

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2006

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 2006.

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).

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 2006. Í öðrum kafla eru töflur og tölfraðilegar upplýsingar um þau mál sem ég kannaði á árinu, svo og tölfraðilegar 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 yfirgripsmestur 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 laga-tilvitnanir í álitum umboðsmanns. Slík skrá er aðgengileg á heimasíðu umboðsmanns og að teknu tilliti til notkunar á þeirri skrá og umfangs í hinni prentuðu skýrslu var ákveðið að hætta að birta hana árlega í skýrslu umboðsmanns til Alþingis. Slík tilhögun er liður í því að draga úr stærð ársskýrslunnar en reynist vera þörf á aðgengi að lagaskrá í prentuðu formi munu slík eintök verða fánleg á skrifstofu umboðsmanns. Tekið skal fram að skrár yfir mál í númeraröð og atriðisorð eru einnig aðgengilegar á heimasíðu umboðsmanns Alþingis og er stefnt að því að þær verði eingöngu birtar þar þegar þær hafa verið tengdar leitarvél heimasíðunnar.

Skýrsla þessi hefur að geyma upplýsingar um mál sem ég lauk á árinu 2006. 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. október 2007.

Tryggvi Gunnarsson

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2006

Október 2007

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi hf.

EFNISYFIRLIT

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2006.	9
1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.	9
2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.	9
3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.	10
3.1. Inngangur.	10
3.2. Framkvæmd stjórnýslulaga nr. 37/1993.	11
3.3. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.	13
3.4. Málefni opinberra starfsmanna – fræðsla fyrir stjórnendur.	16
4.0. Frumkvæðismál.	17
4.1. Inngangur.	17
4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2006.	18
4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2006 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.	21
4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar.	23
5.0. Stjórnýslumat vegna lagafrumvarpa.	23
6.0. Að hverju hafa athugasemdir í álitum umboðsmanns Alþingis beinst árin 2002–2006.	31
7.0. Erlent samstarf og fundir.	36
II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2006.	38
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2006.	38
1.1. Málafjöldi.	38
1.2. Skipting kvartana.	38
1.3. Afgreiðsla mála.	40
1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að.	40
1.5. Skipting skráðra mála 2006 eftir viðfangsefnum.	43
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.	44
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2006.	44
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2006.	45
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2006. ..	46
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2006.	47
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2006.	47
3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.	48
4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.	50
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.	52
III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2006.	55
1.0. Almannatryggingar.	55
1.1. Tryggingastofnun ríkisins. Málshraði. (Mál nr. 4647/2006)	55
1.2. Gjaldtaka fyrir notkun á CPAP-öndunarvél. Lagaheimild. Jafnræðisregla. Leiðbeiningar um kæruehimild (Mál nr. 4715/2006)	55
1.3. Ákvæði í umsóknareyðublaði um lífeyrisgreiðslur. (Mál nr. 4741/2006)	56
2.0. Atvinnuréttindi.	58
2.1. Veiting lyfsösluleyfis. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 4530/2005)	58

2.2.	Skil á starfsleyfi til miðlunar váttrygginga. Hlutverkabundin valdmörk. Valdbærni. (Mál nr 4654/2006)	59
3.0.	Börn.	62
3.1.	Meðlög. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Skuldajöfnuður. Stjórnvaldsákvörðun. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4248/2004) ..	62
3.2.	Um gengni kynforeldra við barn í fóstri. Aðili máls. Rökstuðningur. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 4474/2005)	63
4.0.	Fangelsismál.	66
4.1.	Reynslulausn (Mál nr. 4835/2006)	66
4.2.	Reynslulausn (Mál nr. 4851/2006)	66
5.0.	Fasteignaskráning og fasteignamat.	68
5.1.	Andmælaréttur. Tilkygning um meðferð máls. Stjórnsýslukæra. Rökstuðningur. (Mál nr. 4343/2005)	68
6.0.	Húsnæðismál.	72
6.1.	Staðfesting byggingarfulltrúa á eignaskiptayfirlýsingu. (Mál nr. 4627/2006)	72
7.0.	Hæfi.	74
7.1.	Sveitarfélög. Hæfi fulltrúa í sveitarstjórn til að taka þátt í afgreiðslu á eigin tillögu um að samþykkt um lausn hans frá störfum að eigin ósk gangi til baka. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4572/2005)	74
8.0.	Lax- og silungsveiði.	76
8.1.	Takmarkanir á veiðum göngusilungs í sjó. Stjórnvaldsákvörðun. Málefnaleg sjónarmið. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 4340/2005 og 4341/2005)	76
9.0.	Lögreglumál.	79
9.1.	Tilkygningarskylda lögreglu við rannsókn skv. 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991. (Mál nr. 4450/2005)	79
10.0.	Mannréttindi.	81
10.1.	Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Meinbugir á lögum. Skylduaðild að Félagi fasteignasala. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4225/2004) ..	81
11.0.	Málsmeðferð stjórnvalda.	92
11.1.	Svör við erindum. Skráning mála. Málshraði. Eftirlit. Setning fresta. Tilkygningar um tafir. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3566/2002)	92
11.2.	Stjórnsýslunefndir. Málshraði. Tilkygningar um tafir. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4193/2004)	105
11.3.	Eftirlit stjórnsýsluaðila. Skylda stjórnvalda til að fylgja eftir úrskurði æðra stjórnvalds. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4355/2005)	110
11.4.	Aðgangur að upplýsingum og gögnum. Skilyrði sem beiðni um tiltekin gögn verður að uppfylla. (Mál nr. 4535/2005)	112
12.0.	Meðferð ákærvalds.	116
12.1.	Upphaf kærufrests. Ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls. Eftirfarandi rökstuðningur. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 4787/2006)	116
13.0.	Menntamál.	128
13.1.	Leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari. Jafnræðisregla. Réttaróvissa. (Mál nr. 4440/2005)	128
14.0.	Námslán og námsstyrkir.	129
14.1.	Kæra berst að liðnum kærufresti. Rannsóknarreglan. Valdframsal. Stjórnsýslunefndir. (Mál nr. 4521/2005)	129

15.0.	Opinberir starfsmenn.	131
15.1.	Skipun í embætti ráðuneytisstjóra. Tilhögun auglýsingar. Framlenging umsóknarfrests. Forsvaranlegt mat á hæfni umsækjenda. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. (Mál nr. 4210/2004)	131
15.2.	Uppsögnvegna hagræðingar. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan. Leiðbeiningar um rétt til rökstuðnings. (Mál nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005)	132
15.3.	Upplýsingagjöf og fræðsla til stjórnenda og annarra starfsmanna ríkisins um starfsmannamál. Bréf umboðsmanns Alþingis til fjármálaráðherra (Mál nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005)	139
15.4.	Skipun í embætti umboðsmanns barna. Auglýsing á lausu starfi. Almenn hæfisskilyrði. (Mál nr. 4279/2004)	140
15.5.	Ráðning jafnréttisfulltrúa. Auglýsing á lausu starfi. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Mat á hæfni umsækjenda. Rökstuðningur. (Mál nr. 4469/2005)	142
15.6.	Frávikning að fullu. Játning á refsiverðri háttsemi. (Mál nr. 4601/2005)	142
15.7.	Ráðning í starf lektors við háskóla. Réttur til aðgangs að gögnum. Varðveisluskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4686/2006)	144
16.0.	Orlof.	146
16.1.	Undanþága frá lögheimilisskilyrði fyrir greiðslu fæðingarstyrks. Leiðbeiningarskylda. Valdbærni. (Mál nr. 4238/2004)	146
16.2.	Útreikningur greiðslna úr Fæðingarorlofsjóði. Lagastoð reglugerðarákvæðis. Úrskurðarvald úrskurðarnefndar. (Mál nr. 4579/2005)	147
17.0.	Samgöngumál.	149
17.1.	Umferðarlög. Reglugerð um akstursþróttir og aksturskeppni. Lögmatísreglan. Valdframsal. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 4700/2006)	149
18.0.	Sjávarútvegsmál.	154
18.1.	Veðiheimildir í úthafskarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Lögmatísreglan. Réttaróvissa. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 4163/2004)	154
18.2.	Úthlutun byggðakvóta. Álitsumleitan. Valdsvið. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 4477/2005)	163
18.3.	Úthlutun byggðakvóta. Álitsumleitan. Endurupptaka. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Svar við erindi. (Mál nr. 4557/2005)	164
18.4.	Úthlutun byggðakvóta. Álitsumleitan. Rannsóknarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4583/2005 og 4588/2005)	166
18.5.	Úthlutun byggðakvóta. Stjórnsýsla sjávarútvegsráðuneytisins. Bréf umboðsmanns Alþingis til sjávarútvegsráðherra. (Mál nr. 4477/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005)	168
18.6.	Stjórn fiskveiða. Úthlutun viðbótarkrókaafhlutdeildar. Lögmatísreglan. Birting reglna. (Mál nr. 4597/2005)	173
19.0.	Skattar og gjöld.	176
19.1.	Þjónustugjöld. Staðfesting gjaldskrár. Upplýsingaskylda. Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast. (Mál nr. 4298/2004)	176
19.2.	Líkhúsgjald. Kirkjugarðar. Lagaheimild. Stjórnarskrá. (Mál nr. 4417/2005)	178

