyfi til að kalla sig sálfræðing 4004/2004
- 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)
- Skattyfirvöld 1859/1996 (SUA 1997:319), 1693/1996 (SUA 1997:364), 1924/1996
- Skilnaðarmál 399/1991 (SUA 1992:168)
- Skylda æðra stjórnvalds til efnislegs úrskurðar um hvort óhæfileg töf hefði orðið á afgreiðslu máls 2289/1997
- Svar ráðuneytis vegna athugasemda umsækjanda um starf 3066/2000
- Svara ber erindum svo fljótt sem verða má 363/1990 (SUA 1991:156), 309/1990 (SUA 1992:237), 2009/1997, 1754/1996, 2635/1998, 2770/1999
- 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 lögmæltis frests 1190/1994 (SUA 1994:270), 1859/1996 (SUA 97:319)

Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

**Málskot til æðra stjórnvalds** sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra

**Málsmeðferð** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnsýsluáðila, 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)

Bann við heimsókn vandamanns fanga 4138/2004

Bannað að hafa með höndum aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)

Beiting agaviðurlaga í framhaldsskólum 1364/1995 (SUA 1996:273)

Birting auglýsingar um byrjun nauðungaruppboðs 4057/2004

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

Lausn frá störfum vegna niðurlagningar á starfi 3769/2003

Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988 (SUA 1989:129)

Skilyrði fyrir útgáfu leyfis til áfengisveitinga 1328/1995 (SUA 1995:81)

Skotveiðibann 2091/1997

Slit á skemmtanahaldi 436/1991 (SUA 1992:111)

Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Synjun á leyfi til vísindarannsókna 2607/1998

Taka bókhalds og bókhaldsgagna vegna skattrannsóknar 1693/1996 (SUA 1997:364)

Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999

Uppsögn ríkisstarfsmanns vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA 1996:384), 3853/2003

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)

Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003

Vistun sakbornings í fangageymslu 2406/1998

Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)

**Meðferð ákærvalds**

Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)

Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls 171/1989 (SUA 1990:129), 298/1990 (SUA 1991:71), 223/1989 (SUA 1991:75), 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992:323), 765/1993 (SUA 1994:73)

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)

Staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4065/2004

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 reglna um afvöxtunarlutfall við eingreiðslu örorkubóta 3902/2003

Ákvæði reglugerðar um málskot á ákvörðunum fræðslustjóra til barnaverndarnefndar skorti lagastoð 761/1993 (SUA 1994:295, SUA 1995:35 og SUA 1995:547)

Ákvæði reglugerðar um málsmeðferð svæðisráðs fatlaðra 1395/1995 (SUA 1996:133)

Ákvæði reglugerðar um reynslulausn 3028/2000

Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla 2151/1997

Reglugerð um innheimtu gjalda til framleiðsluráðs og stofnlánadeildar skorti lagastoð þegar ákvæði í lögum voru felld brott fyrir mistök 1729/1996

Reglur um skráningu færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202, SUA 1991:171 og SUA 1995:27)

Skortur á reglum um starfssvið og starfshætti Kaupskrárnefndar 293/1990 (SUA 1991:116 og SUA 1995:28)

**„Meinbugir“ á lögum**

Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97 og 1995:27)

- Atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra 1071/1994 (SUA 1994:41 og SUA 1995:33)
- Ábending um lagareglur um gjafsókn 35/1988 (SUA 1988:23, SUA 1990:230 og SUA 1995:25), 753/1993 (SUA 1993:83 og SUA 1995:32)
- Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 436/1991 (SUA 1992:111, 1995:29 og SUA 1996:649)
- Ákvæði laga um ríkisborgararétt 3574/2002.
- Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 436/1991 (SUA 1992:111, SUA 1995:29 og SUA 1996:649)
- Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með byggingar-samvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og SUA 1995:34), 365/1990 (SUA 1995:544)
- Endurgreiðsla ofttekis 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 grunn-skólum 32/1988 (SUA 1990:134)
- Greiðsluþátttaka aldráðs vistmanns í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtak-anda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995: 28 og SUA 1995:544)
- Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörð-unar 497/1991 (SUA 1992:40)
- Heimild til kæru ákvarðana tollfyrivalda til ríkis-tollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312, SUA 1995: 32 og SUA 1995:544)
- Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferða-málaráðs 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)
- Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslu-miðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001
- Stjórnvísulúsamband bankæfirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Tegundarprófun símtekja 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 löggild-ingu endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
- Sjá einnig Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna og brúttórúmlesta 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)
- „Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnvísulú**
- Afgreiðsla á erindi vegna eineltis á vinnustað 4019/2004
- 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
- Stjórnunardeildir skólastjóra 2916/2000
- Synjun um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001
- Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
- Synjun um próftöku 2770/1999