19.3.	Erfðafjárskattur. Jafnræðisreglur. Lagaheimild. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4586/2006)	182
19.4.	Innheimta útvarpsgjalds. Stjórnvaldsákvörðun. Afturköllun. (Mál nr. 4680/2006)	183
20.0.	Skipulags- og byggingarmál.	185
20.1.	Svör við erindum. Málshraði. (Mál nr. 4436/2005)	185
21.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.	186
21.1.	Kæruheimild. Ákvörðun endurkröfunefndar samkvæmt 96. gr. umferðarlaga verður samkvæmt venju ekki skotið til æðra stjórnvalds. (Mál nr. 4567/2005)	186
21.2.	Gjöld til stéttarfélaganna. Kjarasamningar. Réttarágreiningur á undir dómstóla. (Mál nr. 4665/2006)	187
21.3.	Ákvörðun veggjalds. Alþingi. Ágreiningur milli einstaklings og hlutafélags. (Mál nr. 4671/2006)	188
21.4.	Kærunefnd fjöleignarhúsamála. Réttarágreiningur á undir dómstóla. (Mál nr. 4827/2006)	188
22.0.	Styrkveiting.	190
22.1.	Jafnræðisreglur. Auglýsing á fyrirhuguðum styrkveitingum. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4351/2005)	190
23.0.	Sveitarfélög.	199
23.1.	Ráðstöfun námuréttinda í eigu sveitarfélags með leigusamningi. Jafnræðisreglan. Óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Rökstuðningur. (Mál nr. 4478/2005)	199
23.2.	Meðhöndlun úrgangs. Heimild sveitarfélaga til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs. Þjónustugjald. Rökstuðningur. Málshraði. (Mál nr. 4580/2005)	206
23.3.	Reglur um veiðar á afréttarsvæðum. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 4639/2006)	208
24.0.	Vatnsréttindi.	210
24.1.	Landbrot. Leyfi til að reisa mannvirki í vatni. Lax- og silungsveiðilög. Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar. Valdbærni. Lögmatísregla. Meginreglan um rétt aðila máls til að fá endurskoðun innan stjórnsýslunnar á úrlausn máls. Aðild. Andmæla-regla. Skráningarskylda. Málshraði. Rökstuðningur. (Mál nr. 4113/2004)	210
25.0.	Þjóðminjar.	213
25.1.	Úthlutun úr Fornleifasjóði. Mat. Rannsóknarreglan. Andmæla-rettur. Álitsumleitan. Málefnaleg sjónarmið. Skyldubundið mat. Málsmeðferð. (Mál nr. 4316/2005)	213
IV.	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.	215
V.	SKRÁR.	217
1.	Númeraskrá.	217
2.	Atriðisorðaskrá.	225

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2006.

1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu 2006 opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín störfuðu þar að jafnaði níu starfsmenn. Bjarnveig Eiríksdóttir, lögfræðingur, Hafsteinn Þór Hauksson, lögfræðingur, Hildur Briem, lögfræðingur, og Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir, rekstrarstjóri, voru í starfi allt árið. Berglind Bára Sigurjónsdóttir, lögfræðingur, kom til starfa 8. maí 2006, Heiða Björg Pálmadóttir, lögfræðingur, 1. desember 2006, Hjördís Finnbogadóttir, félagsfræðingur, 1. febrúar 2006 og Ottó Björgvin Óskarsson, lögfræðingur, 24. janúar 2006. Þá voru þau Kristín Benediktsdóttir, lögfræðingur, og Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur, að jafnaði í hálfu starfi á árinu, Trausti frá 1. apríl 2006, samhliða doktorsnámi í lögfræði. Kjartan Bjarni Björgvinsson, lögfræðingur, sem verið hafði erlendis við framhaldsnám frá 1. nóvember 2005, kom aftur til starfa og var ráðinn sem aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis frá 1. október 2006. Aagot Vigdís Óskarsdóttir, lögfræðingur, lét af störfum 1. júní 2006, Árni Múli Jónasson, lögfræðingur, 15. janúar 2006 og Sigríður Norðmann, lögfræðingur, 1. október 2006. Ég naut á árinu sem fyrr aðstoðar Róberts R. Spanó, prófessors, áður aðstoðarmanns umboðsmanns, við ákveðin verkefni. Yfir sumarmánuðina var einn laganemi í námsdövl á skrifstofunni en að auki voru laganemar ráðnir tímabundið til starfa þar.

2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.

Á árinu 2006 voru skráð 273 ný mál. Var þetta nokkur fækkun mála frá árinu 2005 en þá voru skráð mál alls 314. Árið 2006 tók ég sjö mál formlega til athugunar að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana sem bornar voru fram voru 266. 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 stjórnáráðs án þess að til skráningar komi. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímabundur.

Með tilkomu heimasíðu umboðsmanns Alþingis árið 2000 og þróunar í upplýsingatækni 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. Fyrirspurnum og beiðnum um upplýsingar sem berast með rafrænum hætti er svarað eins fljótt og kostur er en ég hef enn talið rétt að ganga eftir því að kvartanir séu undirritaðar af þeim sem bera þær fram.

Á árinu 2006 hlutu 282 mál lokaafgreiðslu og voru 69 mál óafgreidd í árslok. Til samanburðar voru afgangi 325 mál á árinu 2005 og mál til meðferðar í lok þess árs voru 78. Af þeim 69 málum sem voru óafgreidd í árslok 2006 var í 36 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í sex málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, tvö mál voru til frumathugunar og 25 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síðastnefndu málum má skipta þannig að í fimm málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2006 og í 20 málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma.

Í árslok 2006 var enn til meðferðar 31 mál sem hafði borist fyrir 1. júlí 2006. Af þessum málum var í fimm tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í þremur málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið hafði fram kvörtun, og 23 mál voru til athugunar að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Hinn 1. september 2007 var afgreiðslu 11 þessara mála ekki lokið. Beðið var með endanlega afgreiðslu 5 þeirra eftir því að niðurstaða lægi fyrir um hver yrði framvinda frumkvæðismála sem þau tengdust eða annarra kvartana sem borist síðar. Í einu máli var beðið eftir því hver yrði niðurstaða Eftirlitsstofnunar EFTA um erindi þeirra einstaklinga sem höfðu leitað til mín og fimm kvartanir voru til lokaafgreiðslu.