- Tilgreining fulltrúa í starfsgreinaráð 2479/1998  
 Undanþága frá ákvæmd 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  
**Námsgögn** sjá Menntamál  
**Námslán og námsstyrkir**  
 Aðilaskipti að ábyrgðarskuldbindingu á námslánum  
 1319/1994 (SUA 1996:303)  
 Birting á reglum um úthlutun námslána 1679/1996  
 (SUA 1996:336)  
 Endurgreiðsla námslána 1013/1994 (SUA 1994:183),  
 965/1993 (SUA 1996:340), 2134/1997 (SUA  
 1997:229), 2929/2000, 2917/2000  
 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)  
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum úmsóknar-  
 fresti 557/1992 (SUA 1992:147)  
 Undirbúningur ákvörðunar um fjárhæð námslána  
 2891/1999
- Verklagsreglur 547/1992 (SUA 1992:142)  
**Nefndir, ráð og stjórnir** sjá Stjórnarsýslunefndir  
**Nemendur** sjá Menntamál  
**Neytendamá**  
 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 nor-  
 ræna námsmenn 1805/1996 (SUA 1997:208)  
**Opinber innkaup**  
 Framkvæmd útboðs í skólaakstur 695/1992 (SUA  
 1993:179)  
 Frávísun kæru vegna höfnunar í forvali 3712/2003  
 Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði 136/1989  
 (SUA 1990:148)  
 Útboð í smíði skips 598/1992 (SUA 1994:387)  
**Opinberir starfsmenn**  
 Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf  
 2685/1999, 2787/1999, 2793/1999, 2999/2000,  
 3091/2000, 3215/2001, 4020/2004, 3955/2003  
 Aðgangur aðila að gögnum vegna skipunar í emb-  
 ætti 4108/2004  
 Aðstoð ráðningarfyrtækis 4020/2004  
 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, 3956/2003, 4108/2004  
 Aðstoð ráðningarfyrtækis 3616/2002  
 Aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)  
 Ákvörðun kjaranefndar um upphafstíma launabreyt-  
 inga 3099/2000  
 Áminning 53/1988 (SUA 1989:104), 1263/1994  
 (SUA 1995:346), 2475/1998, 2680/1999,  
 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 telfni af uppsögn 164/1989 (SUA 1989:115), 2970/2000
- Ráðningarsamningur 259/1990 (SUA 1991:97), 2608/1998
- Réttur starfsmanns til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
- Réttur til þess að launaákvörðun verði vísað til kjara-nefndar 2217/1997
- Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 259/1990 (SUA 1991:57)
- Riftun starfssamnings 858/1993 (SUA 1995:332), 2970/2000
- Röðun í launaflokka 262/1990 (SUA 1991:95), 742/1993 (SUA 1993:170)
- Sá er veitir starf veitir jafnframt lausn frá því 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Setning í stöðu tollvarða 2795/1999
- Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 665/1992 (SUA 1994:196)
- Staða lögð niður*
- 776/1993 (SUA 1995:322), 858/1993 (SUA 1995:332), 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Biðlaun 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)
- Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 2591/1998
- Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 65/1988 (SUA 1989:111), 828/1993 (SUA 1993:174), 3769/2003
- Málsmeðferð (SUA 1994:10)
- Ólögmat sjónarmið 227/1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416)
- Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 95/1989 (SUA 1989:112), 244/1990 (SUA 1990:177)
- Sambærilegri stöðu hafnað? 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)
- Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 262/1990 (SUA 1991:95)
- Staðfesting ráðningarsamnings 2569/1998
- Starfslokasamningur 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, 3989/2003
- Mat á hæfni umsækjenda 87/1989 (SUA 1990:158), 377/1990 (SUA 1991:101), 382/1991 (SUA 1992:151), 382/1991 (SUA 1993:341), 968/1993 (SUA 1994:186), 887/1993 (SUA 1994:187), 2793/1999, 2701/1999, 2862/1999, 3245/2001, 3667/2002, 3680/2002, 3736/2003, 3769/2003, 4108/2004
- Málshraði 1215/1994 (SUA 1996:431), 3989/2003
- Málsmeðferð við ráðningu í starf framkvæmdastjóra hjá Landspítala-háskólasjúkrahúsi 3066/2000
- Nafnleynd umsækjenda 1097/1994 (SUA 1995:313)
- Ráðning deildarsérfræðings í ráðuneyti 3956/2003
- Ráðning í starf framkvæmdastjóra heilsugæslustöðvar 3284/2001
- Ráðstöfun stöðu setts skólustjóra í réttindanámi 84/1989 (SUA 1990:162 og SUA 1991:171)
- Setning í stöðu lögreglufulltrúa 2699/1999, 3667/2002
- Setning í stöðu skólustjóra 1196/1994 (SUA 1995:309), 2641/1999
- Setning til reynslu í embætti 2850/1999
- Sjónarmið sem val á umsækjanda byggist á 1134/1994 (SUA 1995:300), 1310/1994 (SUA 1996:409), 1623/1995 (SUA 1996:420), 1520/1995 (SUA 1996:443), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2202/1997, 2787/1999, 2793/1999, 2784/1999, 2701/1999, 2879/1999, 3077/2000, 3490/2002, 3680/2002, 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003, 3769/2003, 4108/2004
- Skipun í embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands 3245/2001
- Skipun í embætti hæstaréttardómara 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003
- 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, 3955/2003
- 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 breytinga á skipulagi 3853/2003
- Vegna meintra brota í starfi 1296/1994 (SUA 1996:384), 1147/1994 (SUA 1996:401)
- Vegna misfellna í starfi 2877/1999
- Uppsögn lektors við Háskóla Íslands 1725/1996 (SUA 1997:235)
- Valdsvið nefndar skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 2127/1997
- Vammleysi ríkisstarfsmanns 912/1993 (SUA 1994:209), 2475/1998
- Verkfallsheimild 241/1990 (SUA 1990:176)
- Verkfallsréttur flugumferðarstjóra 3409/2002
- Vinnuframlagi starfsmanns hafnað 3853/2003
- Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Þagnarskylda
- Orkuveita Reykjavíkur**  
3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.
- Orlof**
- Áhrif orlofsréttinda við úrlausn um rétt til greiðsla úr Fæðingarorlofsjóni 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
- Ólögmat sjónarmið** sjá Sjónarmið, sem stjórnsýsluathöfn er byggð á
- Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu** sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu
- Óréttmætir viðskiptahættir**  
Tegundaprófun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
- Persónuafsláttur** sjá Skattar og gjöld
- Persónuréttindi**  
Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 3513/2002
- Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 627/1992 (SUA 1992:125), 928/1993 (SUA 1995:364)
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)
- Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðisviptingu 928/1993 (SUA 1995:364)
- Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
- Póst- og símamál**  
Bætur vegna tapaðrar ábyrgðarsendingar 1860/1996
- Frágangur símaintaks og símalagna 133/1989 (SUA 1990:118)
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)
- Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Lokun síma vegna mistaka 710/1992 (SUA 1994:217)
- Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988 (SUA 1989:129)
- Samningsskilmálar Póst- og símamálastofnunar 710/1992 (SUA 1994:217)
- Sundurliðun símareikninga 133/1989 (SUA 1990:118)
- Tegundaprófun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87 og SUA 1992:326)
- Prentfrelsi**  
Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 471/1991 (SUA 1991:32)
- Prestssetursjarðir**  
178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158)
- Rafverktakar** sjá Atvinnuréttindi
- Rangar forsendur**  
Örorka umsækjanda 672/1992 (SUA 1993:242)
- Rannsóknarreglan**  
Atvinnuleysistryggingar 1850/1996 (SUA 1997:119), 2036/1997, 1927/1996, 2868/1999, 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), 1489/1995, 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, 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003, 4040/2004, 4064/2004 og 4070/2004
- 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 stjórnslukæru 2450/1998
- Ákvörðun um hverjum laus ríkisjörð skyldi byggð 993/1994 (SUA 1996:206)
- Ákvörðun um hvort skilyrði sveinsprófs um skólagöngu sé fullnægt 2119/1997
- Ákvörðun um innlausn á jarðarhluta 2807/1999
- Ákvörðun um synjun greiðslu úr Fæðingarorlofs-  
sjóði 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), 3955/2003
- 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 almennatrygginga 2796/1999, 3208/2001
- Meðferð mála hjá útlendingaeftirlitinu 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
- Refsikennend 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, 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003,  
3955/2003

Úthlutun byggðakvóta 3708/2003, 3848/2003,  
4132/2004

Val á nefndarmönnum í prófnefnd 2498/1998

Veiting leyfis til þess að mega starfa sem sjúkrajálf-  
ari 1450/1995 (SUA 1996:99)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Veiting stöðu 1923/1996, 2701/1999

Veiting stöðu þegar einn umsækjandi á forgang til  
starfs 1520/1995 (SUA 1996:443)

Veiting undanþágu frá banni 121/1989 (SUA  
1990:216)

Veitingarvaldshafa bar að leita eftir viðbótar-  
upplýsingum 2699/1999, 2696/1999

Vekja bar athygli aðila á því að vottorð vinnumiðl-  
unar skorti 960/1993 (SUA 1995:49)

Við meðferð byggingarmála 2431/1998

Viðtöl við umsækjendur um inngöngu í Lögreglu-  
skóla ríkisins 3198/2001

Viðtaka gagna 596/1992 (SUA 1992:50)

Ættleiðing 2051/1997

Sjá einnig Andmælaréttur, Álitsumleitan, Málsmeð-  
ferð

**Ráð** sjá Stjórnsýslunefndir

**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)

**Réttindi sjúklinga**  
Landlækni bar að svara erindi sjúklings skriflega  
4011/2004

**Réttmætar væntingar**  
Útgáfa ótímabundinna dvalarleyfa 3307/2001

**Ríkisábyrgð á launum**  
Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú  
276/1990 (SUA 1991:108)

Vinnulaunakrafa framkvæmdastjóra 1022/1994  
(SUA 1994:224)

**Ríkisborgararéttur**  
2848/1999, 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)

## Ríkisútvarpið sjá Sjonvarps- og útvarpsmálefni Rjúpnaveiðar

913/1993 (SUA 1994:371)

## Rökstuðningur

Afgreiðsla á munnlegri beiðni um útskýringar á nið-  
urstöðu stjórnvalds 3198/2001

Afgreiðsla tölvunefndar 2080/1997

Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis

436/1991 (SUA 1992:111)

Arðskrámat 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 númers-  
lausa bifreið 1090/1994 (SUA 1994:93)

Ákvörðun í máli byggir á umdeilanlegri lögskýringu  
2569/1998

Ákvörðun kaupskrárnefndar um upphafstíma launa-  
breytinga 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 stjórnsýslunefndar um ráðningu í starf  
2701/1999

Ákvörðun um námsstyrk 1370/1995 (SUA 1995:295)

Ákvörðun um ráðningu í starf 2992/2000

Ákvörðun um stöðuveitingu 1391/1995 (SUA  
1996:451), 2630/1998, 2696/1999, 2787/1999,  
3077/2000, 3245/2001, 3259/2001, 3490/2002,  
3680/2002, 3989/2003, 3955/2003

Ákvörðun um synjun stöðvunarkröfu 2450/1998

Ákvörðun úthlutunarnefndar 1425/1995 (SUA  
1995:55)

Áminning 2475/1998

Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999

Innflutningur matvöru óheimill 1042/1993 og  
1043/1993 (SUA 1994:154)