Eins síðustu ár hef ég í störfum mínum fylgt þeirri viðmiðun að þeir sem bera fram kvörtun fái þegar við móttöku senda staðfestingu á því að hún hafi verið móttækin og upplýsingar um hvernig meðferð kvartana er almennt hagað. Er miðað við að innan tveggja til þriggja vikna fái sá sem kvörtunina ber fram svar um hver hafi orðið viðbrögð umboðsmanns við henni og þá hvort hún verði tekin til frekari athugunar eða athuguninni sé lokið og þá hvers vegna. Takist ekki að setja málið í þennan farveg innan þessara tímamarka er viðkomandi tilkynnt um að umboðsmaður þurfi lengri tíma til fyrstu athugunar á því. Í þeim tilvikum sem umboðsmaður leitar eftir upplýsingum, gögnum eða skýringum frá stjórnvöldum er óskað eftir að umbeðin svör berist fyrir ákveðinn tíma. Framvinda málsins í tíma ræðst síðan af viðbrögðum stjórnvalda en sá sem borið hefur fram kvörtun er upplýstur um samskipti umboðsmanns við stjórnvöld. Fær viðkomandi jafnframt tækifæri til að senda umboðsmanni athugasemdir sem hann eða hún óskar að koma á framfæri vegna skýringa sem stjórnvöld hafa látið umboðsmanni í té áður en hann lýkur athugun sinni á málinu. Ég hef stefnt að því að endanlegri afgreiðslu kvartana sé í síðasta lagi lokið innan sex mánaða frá því að þær bárust. Þótt almennt takist að fylgja þessu taka þó einstök mál alltaf lengri tíma. Í einstaka tilvikum verður dráttur á því að stjórnvöld láti mér té umbeðnar skýringar. Þá kunna kvartanir að tengjast öðrum málum sem umboðsmaður telur rétt að ljúka samhliða og í allnokkrum málum eru úrlausnarefni sem vegna efnis síns og umfangs reynast tímafrek í úrvinnslu. Oft eru þetta álítaefni sem ekki hefur verið tekin skýr afstaða til í löggjöf og ekki nýtur við dómafordæma. Þessi mál taka því stundum lengri tíma en sex mánuði og einnig leiða sumarleyfi og breytingar á starfsmannahaldi á fámennum vinnustað embættis umboðsmanns Alþingis til þess að mál fara fram yfir þetta tímamark. Ég tek fram að ég tel það veigamikilið atriði, til að embætti eins og umboðsmaður Alþingis geti orðið það réttaröryggisúrræði fyrir borgarana sem því er ætlað að vera, að unnt sé að ljúka athugun á kvörtunum eins fljótt og unnt er og innan hæfilegs tíma. Sama á reyndar við um þau mál sem umboðsmaður tekur til athugunar að eigin frumkvæði. Til að svo megi vera þarf að búa þannig að embættinu að það hafi yfir að ráða nægjanlegu mörgu og vel hæfu starfsfólki. Það leiðir þó af eðli þess starfs sem umboðsmanni er falið sem kjörnum trúnaðarmanni Alþingis að sá sem því gegnir þarf að lokum að ákveða hverjar lyktir málin fá og bera ábyrgð á þeim.

3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

3.1. Inngangur.

Árið 2006 var um skiptingu viðfangsefna eða málaflokka sem komu til athugunar hjá umboðsmanni Alþingis næsta áþekkt síðustu árum. Þegar yfirlit yfir skiptingu skráðra mála árinu (sjá yfirlit 1.5., bls. 43) er borið saman við slík yfirlit frá síðustu árum sést að stærstu málaflokkarnir eru þeir sömu. Málum á sviði almannatrygginga fjölgaði þó um helming og þau voru rúm 9% skráðra mála árið 2006. Mál vegna málefna opinberra starfsmanna voru jafnmörg og árið 2005 en fjölgaði hlutfallslega vegna fækkunar mála almennt og voru rúm

9% málanna árið 2006. Málum vegna skatta og gjalda fækkaði og voru nú 7,7% málanna en voru 9,8% árið 2005. Eins og áður var flokkurinn tafir hjá stjórnvöldum á afgreiðslu mála fyrirferðarmikill eða nær 17% skráðra mála. Þau mál voru að fjölda til jafn mörg og árið 2005. Kvörtuninum þar sem efni málsins beinist að ákvörðunum og athöfnum sveitarfélaga fjölgaði aðeins á árinu 2006 en þess er að geta að þau mál falla ekki í öllum tilvikum undir flokkinn sveitarfélög heldur aðra málaflokka. Kvörtunum vegna fangelsismála hefur haldið áfram að fækka og voru þær 7 á árinu 2006 en almennt yfir 20 árlega fram til ársins 2004.

Þótt reglur stjórnvöldulaga séu þær lagareglur sem eru fyrirferðarmestar í starfi umboðsmanns eru þau viðfangsefni sem umboðsmaður fær til úrlausnar mjög fjölbreytt og ná í reynd til flestra sviða stjórnvöldulunnar, bæði á vettvangi ríkisins og sveitarfélaganna. Eins og nánar verður fjallað um í kafla I.6. hér á eftir, þar sem lýst er samantekt á þeim atriðum sem athugasemdir í álitum umboðsmanns Alþingis hafa beinst að á árinu 2002 til og með ársins 2006, hafa athugasemdir umboðsmanns í nokkuð mörgum málum beinst að því að stjórnvöld hafi ekki hugað nægjanlega að lagagrundvelli hlutaðeigandi ákvarðana og þar með að þær hafi ekki verið í samræmi við lög að efni til. Sem dæmi um slík mál frá árinu 2006, sem gerð er grein fyrir í þessari skýrslu, má nefna mál nr. 4579/2005 þar sem fjallað var um lagastoð ákvæðis reglugerðar um útreikning greiðslna úr Fæðingarorlofsjóði, sjá kafla III. 16.2., og í máli nr. 4700/2006 var fjallað um lagastoð ákvæða í reglugerð um akstursípróttir og aksturskeppni, sjá kafla III. 17.1. Af málum sem fjallað er um í þessari skýrslu, þar sem gerðar eru athugasemdir við lagagrundvöll einstakra ákvarðana, má nefna mál nr. 4113/2004. Í því máli var fjallað um lagagrundvöll skilyrða sem landbúnaðarráðherra setti fyrir leyfi til að reisa varnargarð í á vegna landbrots, sjá III. 24.1. Grundvöllur og lagaheimildir við töku þjónustugjalda og útfærslu þeirra voru eins og síðustu ár meðal þeirra viðfangsefna sem umboðsmaður fjallaði um. Má þar vísa til máls nr. 4298/2004 þar sem fjallað var um ákveðna þætti hafnargjalda sem innheimt eru af vörum sem flutt eru um hafnir til að standa undir rekstri þeirra, sjá III. 19.1., og máls nr. 4417/2005 um heimild kirkjugarða til að innheimta svonefnt líkhúsgjald fyrir geymslu líka, III. 19.2.

Eins og fram kemur í kafla I.6. tel ég ástæðu til að hafa nokkrar áhyggjur af því hversu oft það hefur orðið tilefni athugasemda að stjórnvöld hafa ekki gætt nægjanlega að hinum efnislega lagagrundvelli þeirra ákvarðana sem þau hafa tekið, þá bæði einstakra stjórnvaldsákvæðna og sérstaklega stjórnvaldsfyrirmæla eins og reglugerða og fyrirmæla um töku þjónustugjalda.

3.2. Framkvæmd stjórnvöldulaga nr. 37/1993.

Ég hef áður lýst þeirri afstöðu minni að þeim réttaröryggisreglum sem stjórnvöldulögin hafa að geyma verði varla fylgt svo vel sé af einstökum stjórnvöldum nema þau skipuleggi fyrir fram hvernig standa eigi að málsmeðferð og undirbúningi afgreiðslu þeirra mála sem undir stjórnvaldið heyra. Stjórnvaldið skipuleggi með öðrum orðum hvernig haga eigi málsmeðferðinni þannig að reglum stjórnvöldulaganna sé fylgt. Þá er það enn fremur í verkahring stjórnvaldsins að skilgreina og samræma verkferla einstakra málaflokka. Í tengslum við þetta á síðan að vera unnt að koma við, að minnsta kosti að hluta til, stöðluðum bréfaformum og tilkynningum, og stytta þar með leiðina yfir í aukna rafræna stjórnvöld. Meðal þessara réttaröryggisreglna eru málshraðareglan og þau ákvæði stjórnvöldulaga þar sem kveðið er á um að frestir skuli settir og tilkynnt skuli um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls.

Skipulagi af þessu tagi verður þó varla komið á nema góð regla sé á skráningu þeirra erinda sem stjórnvaldinu berast og eftirfylgni við afgreiðslu þeirra hjá stjórnvaldinu. Ég hef reynt eftir því sem kostur hefur verið á að fylgjast með því við athugun einstakra kvartana hvort gögn þeirra, t.d. bréf og tilkynningar stjórnvalda til aðila máls eða gögn um meðferð

málsins hjá stjórnvöldum, beri merki um að slíkt skipulag sé viðhaft. Þá hófst ég handa á árinu 2002 við athugun þessara mála að eigin frumkvæði. Árið 2006 var nokkurs konar uppskeruár því að þá birti ég niðurstöður samanburðar í athugunum sem ég gerði hjá 32 stjórnvöldum, fyrst árið 2002 og síðan 2006, á skráningu mála, málshraða, eftirliti með afgreiðslu mála, setningu fresta, tilkynningar um tafir o.fl., mál nr. 3566/2002 (kaffi III. 11.1.) Þá birti ég einnig á árinu 2006 athugun sem gerð var á afgreiðslutíma 48 sjálfstæðra stjórnsýslu- og úrskurðarnefnda, sbr. mál nr. 4193/2004 (kaffi III. 11.2.) Í þessari skýrslu er sérstaklega lýst hver hafa orðið viðbrögð stjórnvalda við þeim tilmælum sem ég beindi til þeirra í álitum vegna þessara athugana. Ég lít svo á að athuganir af þessu tagi, og eftirfylgni af hálfu umboðsmanns um það hvort breytingar hafi orðið og síðan upplýsingagjöf til Alþingis af því tilefni, sé eitt af þeim verkefnum sem brýnt er að umboðsmaður geti sinnt þannig að Alþingi geti sjálft lagt mat á hvernig stjórnvöld fylgja þeim leikreglum sem löggjafinn hefur sett þeim við úrlausn á málum borgaranna. Það verður svo að vera ákvörðun Alþingis hvort það telur þörf á að skerpa umræddar lagareglur með því t.d. að setja stjórnvöldum nánari fyrirmæli um hvernig þau eigi að standa að málum og einnig hvernig skipta eigi þeim fjármunum sem Alþingi ákveður að verja til stjórnsýslunnar.

Reglur stjórnsýslulaganna eru flestar um það hvernig staðið skuli að undirbúningi og töku hinna svonefndu stjórnvaldsákvæðana. Tvö ákvæði laganna skera sig þó úr að þessu leyti og hafa að geyma lögfestingu á tveimur óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins að því er varðar þær ákvarðanir sem lögin taka til. Það eru jafnræðisregla 11. gr. og meðalhófsregla 12. gr. laganna. Í þeim álitum sem kynnt eru í þessari skýrslu koma báðar þessar reglur við sögu með þeim hætti sem ástæða er til að vekja sérstaka athygli á.

Jafnræðisregla stjórnsýslulaganna á eins og aðrar reglur þeirra laga við þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í einstöku máli. Stjórnsýslan þarf hins vegar í störfum sínum og ákvörðunum að gæta að því að um hana gilda einnig aðrar jafnræðisreglur. Koma þar til bæði jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar og hin óskráða grundvallarregla stjórnsýsluréttarins um jafnræði. Ég nefni tvö álit, mál nr. 4351/2005 (sjá III. 22.1.), mál nr. 4478/2005 (sjá III. 23.1.), þar sem sett voru fram tilmæli um auglýsingar um fyrirætlanir stjórnvalda annars vegar um fyrirhugaðar styrkveitingar ráðherra, m.a. af svonefndu ráðstöfunarfé ráðherra, og hins vegar um ráðstöfun námuréttinda í eigu sveitarfélaga með leigusamningi. Í þessum málum reyndi sérstaklega á samspil þessara reglna og þá þannig að stjórnvöld hagi undirbúningi og fyrirkomulagi mála af sinni hálfu með það í huga að jafnræðis sé gætt milli borgaranna. Velji stjórnvald þannig t.d. að ráðstafa styrkjum eða verðmætum fasteignaréttindum án þess að auglýsa fyrir fram fyrirætlanir sínar um þessar ákvarðanir og velji þess í stað viðtakanda styrks eða réttinda án þess að aðrir eigi kost á að koma til greina við það val, hefur stjórnvaldið um leið séð til þess að vægi jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga verður næsta lítið við þær ákvarðanir. Jafnræðisreglurnar kveða á um að við úrlausn mála skuli gætt samræmis og jafnræðis og mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti skuli hljóta sams konar úrlausn. Reglur af þessu tagi koma þó borgurunum að litlu haldi ef stjórnvöld haga meðferð mála með þeim hætti að ekki reyni á slíkan samanburð milli mála. Ég hef því talið að af hinu lagalega umhverfi íslenskrar stjórnsýslu leiði að stjórnvöld þurfi við skipulag verkefna og undirbúning einstakra ákvarðana, og þá ekki aðeins þeirra stjórnvaldsákvæðana, sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga, að gæta þess að þeir sem kunna að óska eftir að koma til greina, t.d. um styrkveitingar, störf og ráðstöfun verðmæta, eigi jafna möguleika þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.

Það er eðli stjórnsýslunnar að hún fer með vald gagnvart borgurunum og vald sitt sækir hún í þá löggjöf sem á hverjum tíma gildir um störf hennar. Ein af þeim óskráðu grundvallarreglum sem talin hefur verið gilda um stjórnsýsluna er svonefnd meðalhófsregla sem felur m.a. í sér að stjórnvöld verða að gæta hófs í meðferð valds síns. Að því er varðar þær

ákvarðanir sem stjórnýslulögin taka til gildir nú meðalhófsregla 12. gr. laganna sem segir að því aðeins skuli stjórnvald taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Meðal þeirra ákvarðana stjórnvalda sem falla undir gildissvið stjórnýslulaga eru ákvarðanir um lausn opinberra starfsmanna frá störfum og brottvikningu þeirra. Í þremur álitum sem lýst er í þessari skýrslu, mál nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005 (sjá III. 15.2.), er fjallað um uppsögn þriggja starfsmanna hjá sömu ríkisstofnun en í uppsagnarbréfinu kom fram að það væri gert vegna hagræðingar í störfum stofnunarinnar. Í álitunum er bent á að slíkar ástæður geti verið lögmætur grundvöllur uppsagnar en meðal þeirra reglna sem fylgja þyrfti við slíkar uppsagnir væri meðalhófsregla stjórnýslulaganna. Ákvörðun um uppsögn væri íþyngjandi gagnvart starfsmanninum og því þyrfti áður en til uppsagnar kæmi að leggja mat á hvort nýta mætti starfskrafta viðkomandi til annarra verkefna innan stofnunarinnar. Meðalhófsreglan legði þannig sjálfstæða skyldu á forstöðumann stofnunarinnar að taka afstöðu til málsins á þeim grundvelli. Einnig þyrfti að liggja fyrir í málunum að slíkt mat hefði farið fram, eins og Hæstiréttur hefur reyndar síðar ítrekað enn frekar í dómi, sjá dóm réttarins frá 10. maí 2007 í máli nr. 647/2006. Í tveimur þessara álita var það heldur ekki talið samrýmast meðalhófsreglunni að vísa starfsmönnum strax af vinnustaðnum eftir að tilkynning um uppsögn hafði verið birt þeim.

Þau viðfangsefni sem nefnd hafa verið hér að framan af vettvangi stjórnýslulaganna og settu mark sitt á starf mitt árið 2006 eiga það sameiginlegt að þau gera ákveðnar kröfur um að stjórnvöld hugi fyrir fram að því í hvaða farveg þau setja mál og ætla að standa að afgreiðslu þeirra. Það þarf ekki bara að liggja fyrir hvernig eigi að skrá mál, hvaða tíma menn áætli sér fyrirfram til að afgreiða mál og að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir. Það þarf einnig að leggja málaflokka, t.d. styrk- og stöðuveitingar og ráðstöfun annarra gæða, í þann farveg að þeir sem hafa áhuga geti komið til greina við val milli umsækjenda og grundvallarreglan um jafnræði í stjórnýslunni fái þannig í reynd notið sín. Áður en kemur að því að taka ákvarðanir eða framkvæma tilteknar athafnir verður að huga að meðalhófsreglunni. Það má því segja að áherslan í starfi umboðsmanns Alþingis á árinu 2006 hafi ekki síst verið sú að hvetja stjórnvöld enn frekar til þess að huga að því að skipuleggja fyrir fram meðferð mála hjá þeim þannig að það ráðist ekki aðeins af tilviljunum og kunnáttu einstakra starfsmanna hvort þær réttaröryggisreglur sem Alþingi hefur ákveðið að stjórnýsla skuli fylgja við úrlausn á málum borgaranna sé fylgt. Fyrir fram skipulagning þessara mála hjá einstökum stjórnvöldum skráning verkferla og gerð leiðbeininga og bréfaforma eru að mínunum dómi besta leiðin til að innleiða þetta verklag og viðhalda því þrátt fyrir að breytingar verði í röðum starfsmanna.