Launaákvörðun kjaranefndar 1442/1995 (SUA  
1996:197)

Refsikennid viðurlög vegna rangra upplýsinga  
1702/1996 (SUA 1996:76)

Rökstutt álit ekki gefið þar sem erindið var talið  
byggt á röngum forsendum 2165/1997

Röng lagatilvísun í úrskurði skattstjóra 877/1993  
(SUA 1994:261)

Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)

Synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á vilyrði  
til ættleiðingar 2435/1998

Synjun beiðnar um náðun 77/1989 (SUA 1989:48)

Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80),  
753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998,  
2717/1999, 4160/2004

Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði  
28/1988 (SUA 1989:28)

Synjun leyfis til að nota starfsheitið kennari 1380/1995 (SUA 1997:125)

Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabú 276/1990 (SUA 1991:108)

Synjun tryggingastofnunar á að veita lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53)

Synjun um lækkun eignarskattstofns 1427/1995 (SUA 1996:485)

Synjun um reynslulausn 2512/1998

Synjun um ríkisborgararétt 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 atvinnuleysistryggingasjóðs 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119)

Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála 3302/2001

Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar 661/1992 (SUA 1992:59)

Úrskurðir í málum út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58), 596/1992 (SUA 1992:50)

Úrskurðir í skipulags- og byggingarmálum 2210/1997, 2907/1999

Úrskurðir mannanafnanefndar 595/1992 (SUA 1992:132)

Úrskurðir matsnefndar eignarnámsbóta 2960/2000

Úrskurðir málskotsnefndar LÍN 2891/1999, 3042/2000

Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35), 2146/1997, 1995/1997, 2135/1997, 2253/1997, 2469/1998, 2511/1998, 2518/1998, 2648/1999, 2416/1998, 2516/1998, 2855/1999

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins 2431/1998

Úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga 2858/1999, 3219/2001

Úrskurðir úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 2868/1999, 3115/2000, 3691/2003, 3960/2003

Úrskurðir úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldra-orlofsmála 4030/2004

Úrskurðir yfirkattanefndar 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 beiðni um heimsókn í fangelsi 4138/2004

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 bygðakvóta 3756/2003, 3848/2003

Veiting lyfsöiuleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Veiting styrks til kaupa á hjálpartækjum 1522/1995 (SUA 1996:57), 2074/1997 (SUA 1997:99)

Sjá einnig Stjórnsýslukæra/Form og efni úrskurða í kærumáli.

**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 stjórnsýslunnar

**Sími** sjá Póst- og símamál

**Sjálfsseignarstofnanir**  
Breyting á skipulagsskrá 3503/2002

**Sjávarútvegur**  
Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998  
Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslu- miðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001  
sjá Stjórnun fiskveiða

**Sjónarmið sem stjórnsýsluathöfn 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 ríkisstarfsmanns 3853/2003
- Uppsögn úr starfi við leikskóla 2264/1997
- Val á umsækjendum í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001
- Val á umsækjendum í starfsbjálfun 1885/1996
- Val sveitarfélags á aðila til að ganga til samnings við 1489/1995
- Veiting veiðileyfa 166/1989 (SUA 1989:52)
- Venjubundinni framkvæmd breytt 28/1988 (SUA 1989:28)
- Ólögmæt 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

- Vinnuframlag ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003
- 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)
- Rekstur heimasíðu Ríkisútvarpsins og sala auglýsinga á henni 3845/2003
- 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 skattýfirvalda 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 tryggingaefirlitsgjalds 617/1992 (SUA 1993:197)
- Áætlun 2309/1997
- Barnabætur 2785/1999
- Barnabótum skuldajafnað 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)
- Bifreiðagjald 2131/1997, 2927/2000
- Bifreiðahlunnindi 1934/1996 (SUA 1997:406)
- Bindandi álit 4014/2004
- 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 aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsafsstöð 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 álagningu 3927/2003
- Endurupptaka á endurákvörðun 2078/1998
- Endurupptaka máls 2370/1998, 3176/2001
- Fordæmisgildi úrskurða yfirskattaneftndar 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
- Framsetning tölulegra upplýsinga af hálfu opinberra innheimtumanna 2143/1997
- Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutækjum hans 1668/1996 (SUA 1996:576)
- Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærdum námsstyrk 1048/1994 (SUA 1995:443)
- Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 1593/1995 (SUA 1995:473)
- Frádráttur vegna framlags sjálfstætt starfandi manns til lífeyrissjóðs 3176/2001
- Frádráttur ökutækjakostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240), 1890/1996 (SUA 1996:568)
- Gatnagerðargjöld sjá Þjónustugjöld
- Geymsla skráningarmarkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Gjaldskylda vegna færanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202 og SUA 1991:171)
- Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
- Heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattaneftndar 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 bensíngjalds, 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 úttvarpsgjalds 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 hlutafjareignar 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
- Orkureikningar 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 húsnæðissparnaðarreikningum 8/1988 (SUA 1989:98)
- Sektarrefsing 3047/2000
- Sérstök tollmeðferð vöru 2219/1997
- Sjómannaafsláttur 2342/1997, 2521/1998
- Skattaframkvæmd 2542/1998
- Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 488/1991 (SUA 1991:130)
- Skattasniðganga 1931/1996
- 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 ólögðum starfsemi 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)
- Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 49/1988 (SUA 1988:22)
- Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 161/1989 (SUA 1990:218)
- Tekjuviðmiðun 2125/1997
- Tollflokkun sendibifreiðar 566/1992 (SUA 1992:321)
- Tollívilnanir farmanna 735/1992 (SUA 1993:305)
- Tollívilnanir öryrkja vegna bifreiðakaupa 1845/1996 (SUA 1997:59)



Tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)  
 Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1994:417)  
 Tryggingagjald 1726/1996 (SUA 1996:564)  
 Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)  
 Undanþága frá greiðslu 2927/2000  
 Upplýsingar um tilefni skýrslutöku 2896/1999, 2954/2000  
 Upplýsingaskylda tollyfirvalda 481/1991 (SUA 1992:304)  
 Úrvinnslugjald á ökutæki 4117/2004  
 Vaxtaálag á húsbref 1303/1994 (SUA 1997:270)  
 Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)  
 Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta 326/1990, 327/1990, 338/1990 og 339/1990 (SUA 1990:197)  
 Vaxtauppgjör einstaklinga utan atvinnurekstrar 1468/1995 (SUA 1996:554)  
 Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 86/1989 (SUA 1990:197 og SUA 1994:416), 174/1989 (SUA 1992:196), 2545/1998  
 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  
**Skip**  
 Skráning skipa 4176/2004  
**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 stjórnarsýslukæru 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 stjórnmalaflokks 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, 4108/2004  
**Skuldajöfnuður**  
 Skuldajöfnuður barnabóta 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)  
**Skyldubundið mat stjórnvalda**  
 Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60), 2222/1997  
 Ákvörðun um reynslulausn 3028/2000  
 Beiðni um undanþágu frá endurgreiðslu námslána 2929/2000  
 Brottvikning löglærðs fulltrúa sýslumanns í tilefni af ökuleyfissviptingu 912/1993 (SUA 1994:209)  
 Frestun á endurgreiðslu námslána vegna 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 lögreglunni 2569/1998  
 Veiting dagsleyfis fanga 4168/2004  
 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)

Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis 90/130

*Ársfrestur til kvörtunar liðinn*  
3/1988 (SUA 1989:14), 53/1988 (SUA 1989:104), 76/1989 (SUA 1990:131), 149/1989 (SUA 1990:204), 829/1993 (SUA 1993:253), 1855/1996 (SUA 1996:593), 3426/2002, 3717/2003

*Einkaaðili*  
Aðstoð við ráðningu í opinbert starf 4020/2004

*Dómstólar*  
Ágreiningur um framkvæmd aðfarar 1377/1995 (SUA 1995:492)

Ákvörðun dóms um upphafstíma og tímalengd ökuréttindasviptingar 1896/1996 (SUA 1997:462)

Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir 18/1988 (SUA 1988:21), 51/1988 (SUA 1988:22), 288/1990 (SUA 1990:207), 673/1992 (SUA 1992:245), 560/1992 (SUA 1992:246), 1052/1994 (SUA 1994:184), 1747/1996 (SUA 1997:246), 1919/1996 (SUA 1997:443), 3927/2003

Félagsdómur 1747/1996 (SUA 1997:246)

Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald 184/1989 (SUA 1989:115)

Mál er snerta samningsbundin réttindi ríkisstarfs-  
manna 1409/1995 (SUA 1995:492)

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 7/1988 (SUA 1988:19)

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 4/1988 (SUA 1988:19)

Nauðungaruppboð 427/1991 (SUA 1991:132), 492/1991 (SUA 1991:132)

Réttarágreiningur sem á undir dómstóla 98/1989 (SUA 1989:50), 159/1989 (SUA 1989:115), 175/1989 (SUA 1990:125), 440/1991 (SUA 1991:131), 408/1991 (SUA 1991:133), 330/1990 (SUA 1991:134), 901/1993 (SUA 1993:251), 890/1993 (SUA 1993:252), 1151/1994 (SUA 1994:303), 97/191, 1757/1996, 2556/1998, 2608/1998, 2215/1997, 2299/1997, 3137/2000, 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)

Óflun 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 stjórnslu-  
gerningi 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 kvikmynda- og sjónvarpssjóðurinn 1172/1994 (SUA 1995:496)
- Sameining lífeyrissjóða 358/1990 (SUA 1990:212)
- Starfshættir nefndar starfsmannafélags 1460/1995 (SUA 1995:495)
- Stjórnvöld annars ríkis eiga lögsögu í máli 1913/1996 (SUA 1996:592)
- Störf lögmanna 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 Dómsstólar, Alþingi, Sveitarfélög
- Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun*
- Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 833/1993 (SUA 1994:305)
- Óréttmætir viðskiptahættir 994/1994 (SUA 1994:306)
- Mál verður borið undir sérstaka úrskurðarnefnd*
- Ágreiningur um sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998
- Málsaðild*
- Álagning og innheimta skemmtanaskatts 364/1990 (SUA 1990:213)
- Hagsmunir af ákvörðun kjaranefndar 2471/1998
- Minnihluti nefndar á vegum ríkisins 2249/1997 (SUA 1997:442)
- Sala tilraunastöðvar 291/1990 (SUA 1990:213)
- Sjálfseignarstofnun 143/1989 (SUA 1989:113)
- Starfsdeild í ríkisstofnun 299/1990 (SUA 1990:213)
- Starfssvið tollgæslumanna 1083/1994 (SUA 1994:307)
- Starfsveiting sem sætt hefur gagnrýni kærunefndar jafnréttismála 2214/1997
- Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna 242/1990 (SUA 1990:205)
- Stjórnvöld geta ekki skotið ágreiningi sín í milli til umboðsmanns 580/1992 (SUA 1992:39), 796/1993 (SUA 1993:253), 764/1993 (SUA 1993:254), 1849/1996 (SUA 1996:592)
- Sveitarfélag 190/1989 (SUA 1989:116)
- Málskot til æðra stjórnvalds*
- Afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra 552/1992 (SUA 1992:253)
- Almenn kæruleið skattamála 1811/1996 (SUA 1996:586)
- Ágreiningi um efndir samnings um ráðstöfun fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 572/1992 (SUA 1992:253)
- Ágreiningi um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra 558/1992 (SUA 1992:249)
- Ágreiningi um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra 556/1992 (SUA 1992:249)
- Ágreiningi út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra 525/1992 (SUA 1992:250)
- Ágreiningu vegna synjunar Tryggingastofnunar ríkisins um lán til bifreiðakaupa verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 3592/2002
- Ákvarðanir Sauðfjarveikivarna 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 fyrirsvarsmanna kirkjugarða þjóðkirkjunnar verður skotið til biskups Íslands 742/1993 (SUA 1993:170)
- Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 362/1990 (SUA 1990:211)
- Ákvörðun læknis um að afhenda ekki sjúkraskrá lýtur eftirliti landlæknis 2418/1998
- Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra 455/1991 (SUA 1991:136)
- Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til 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 tollstjórnar 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 spariskírteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 690/1992 (SUA 1992:252)

Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna umsóknar eigin konu 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 símsmiði verður borin undir menntamálaráðuneytið 2814/1999

Málskot til fræðslustjóra 411/1991 (SUA 1991:140)

Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana 451/1991 (SUA 1991:139)

Málskot til Hollustuverndar ríkisins 426/1991 (SUA 1991:141), 555/1992 (SUA 1992:254)

Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks fódurgjalds 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 atvinnuleysisstryggingasjóðs 662/1992 (SUA 1992:253)

Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 355/1990 (SUA 1990:210)

Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar 325/1990 (SUA 1990:209)

Málskot til tryggingaráðs 357/1990 (SUA 1990:210)

Málskot varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði 401/1991 (SUA 1993:111)

Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga 273/1990 (SUA 1990:208), 312/1990 (SUA 1991:139)

Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegsráðherra 697/1992 (SUA 1992:251)

Synjun innlánsstofnunar um ljósrit gagna verður borin undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands 1558/1995 (SUA 1995:493)

Synjun Póst- og símamálastofnunar um fébætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra 592/1992 (SUA 1992:254)

Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara 437/1991 (SUA 1991:138)

Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra 685/1992 (SUA 1992:252)

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“

#### Stimpilgjöld

1796/1996 (SUA 1997:263)

#### Stjórn fiskveiða

##### Auglýsingar og almennar tilkynningar

Á leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)

Um fresti til að ljúka smíði báts 529/1991 (SUA 1992:290)

Um heimild til að breyta veiðitilhögun 495/1991 (SUA 1992:277)

Um skilyrði fyrir veiðileyfi 505/1991 (SUA 1992:270)

Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 398/1991 (SUA 1991:145)

Brúttótonn eða brúttórúlmestir 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 liðnu tímabili 418/1991 (SUA 1992:300)

Skilyrði leyfis til hörpuðiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)

Skýring hugtaksins „veiðitímabili“ 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)

Byggðakvóti 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 rannsóknna 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. söluskattslögum 123/1989 (SUA 1989:101)

Nágranni aðili máls 2039/1997

Ráðuneyti aðili að byggingarmáli 585/1992 (SUA 1992:31)

##### Form og efni úrskurða í kærumáli

Afgreiðsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 2681/1999, 2618/1998, 4136/2004

Afgreiðsla fjármálaráðuneytisins 2545/1998, 2777/1999

Afgreiðsla samgönguráðuneytisins 2442/1998, 1885/1996

Afgreiðsla sjávarútvegsráðuneytisins 2778/1999

Ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins 2740/1999

Úrskurðir Atvinnuleysisstryggingasjóðs 1425/1995 (SUA 1995:55), 1702/1996 (SUA 1996:76), 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119), 2036/1997, 1927/1996

Úrskurðir barnaverndarráðs 2261/1997

Úrskurðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 1046/1994 (SUA 1995:251), 2025/1997 (SUA 1997:436), 2063/1997

Úrskurðir Hollustuverndar ríkisins 1336/1995 (SUA 1995:176)

Úrskurðir ríkisskattstjóra 2532/1998

Úrskurðir samgönguráðuneytisins 1860/1996, 2256/1997

Úrskurðir tryggingaráðs 61/1988 (SUA 1989:34), 2146/1997, 2135/1997, 2469/1998, 2855/1999

Úrskurðir umhverfisráðuneytisins 2322/1997

Úrskurðir úrskurðarnefndar 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*

Ágreiningi 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 bankaftirlits Seðlabankans til viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)

Ákvörðun forstöðumanns fangelsis um leyfi fanga til dvalar utan fangelsis 4136/2004

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 stjórnarsýslu-kæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 170/1989 (SUA 1990:97), 2041/1997 (SUA 1997:142)

Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga sætir kæru til dóms- og 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 yfirskaðnefndar 2078/1998

Framkvæmd könnunarprófa í símsmiði á vegum Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins sætir kæru til menntamálaráðuneytisins 2814/1999

Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins 496/1991 (SUA 1992:16)

Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar 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. stjórnarsýslulaga 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 umhverfisráðuneytinu 1969/1996 (SUA 1997:420), 2210/1997, 2390/1998, 2431/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd 2594/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd almannatrygginga 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 yfirskattanefnd  
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 1489/1995, 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)

Kærunefnd fjöleignarhúsamála 2813/1999

Laun 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 rökstýðja 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 undirbúningsnefnd  
2358/1998

Siglinganefnd 2771/1999

Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 183/1989  
(SUA 1990:21)

Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Skipun fulltrúa í dýraverndunarráð 2533/1998

Skipun í lyfjaverðlagsnefnd 500/1991 (SUA  
1992:104)

Skipun varamanna 3284/2001

Stjórnsýslunefndum ber að haga störfum sínum  
þannig að þær geti veitt eftirlitsaðila eins og  
umboðsmanni Alþingis upplýsingar um meðferð  
einstakra mála 3929/2003

Umsjónarnefnd fólksbifreiða 954/1993 (SUA  
1994:311)

Úthlutunarnefnd Launasjóðs rithöfunda 3929/2003

Valdframsal 2813/1999

Valdsvið nefndar 1999/1997, 2813/1999

Valdþurrð hjá nefnd 80/1989 (SUA 1991:17)

**Stjórnvaldsákvörðun**  
Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakar-  
kostnaðar 2815/1999

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplán-  
unar utan fangelsis 2940/2000

Bundin skilyrði 541/1991 (SUA 1993:327),  
3034/2000

Upphaf gildistíma ákvörðunar um hækkun örorku-  
mats 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 Atvinnuleysisstryggingasjóðs 1425/1995  
(SUA 1995:55), 1724/1996 (SUA 1997:111)

Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35)

Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt  
182/1989 (SUA 1990:107)

*Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvörðanir?*

Ákvörðun byggingarnefndar um hvernig fram-  
kvæma beri úrskurð umhverfisráðuneytisins  
2322/1997

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sak-  
arkostnaðar 2063/1997

Ákvörðun ráðherra um launakjör 2422/1998

Ákvörðun tryggingatannlæknis að beina erindi  
til landlæknis ekki stjórnvaldsákvörðun  
3340/2001

Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfis-  
mál 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 stjórnsýslu-  
kæru 2450/1998

Ákvörðun um reynslulausn fanga 2679/1999

Ákvörðun um rétt sjóðfélaga til lifeyris 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)

Staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun lögreglu-  
stjóra um niðurfellingu máls 4065/2004

Synjun um styrkveitingu 2548/1998

Umsögn Námsgagnastofnunar um kennslugagn  
samkvæmt ósk þriðja aðila 2449/1998

Úrlausnir kærunefndar jafnréttismála ekki stjórn-  
valdsákvörðanir 2214/1997, 2458/1998

Útgáfa bráðabirgðaakstursheimildar vegna auk-  
inna ökuréttinda 2681/1999

Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað  
3853/2003

*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 stjórnáskilumáls, Málsmeðferð, Stjórnáskilumáls.

**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 lögskilt var 120/1989 (SUA 1990:193)

Fjallskilasamþykkt 2638/1999

Framkvæmd ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar 2530/1998

Gildistaka reglugerða 2355/1998

Lögreglusamþykktir 2091/1997

Málsmeðferð við setningu reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)

Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim 213/1989 (SUA 1990:113)

Setning gjaldskráa 2534/1998

Skylda til setninga almennra stjórnvaldsfyrirmæla til nánari útfærslu lagaheimildar 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998, 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 vaxtaág 1303/1994 (SUA 1997:270)

Sjá einnig Lagaheimild, Birting

**Sveitarfélög**

Almennur borgarafundur 565/1992 (SUA 1992:303)

Atkvæðagreiðsla 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atvinnuleysisráning og vinnumiðlun 986/1994 (SUA 1994:356)

Ákvörðun um byggingu skóla 565/1992 (SUA 1992:303)

Ákvörðunarvald sveitarstjórna 1524/1995 (SUA 1996:594)

Félagsþjónusta sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516), 2154/1997, 3179/2000, 3588/2002, 3777/2003

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 2625/1998, 4064/2004 og 4070/2004

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 heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)

Starfsmenn sveitarfélaga 2264/1997

**Sameining sveitarfélaga**

Atkvæðagreiðsla um nafn á sveitarfélag 1524/1995 (SUA 1996:594)

Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga 221/1989 (SUA 1990:214)

Skyldubundin sameining 266/1990 (SUA 1990:215), 2634/1998

Samningur um háhraðanet 4040/2004

Samningur við sveitarfélag 363/1990 (SUA 1991:156)

Sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna 3521/2002

Sjálfsstjórn sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516)

Styrkveitingar til einkarekinna leikskóla 3169/2001

Umboð nefndarmanna 2211/1997

Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga 220/1989 (SUA 1991:160)

Úrskurðarskylda félagsmálaráðuneytisins 3241/2001, 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

Réttur sjúklinga til að fá skrifleg svör við athugasemdum og kvörtunum vegna heilbrigðisþjónustu og meðferðar 4011/2004

Skýra ber tafrir fyrir aðilum máls ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 126/1989 (SUA 1989:83), 363/1990 (SUA 1991:156), 497/1991 (SUA 1992:40), 309/1990 (SUA 1992:237), 613/1992 (SUA 1993:54), 524/1991 (SUA 1993:105), 1282/1994 (SUA 1994:381), 1215/1994 (SUA 1996:431), 2449/1998, 2471/1998, 2390/1998, 2564/1998

Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréflaga, nema svars sé ekki vænst 126/1989 (SUA 1989:83), 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158), 2009/1997, 2471/1998, 2624/1998, 2635/1998, 2885/1999, 2879/1999

Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis 4115/2004

Svör við umsóknum um auglýsta stöðu sjá Opinberir starfsmenn

Sjá einnig Málshraði, Málsmeðferð

**Söluskattur sjá Skattar og gjöld**



**Tafir á afgreiðslu máls** sjá Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

**Tannlæknar** sjá Atvinnuréttindi, Læknar

**Tekjutrygging** sjá Almannatryggingar

**Tilkynning um meðferð máls**  
613/1992 (SUA 1993:54), 2390/1998, 2896/1999, 2954/2000, 2938/2000, 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 stjórnáslumáls**  
2610/1998

**Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn**  
Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds  
1166/1994 (SUA 1994:307), 1166/1994 (SUA 1995:547)

Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 924/1993 (SUA 1994:309)

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000

**Umferðarmál**  
Skráning færarlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202)

**Umgengni foreldra og barna** sjá Foreldrar og börn

**Umhverfismál**  
Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998  
Starfsleyfi fyrir mengandi atvinnurekstur 2215/1997, 2299/1997  
Veiðitími 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)

**Upplýsingar sem stjórnvöld veita**  
3835/2003

**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)

**Úrelding fiskiskipa úr Aldurslagasjóði**  
541/1991 (SUA 1993:327)

**Úreldingarstyrkir 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 útlendingaeftirlitsins 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)  
Framsals á valdi forstöðumanns stofnunar samkvæmt lögum nr. 70/1996 2970/2000  
Framsals á valdi stjórnáslunefndar til nefndarmanna 3906/2003  
Framsals stjórnásluvalds 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 ráðningarfyrtækis 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 leiðsögmönnum atvinnuleyfi 80/1989 (SUA 1991:17)

Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu ágreiningsefni og yfirskattanefnd hafði þegar úrskurðað um 1440/1995 (SUA 1996:524)

**Valdnöfsla** sjá Sjórnarmið sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á

**Vandaðir stjórnarsýsluhættir**

Breyting á venjubundinni stjórnarsýslufrakvæmd 4058/2004

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)

**Váttryggingarstarfsemi**

Úrelding fiskiskipa 541/1991 (SUA 1993:327)

**Vegamál**

Girðingar 734/1992 (SUA 1994:404)

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar 342/1990 (SUA 1991:162)

**Veðiuleyfi** sjá Stjórnun fiskveiða

**Veðiréttur**

Hreindýraveiðar 670/1992 (SUA 1993:312)

Takmarkanir á skotveiði 2091/1997

**Veitingastarfsemi**

1169/1994 (SUA 1995:260), 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

**Vinnuvernd**

4019/2004

**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 bankaefirlits 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 Norðurlandasamningar, Mannréttindi, Samningar við önnur ríki

**Þjóðskrá**

Breyting á kjörskrá 2643/1999

Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)

Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá 76/1989 (SUA 1990:131)

Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis 74/1989 (SUA 1989:93)

- Tilkynning um nýtt lögheimili 2885/1999
- Þjónustugjöld**
- Afgreiðslugjald spariskírteina ríkissjóðs í áskrift 868/1993 (SUA 1993:208)
- Almennt um þjónustugjöld (SUA 1992:9), (1994:9)
- Efnisgjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
- Efnisgjald í grunnskóla 32/1988 (SUA 1990:134)
- Eftirlitsgjald með vínveitingahúsum 2098/1997
- Endurgreiðsla oftekens fjár 820/1993 (SUA 1993:249)
- Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar 531/1991 (SUA 1991:129)
- Fjallskilagjald 2638/1999
- Fjárhæð þjónustugjalda 2219/1997, 2637/1999
- Framkvæmd stjórnvalda á einföldum lagaheimildum til töku þjónustugjalda 2534/1998
- Gatnagerðargjöld 78/1989 (SUA 1989:117 og SUA 1992:189) og 139/1989 (SUA 1989:117), 512/1991 (SUA 1992:195), 714/1992 (SUA 1994:239), 840/1993 (SUA 1994:244), 826/1993 (SUA 1994:254), 2168/1997, 2637/1999
- Gjald fyrir einangrun dyrs vegna sóttvarna 1194/1994 (SUA 1995:402 og SUA 1996:652)
- Gjald vegna leyfis til hundahalds 1041/1994 (SUA 1995:407)
- Gjald vegna tímabundinnar undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar 1609/1995 (SUA 1996:86)
- Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. 91/1989 (SUA 1989:124)
- Gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)
- Gjaldskrá vegna hreinsunar fráveituvatns 3221/2001
- Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
- Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)
- Gjaldtaka fyrir vinnsluleyfi báta 1659/1996 (SUA 1997:340)
- Gjaldtaka vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997
- Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
- Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
- Grundvöllur símareiknings 133/1989 (SUA 1990:118)
- Holræsagjald 795/1993 (SUA 1994:233), 2584/1998, 2585/1998
- Hækkun pósthúsgjalds óheimil á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Innheimta skipagjalds 3195/2001
- Innritunargjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
- Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýra-veiða 670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)
- Leyfi til málfutnings fyrir héraðsdómi 435/1991 (SUA 1992:206)
- Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)
- Pappírsgjald 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 stjórnarskrár 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**
- 3943/2003
- sjá einnig Almannatryggingar