3.3. Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Eins og yfirlit þau sem birt eru í kafla II. 3.0. og 4.0. um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns í álitum frá árinu 2006 bera með sér heyrði það til algjörra undantekninga ef stjórnvöld fóru ekki að tilmælunum. Það skal ítrekað að við þá flokkun sem þarna birtist er eingöngu litið til þess hvort stjórnvöld hafi orðið við tilmælum umboðsmanns, oftast um að taka mál til meðferðar að nýju ef sá sem hefur leitað til umboðsmanns óskar eftir því. Þegar athugasemdir umboðsmanns beinast að því að gallar hafi verið á málsmeðferðinni eða lagagrundvelli ákvörðunar kann stjórnvaldið við endurupptöku málsins að bæta úr slíkum annmörkum en það er síðan annað mál hvort síðari meðferð málsins leiðir til breytinga á hinni efnislegu niðurstöðu fyrir aðila þess. Í sumum tilvikum verður hin nýja ákvörðun stjórnvalds tilefni annarrar kvörtunar til umboðsmanns.

Að því er varðar viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns kemur fram á yfirliti í kafla II. 3.0. að í einu tilviki hafi stjórnvaldið ekki farið að tilmælunum.

Þetta mál laut að kvörtun vegna ákvörðunar sjávarútvegsráðuneytisins um að fallast á tillögur sveitarstjórnar í tilteknu sveitarfélagi um úthlutun byggðakvóta vegna fiskveiðiársins 2004–2005 en samkvæmt þeim fékk bátur þess sem leitaði til umboðsmanns enga hlutdeild í kvótanum. Sá sem bar fram kvörtunina taldi hins vegar að við úthlutun kvótans hefði reglunum ekki verið fylgt og öðrum bátum úthlutað kvóta þrátt fyrir að þeir uppfylltu ekki þau skilyrði sem komu fram í reglunum. Í kjölfar úthlutunarinnar leitaði sá, sem kvartaði síðar til umboðsmanns, til ráðuneytisins og gerði kröfu um að úthlutun í umræddu sveitarfélagi yrði endurskoðuð. Eftir að hafa leitað umsagnar viðkomandi sveitarstjórnar svaraði það erindinu með því að vísa í bréfi sínu í reglurnar og tók fram að það myndi ekki hafa frekari afskipti af málinu. Það var niðurstaða umboðsmanns að í þessu tilviki hefði eigandi bátsins átt lögvarða kröfu á því að ráðuneytið tæki ákvörðun sína í málinu til endurskoðunar þegar ósk um endurupptöku málsins barst því. Það hefði ekki verið gert og þá hefði heldur ekki verið fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu málsins eins og nánar kemur fram í álitu í máli nr. 4557/2005 (sjá kafla III. 18.3.). Þegar ég leitaði fregna af því hver hefðu orðið viðbrögð sjávarútvegsráðuneytisins vegna álits míns í þessu máli barst mér bréf þess sem vikið er að á bls. 166. Fram kemur í bréfinu að ráðuneytið hefði í framhaldi af álitu mínu svarað erindi þess sem bar fram kvörtunina á þann veg að ekki væri unnt að verða við erindi hans um endurskoðun málsins. Þá er lýst ráðagerðum um endurskoðun laga um úthlutun byggðakvóta. Síðan segir þó að það sé á hinn bóginn mat ráðuneytisins að hvorki sé raunhæft né tilefni til að rannsaka nú hvort málsmeðferð og undirbúningur ákvarðana um úthlutun byggðakvóta á liðnum fiskveiðiárum hafi í einu og öllu verið í samræmi við þær kröfur sem leiði af reglum stjórnsýsluréttar og/eða öðrum lagareglum sem þýðingu geti haft í því sambandi, enda sé sá byggðakvóti sem til ráðstöfunar hefði verið á liðnum fiskveiðiárum bundinn við þau tilteknu ár og aðeins nýtanlegur á þeim.

Ástæða þess að ég geri þessi viðbrögð ráðuneytisins sérstaklega að umfjöllunarefni hér er að ég verð iðulega var við viðbrögð af þessum toga hjá stjórnvöldum þegar um er að ræða úthlutun gæða, t.d. styrkja og tímabundinna réttinda. Gæðin sem til úthlutunar voru séu uppurin og því tjói lítt að fást um það þótt einhver mistök hafi orðið við töku ákvarðana. En eru það virkilega ásættanleg viðbrögð og samrýmanleg þeim skyldum sem hvíla á stjórnvöldum að haga viðbrögðum sínum með þessum hætti? Ég tel rétt að vekja athygli á því að eftir situr einstaklingur eða lögaðili sem hefur fengið þá niðurstöðu óháðs eftirlitsaðila að stjórnvaldið hafi ekki leyst réttilega úr máli hans. Reyndar kann nú einhver að segja hvort þetta sé ekki sára einfalt: Viðkomandi geti bara farið í dómsmál við stjórnvaldið og fengið skaðabætur ef hann getur sýnt fram á bótaábyrgð og tjón. Víst er að sú leið stendur mönnum almennt opin en hún kann þó á endanum að reynast kostnaðarsöm, því ekki dregur ríkið af sér í málskostnaðarkröfum, auk þess sem gjafsóknarleiðin er sjaldnast fær þessum aðilum. Það er auðvitað ljóst að í mörgum tilvikum eru þau gæði sem til úthlutunar voru ekki lengur til staðar en það getur skipt viðkomandi einstakling ekki síður máli að fá leyst rétt úr máli sínu á sviði stjórnsýslunnar. Komi þá í ljós að stjórnvaldið hafi ekki staðið rétt að málum við upphaflega ákvörðun má spyrja hvort það standi ekki viðkomandi stjórnvaldi næst að leita leiða til að rétta hlut viðkomandi. Umboðsmaður hefur í nokkrum málum farið þá leið að beina slíkum tilmælum til stjórnvalda en engin launung er á því að þau mál hafa verið færri á síðustu árum en áður. Ástæðan er ekki sú að tilefni hafi skort heldur hitt að mér hefur stundum þótt skorta á að stjórnvöld sýndu því nægan skilning að bregðast við slíkum tilmælum og bjóða fram mögulegar leiðir til að rétt hlut borgaranna. Það getur vissulega verið svo að eina leiðin séu hugsanlegar skaðabætur en þá skiptir líka máli hver eru viðbrögð stjórnvalda, svo sem hvort þau viðurkenna t.d. bótaskyldu þótt ekki náist samkomulag um fjárhæð bóta og leita þurfti til dómstóla um þann þátt málsins.

Ég tel að rétt og eðlileg viðbrögð innan stjórnsýslunnar ef mistök hafa orðið við afgreiðslu máls hjá stjórnvöldum séu mikilvægur liður í að bæta vinnubrögð í stjórn-

sýslunni og auka skilning á umbótum í þeirri þjónustu við almenning sem stjórnsýslan hefur með höndum. Það hefur ekki góð uppeldisleg áhrif fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar ef stjórnendur telja óþarft eða ekki unnt að bregðast sérstaklega við ef slík atvik verða og bæta úr gagnvart þeim einstaklingum og lögaðilum sem í hlut eiga. Ég hef ítrekað lagt áherslu á að miðað við þann mikla fjölda afgreiðslna og ákvarðana sem teknar eru á hverjum degi af þeim fjölmenna hópi sem starfar í stjórnsýslunni má búast við að eitthvað geti farið úrskeiðis og fólki hafi yfirsést t.d. einstaka atriði málsmeðferðarreglna. Eðlileg viðbrögð stjórnsýslunnar við slíku eru að mínum dómi að kosta kapps um að bæta úr því sem hefur farið úrskeiðis og fræða starfsfólkið þannig að það verði framvegis betur í stakk búið til að leysa úr þeim verkefnum sem það hefur með höndum. Allt er þetta síðan liður í því mikilvæga verki að auka og viðhalda trausti almennings á stjórnsýslunni.

Í kafla II. 4.0. eru dregnar saman upplýsingar um viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns en það eru þau tilmæli sem lúta að almennum starfsháttum stjórnvalda eða reglum sem þau setja. Rétt eins og við sérstöku tilmælin er það nær undantekningarlaust að stjórnvöld fara að tilmælunum, en í tveimur tilvikum hef ég metið það svo að það hafi ekki verið gert. Annars vegar að því er varðar tilmæli til sjávarútvegsráðuneytisins um endurskoðun reglna í tilteknu sveitarfélagi um úthlutun byggðakvóta, mál nr. 4583/2005 og 4588/2005 (sjá kafla III. 18.4.). Ég fæ ekki annað séð en að sú afstaða ráðuneytisins að breyta ekki umræddum reglum hafi meðal annars byggt á þeim sömu sjónarmiðum og lýst var hér að framan. Þegar ég sendi frá mér álit í málinu var enn yfirstandandi það fiskveiðiár sem umræddar reglur áttu að gilda fyrir. Það atriði sem gerð var athugasemd við laut að því ákvæði reglnanna að heimilt væri í þessu sveitarfélagi að leggja afli samkvæmt byggðakvóta upp hjá fiskmarkaði, þótt í hinni almennu reglugerð sem ráðherra hefði sett um úthlutunina væri kveðið á um að aflinn yrði unninn í byggðarlaginu enda yrði því við komið. Upplýst var að næg aðstaða til vinnslu aflans var til staðar í sveitarfélaginu. Það verður því ekki annað séð en ráðuneytið hefði að minnsta kosti að því er varðaði þann tíma sem eftir var af fiskveiðiárinu getað breytt þeim reglum sem það hafði sett. Raunar hefðu fyrirspurnir umboðsmanns vegna athugunar málsins, sem sendar voru strax eftir að kvörtun málsins barst, átt að gefa ráðuneytinu tilefni til að bregðast við.

Hitt tilvikið þar sem stjórnvald fór ekki að almennum tilmælum mínum lýtur að einu atriði af fleirum í máli nr. 4298/2005 (sjá kafla III. 19.1.) þar sem fjallað var um innheimtu svonefnds vörugjalds sem hluta af hafnargjöldum. Af athugun minni á málinu varð ráðið að samræmd gjaldskrá um hafnargjöld sem samgönguráðuneytið hafði á sínum tíma sett hafði með vissum hætti orðið fyrirmynd þeirra gjaldskráa sem einstakar hafnir höfðu sett eftir að afskiptum ráðherra af gjaldskránum lauk um mitt ár 2004. Í álitinu mínu voru gerðar athugasemdir við það hvernig grunnur var lagður að umræddu gjaldi í þessari gjaldskrá ráðherra. Ég ákvað því að vekja athygli ráðherra álitinu og beina þeim tilmælum til hans að athugað yrði hjá þeim höfnum sem enn væru í eigu sveitarfélaga og reknar af þeim hvort lagður hefði verið sá grundvöllur að gildandi gjaldskrá er leiddi af ákvæðum hafnalaga og almennum reglum um ákvörðun og töku þjónustugjalda vegna opinbers reksturs. Þegar ég óskaði eftir upplýsingum frá samgönguráðuneytinu um hver hefðu orðið viðbrögð þess við þessum tilmælum var svarið á þá leið, eins og fram kemur á bls. 178 í skýrslunni, að afskipti ráðuneytisins af gjaldmálum hafna hefðu verið afnumin frá og með 1. júlí 2004. Því næðu heimildir ráðuneytisins ekki til að skipta sér af einstökum gjaldskráum hafna, þótt þær væru í opinberri eigu. Ég hef aðeins orðið var við þetta sama viðhorf í fleiri málum, þegar viðkomandi verkefni hefur verið flutt á milli stjórnvalda. Það var hins vegar tilefni tilmæla minna að ég þóttist sjá að ýmsar hafnir sveitarfélaganna höfðu þegar þær tóku við eigin gjaldskrármálum notað áðurgildandi gjaldskrá ráðuneytisins sem fyrirmynd. Nú hafði athugun mín leitt í ljóst að þar hefði skort á að réttur grundvöllur hefði verið lagður að ákvörðun að minnsta kosti ákveðinna gjalda. Í tilvikum sem þessum

verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau geri fyrir sitt leyti eðlilegar ráðstafanir til að upplýsa þá sem síðar hafa tekið við framkvæmd viðkomandi mála að það kunni að vera tilefni til að huga nánar að efni þeirra ákvarðana sem þessir aðilar hafa tekið og stuðst við fyrri ákvarðanir stjórnvalda sem hafi orðið umboðsmanni Alþingis tilefni athugasemda, eða komið til kasta dómstóla. Sérstaklega á þetta við þegar viðkomandi stjórnvald, eins og í þessu tilviki samgönguráðherra, fer áfram með yfirstjórn hafnamála, sbr. 2. gr. laga nr. 61/2003, og getur þá eftir atvikum falið undirstofnun ráðuneytisins, Siglingastofnun Íslands, að upplýsa önnur stjórnvöld um þá stöðu sem upp er komin. Þótt ekki njóti lengur við beinna valdheimilda til afskipta fellur það innan eftirlitslutverks æðsta stjórnvalds á viðkomandi sviði að gera eðlilegar ráðstafanir, svo sem með upplýsingagjöf, til að opinber starfsemi á viðkomandi sviði sé í samræmi við lög. Þannig rækja þessi stjórnvöld eftirlits-skyldur sínar í þágu borgaranna.

Þegar yfirlit í kafla II. 4.0. er skoðað sést að í einu tilviki, málum nr. 4340/2005 og 4341/2005 (sjá kafla III. 8.1.) er annars vegar merkt við að farið hafi verið að tilmælum umboðsmanns og hins vegar að mál sé enn til meðferðar. Tilefni álits umboðsmanns í þessum málum voru tvær kvartanir vegna tveggja reglna sem veiðimálastjóri hafði gefið út á sama tíma um bann við veiðum göngusilungs á tveimur aðskildum standsvæðum. Í álitinu taldi ég að hliðstæðir annmarkar hefðu verið á undirbúningi, efni og formi beggja reglnanna og beindi þeim tilmælum til Landbúnaðarstofnunar, sem nú hefur tekið við þessum málaflokki, að taka reglurnar til endurskoðunar. Eins og fram kemur í upplýsingum um viðbrögð stofnunarinnar við tilmælum mínum á bls. 77 í skýrslunni var það fyrst 15. júní 2007 sem reglurnar á öðru svæðinu voru felldar úr gildi, þótt bannið þá um sumarið hefði verið við lýði frá 15. maí og átti að gilda til 15. ágúst. Það var hins vegar enn til athugunar hjá stofnuninni hver yrðu afdrif hinna reglnanna, og það bann var því í gildi sumarið 2007. Þessi staða mála vakti nokkra athygli hjá mér því að ég taldi að þarna væri um hliðstæð mál að ræða og athugasemdir mínar höfðu beinst að því að sömu annmarkar hefðu verið á ákvarðanatöku um bannið í báðum tilvikum. Slík staða mála vekur upp spurningar hvernig gætt hafi verið að jafnræði milli þeirra sem urðu að sæta banni samkvæmt þessum reglum. Að minnsta kosti taldi ég rétt að óska eftir nánari skýringum frá Landbúnaðarstofnun um þetta en svar hafði ekki borist þegar skýrslan fór í prentun.

3.4. Málefni opinberra starfsmanna – fræðsla fyrir stjórnendur.

Ég tel ástæðu á þessum vettvangi að vekja athygli á bréfi sem ég ritaði fjármálaráðherra 14. nóvember 2006 (sjá kafla III. 15.3.). Þar lýsti ég því að athuganir mínar á ýmsum málum um ráðningar og starfslok starfsmanna ríkisins sem ég hafði fengið til athugunar á síðustu misserum hefðu orðið mér tilefni til þess að vekja athygli fjármálaráðuneytisins, sem færi með þau málefni sem snerta sameiginlega starfsmenn ríkisins, á þeirri afstöðu minni að þörf væri á að auka upplýsingagjöf og fræðslu fyrir forstöðumenn ríkisstofnana um það hvernig standa bæri að ákvörðunum um starfslok ríkisstarfsmanna þannig að betur yrði vandað til undirbúnings og töku þessara ákvarðana. Raunar ætti hið sama einnig við um undirbúning og töku ákvarðana um ráðningar í störf hjá ríkinu. Ég tók fram að ég teldi að meiri og betri fræðsla fyrir forstöðumenn ríkisstofnana um þessi mál væri mikilvæg til að bæta þennan þátt í stjórnsýslu ríkisins. Eins og fram kemur á bls. 140 í skýrslunni var í svari ráðuneytisins við fyrirspurn minni, um hvort bréf mitt hefði orðið tilefni einhverra viðbragða, lýst þeirri upplýsingagjöf og fræðslu sem ráðuneytið stæði fyrir af þessu tagi en tekið var fram að bréf mitt hefði ekki orðið ráðuneytinu tilefni sérstakra viðbragða eða ráðstafana. Ráðuneytið myndi hins vegar hafa athugasemdir mínar í huga við skipulagningu námskeiða fyrir næsta vetur, þ.e. veturinn 2007–2008.

Ég tek það fram að ég hef ekki orðið þess var að frekari fræðsla um þessi mál af hálfu ráðuneytisins hafi verið boðuð í vetur. Ég tek af þessu tilefni fram að ég hef í starfi mínu

enn styrkst í þeirri afstöðu að til þess að bæta úr þeim annmörkum sem iðulega koma upp á þessum vettvangi stjórnýsly ríkisins sé nauðsynlegt að auka fræðslu fyrir forstöðumenn og aðra sem fást við þessi mál. Hér eins og annars staðar á vettvangi stjórnýslunnar tel ég að þeir sem bera ábyrgð á rekstri og þjónustu ríkis og sveitarfélaga þurfi að hafa í huga að þeir starfsmenn sem ráðnir eru til að sinna hinum fjölbættu verkefnum þessara opinberu aðila hafa í fæstum tilvikum fengið menntun eða fræðslu um þær sérstöku reglur sem gilda um starfsemi stjórnýslunnar og þar með talið um málsmeðferð. Þetta á ekki síður við þá sem fengið er það hlutverk að vera forstöðumenn opinberra stofnana. Það er í raun ekki sanngjarnt gagnvart þeim sem eru í þessum störfum, og því starfsfólki sem undir þá heyrir, að þeir þurfi að takast á við mál sem lúta hinum sérstöku reglum stjórnýsluréttarins án þess að geta fengið viðunandi fræðslu um þau mál. Hugsanlega er þetta að einhverju leyti skýringin á þeim sjónarmiðum sem heyrst hafa á vettvangi forstöðumanna hjá ríkinu að þessar stjórnýslureglur standi því í vegi að koma megi við nauðsynlegum breytingum og umbótum í starfsmannamálum. Í eðli sínu snúast þessar reglur þó að efni til um þau sömu atriði og þessir forstöðumenn og starfsmenn þurfa að beita við úrlausn mála gagnvart borgurunum vegna hina almennu viðfangsefna viðkomandi stofnunar. Aukin og bætt þekking á þessu sviði ætti því að skila sér í meira réttaröryggi í störfum stjórnýslunnar, bæði fyrir hinn almenna borgara og starfsfólkið.

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“. (Alpt. 1986–1987, A-deild, bls. 2560.)

Þótt það leiði af eðli þess eftirlits sem umboðsmaður Alþingis hefur með höndum að athuganir hans beinist öðru fremur að lagalegum þáttum í starfi stjórnvalda og því hvernig stjórnýslyan fer fram í samræmi við lög og vandaða stjórnýsluhætti hef ég talið þörf á að gera í ýmsum tilvikum samræmdar athuganir á tilteknum þáttum í störfum stjórnvalda þar sem reynir á tölulegar mælingar og framsetningu slíkra upplýsinga. Eins og ég greindi frá í inngangi að síðustu skýrslu minni ákvað ég í ársbyrjun 2006 að ráða tímabundið til starfa félagsfræðing til að sinna sérstaklega verkefnum á sviði frumkvæðisathugana. Vinna embættisins að frumkvæðismálum á árinu 2006 tók því með vissum hætti mið af því að nýta sem best starfskrafta þessa starfsmanns bæði við að ljúka eldri frumkvæðismálum og taka ný atriði til skoðunar. Þannig var á árinu 2006 lokið við tvær umfangsmiklar athuganir, annars vegar á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum sem byggðist á athugunum sem gerðar voru á árunum 2002 og 2006 og samanburði milli þeirra. Hins vegar var athugun á afgreiðslutíma 48 sjálfstæðra stjórnýsly- og úrskurðarnefnda. Þá var á árinu hafist handa við athugun sem beindist að því að afla upplýsinga um hvernig framfylgt er ákvæðum laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytum og í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með ráðningarvaldið. Nokkur vinna fór einnig í að leggja grunn að athugunum á tilteknum mállefnum EES-borgara sem hingað koma til atvinnu og fjölskyldna þeirra.

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 að 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 köflum 4.2. og 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 lagareglna, áður en ég lýk umfjöllun minni um þau.

4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2006.

Á árinu 2006 ákvað ég að taka með formlegum hætti sex mál til athugunar að eigin frumkvæði og óskaði af því tilefni eftir skýringum frá stjórnvöldum en mál þessi voru enn til athugunar hjá mér að fengnum skýringum stjórnvalda í árslok 2006 og eru það enn þegar þetta er ritað nema annað sé tekið fram. Þessi mál beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Framkvæmd þeirra reglna sem gilda um skólagöngu barna sem hingað hafa komið með erlendum foreldrum sem búa hér á landi vegna vinnu sinnar eða eru að leita að atvinnu. Fyrirspurnarbréf mitt til menntamálaráðuneytisins er birt á heimasíðu umboðsmanns Alþingis (Mál nr. 4838/2006).
2. Málsmeðferð Útlendingastofnunar við veitingu dvalarleyfa til EES-borgara og málsmeðferð Þjóðskrár við skráningu lögheimilis og úthlutun kennitölu til útlendinga sem til Íslands koma til starfa á íslenskum launamarkaði. Fyrirspurnarbréf mitt til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er birt á heimasíðu umboðsmanns Alþingis (Mál nr. 4839/2006).
3. Innheimta gjalds fyrir afgreiðslu umsókna um EES-dvalarleyfi. Fyrirspurnarbréf mitt til fjármálaráðherra er birt á heimasíðu umboðsmanns Alþingis (Mál nr. 4840/2006).
4. Framkvæmd Vinnumálastofnunar á lögskyldri skráningu einstaklinga sem hingað koma frá nýju EES-ríkjunum til starfa eða í atvinnuleit og aðstandenda þeirra. Fyrirspurnarbréf mitt til Vinnumálastofnunar er birt á heimasíðu umboðsmanns Alþingis (Mál nr. 4841/2006).
5. Athugun á lagagrundvelli ráðningar upplýsingafulltrúa félagsmálaráðuneytisins án auglýsingar (Mál nr. 4849/2006). Tilefni fyrirspurnar minnar voru upplýsingar sem fram höfðu komið í frétt á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins þar sem greint var frá því að nafngreindur einstaklingur hefði verið ráðinn upplýsingafulltrúi ráðuneytisins, en ekki kom fram hvort starfið hefði verið auglýst eða hvort um aðra umsækjendur hefði verið að ræða. Í svari ráðuneytisins við fyrirspurn minni kom fram að viðkomandi einstaklingur hefði verið ráðinn tímabundið til eins árs og um hefði verið að ræða afleysingu í fjarveru starfsmanns sem sinnt hefði upplýsingamálum ráðuneytisins. Í kjölfar þess að viðkomandi starfsmaður hætti síðan störfum sem upplýsingafulltrúi ráðuneytisins tilkynnti ég ráðuneytinu að ég hefði ákveðið að aðhafast ekki frekar vegna þessa máls sérstaklega en myndi eftir því sem ég teldi tilefni til víkja að umræddri ráðningu og þá í ljósi skýringa ráðuneytisins í niðurstöðu minni vegna þess frumkvæðismáls sem lýst er í 6. tl. hér á eftir.

6. Framfylgni við ákvæði laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytunum og í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með ráðningarvaldið, t.d. varðandi störf forstöðumanna ríkisstofnana eða önnur störf hjá ríkinu. Athugunin takmarkast við árin 2005 og 2006. Tilefni þessarar athugunar er að mér hafa af og til borist ábendingar um að misbrestur sé á því að gildandi lögum og reglum um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ríkinu sé ávallt fylgt við ráðningu í störf og veitingu embætta hjá ráðuneytum og undirstofnunum þeirra. Frá slíkum atvikum hefur meðal annars verið greint í fjölmiðlum og þá hefur þessi mál borið á góma í tengslum við úrvinnslu kvartana sem mér hafa borist. (Mál nr. 4890/2006).

Til viðbótar framangreindum frumkvæðisathugunum óskaði ég á árinu 2006 í nokkrum tilvikum eftir upplýsingum frá stjórnvöldum í því skyni að leggja mat á hvort tilefni væri til að ég tæki tiltekið mál til athugunar að eigin frumkvæði. Þarna var bæði um að ræða mál sem ég taldi tilefni til að afla frekari upplýsinga um vegna kvartana og ábendinga sem mér höfðu borist þótt viðkomandi kvörtun uppfyllti t.d. ekki skilyrði laga til þess að ég gæti tekið hana til meðferðar. Í öðrum tilvikum varð umfjöllun í fjölmiðlum mér tilefni til fyrirsprungna eða upplýsingar sem fram komu í svörum stjórnvalda vegna annarra mála. Það var síðan ýmist hvort svör stjórnvalda við fyrirsprungnum mínum leiddu til þess að ég taldi ekki þörf á að aðhafast frekar eða að ég ákvað að biða og sjá hver yrði framvinda viðkomandi máls hjá stjórnvaldinu.

Sem dæmi um mál sem urðu mér tilefni slíkra fyrirsprungna en leiddu ekki, að minnsta kosti að sinni, til frekari athugunar af minni hálfu má nefna ráðstöfun fjármuna veiðikortasjóðs til rannsókna, tafir á afgreiðslu erindis vistmanna á Sogni til yfirstjórnar heilbrigðismála, hvaða kröfur eru gerðar um öryggiskerfi og þjónustu í þjónustuíbúðum aldraðra, hvernig gætt væri að málsmeðferðarreglum við ráðningar í störf hjá sýslumönnum og eftirlit með starfsemi einkaskóla.

Í skýrslu minni fyrir árið 2005 var á bls. 16 til 19 fjallað um nokkur mál sem höfðu orðið mér tilefni fyrirsprungna til stjórnvalda í tengslum við könnun mína á því hvort rétt væri að ég tæki viðkomandi mál til athugunar að eigin frumkvæði. Til frekari upplýsinga um framhald þeirra mála tel ég rétt að geta um eftirfarandi:

1. Afgreiðsla mála hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.

Málshraði við afgreiðslu mála hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála var á árinu 2006 enn til athugunar hjá mér en ég hef talið rétt að fylgjast með afgreiðslutíma mála hjá nefndinni með tilliti til þeirrar þýðingar sem skjót úrlausn kann að hafa fyrir aðila og þeirrar stefnumörkunar Alþingis að binda lengd málsmeðferðartíma fyrir nefndinni í lög. Haustið 2005 tók gildi breyting á lögum þess efnis að sá tími sem nefndin hefur til að kveða upp úrskurði lengdist úr tveimur mánuðum í þrjá og nefndarmönnum var fjölgað úr þremur í fimm. Nefndin upplýsti mig um það í maí 2006 að þá biðu afgreiðslu hjá henni 86 mál sem borist hefðu á árunum 2003–2005. Sum þessara mála vörðuðu skipulagsákvæðanir sem þegar höfðu komið til framkvæmda. Af þessu tilefni ritaði ég umhverfisráðuneytinu bréf og óskaði eftir að það upplýsti hvort og þá hvernig það hygðist bregðast við til að tryggja að nefndin gæti afgreitt mál innan lögmæltis frests. Ráðuneytið upplýsti mig um það í september að leitað yrði eftir því að fjármagn fengist á fjárlögum til að ráða tímabundið starfskraft til að vinna á fortíðarvandanum hjá nefndinni. Enn fremur væru til skoðunar lagabreytingar sem gætu aukið afköst í nefndinni. Nefndin fékk fjárveitingu til að ráða lögfræðing tímabundið og upplýsti mig um það í apríl 2007 að hann hefði verið ráðinn. Þá upplýsti nefndin mig um að 1.

janúar 2007 hefðu 75 mál verið óafgreidd hjá nefndinni sem komin væru fram yfir lögmaletan afgreiðslutíma. Nefndinni bárust 97 mál á árinu 2006 en árið áður voru þau 107.

2. Samræmd skráning skriflegra erinda og mála hjá sýslumannsembættum.

Skráning skriflegra erinda sem berast skrifstofum sýslumannsembætta var til athugunar hjá mér á árinu 2005 og tjáði dóms- og kirkjumálaráðuneytið mér að stefnt væri að því að innleiða nýja samræmda málaskrá fyrir allar undirstofnanir ráðuneytisins í lok þess árs. Við frágang skýrslu minnar til Alþingis fyrir árið 2005 kom í ljós að þessari vinnu var ekki lokið og ákvað ég þá að fylgjast með málinu áfram. Í desember 2006 upplýsti ráðuneytið mig um að verkefninu væri enn ekki lokið. Lagt hefði verið í þróunarvinnu sem gerði ráðuneytinu kleift að reka einn gagnagrunn fyrir sýslumenn í stað þess að reka einn grunn fyrir hvert embætti og samhliða hefði verið gert bréfalyklakerfi til að halda utan um mál og erindi. Innleiðing á þessu kerfi væri hafin hjá tveimur sýslumannsembættum þar sem ætlunin væri að prófa það með raungögnum til að sniða af mögulega vankanta áður en það yrði tekið í gagnið hjá öllum sýslumönnum landsins. Markmið ráðuneytisins væri að nýtt málaskrárkerfi yrði komið í notkun hjá öllum sýslumannsembættum fyrir árslok 2007 og hjá öðrum stofnunum ráðuneytisins fyrir mitt ár 2008. Með tilliti til þessa tel ég ekki þörf á að fjalla nánar um þetta mál að sinni en mun fylgjast áfram með framvindu þess.

3. Leiðbeiningar Fiskistofu við birtingu ákvarðana.

Leiðbeiningar Fiskistofu til málsaðila um heimild hans til að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds, sbr. 20. gr stjórnsýslulaga nr. 37/1993, voru til athugunar hjá mér á árinu 2005 en ég hafði veitt því athygli að í bréfum stofnunarinnar sem lögð höfðu verið fram í málum sem ég hafði haft til meðferðar vegna kvartana hafði ekki ávallt verið vakin athygli á kæruheimild. Í febrúar 2006 upplýsti Fiskistofa að í tilkynningum um almennar úthlutanir aflaheimilda hefði stofnunin almennt ekki vakið athygli á kæruheimild en fyrirspurn mín hefði orðið tilefni til að skoða sérstaklega hvort eitthvað mætti betur fara í starfsemi og verklagi er varðaði leiðbeiningar um kæruheimild og einnig varðandi andmælarétt og rétt til rökstuðnings ákvarðana. Við þá athugun hefði komið í ljós að dæmi væru um að þess hefði ekki verið nægjanlega gætt að leiðbeina um kæruheimildina og yrði bætt úr því. Með tilliti til þessara áforma ákvað ég að aðhafast ekki frekar að sinni en fylgjast með því hvort áformin næðu fram að ganga og ákveða þá hvort tilefni væri til þess að taka málið formlega til athugunar að eigin frumkvæði. Í febrúar 2007 upplýsti Fiskistofa mig um endurskoðun sína á verklagsreglum við tilkynningu um ýmsar stjórnvaldsákvarðanir. Það var hins vegar niðurstaða stofnunarinnar að í tilkynningum um almenna úthlutun veiðiheimilda væri ekki þörf á að vekja athygli á kæruheimild þar sem líta mæti svo á að umsókn aðila hefði verið tekin til greina að öllu leyti, úthlutun aflamarks á grundvelli aflahlutdeildar væri í raun einfalt reikningsdæmi. Þar sem Fiskistofa heyrir undir sjávarútvegsráðherra óskaði ég eftir að ráðuneyti hans lýsti viðhorfi sínu til þess hvort ákvarðanir um almennar úthlutanir veiðiheimilda væru kærarlegar þangað. Ráðuneytið hefur nú lýst þeirri skoðun að fyrrnefndar úthlutanir séu kærarlegar þangað og jafnframt beint því til Fiskistofu að veita framvegis leiðbeiningar um kæruheimild og rétt til rökstuðnings í tilkynningum til eigenda fiskiskipa um úthlutun aflamarks. Í ljósi þessa mun ég ekki aðhafast frekar í þessu máli umfram það að fylgjast með því á hvern hátt Fiskistofa bregst við tilmælum ráðuneytisins.

4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2006 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.

Ég lauk við fimm frumkvæðisathuganir á árinu 2006. Fjórum þessara mála lauk ég með álit, sjá mál nr. 3566/2002 á bls. 92, 4193/2004 á bls. 105, 4225/2004 á bls. 81 og 4586/2005 á bls. 182. Einu þessara mála lauk ég með bréfi til viðkomandi stjórnvalds, sjá mál nr. 4627/2006, á bls. 72.

4.3.1. Staðfesting byggingarfulltrúa á eignaskipafyrirlýsingu, mál nr. 4627/2006, bls. 72.

Í kjölfar kvartana frá eigendum fjöleignarhúss í Reykjavík í tilefni af deilum er risu við gerð eignaskiptafyrirlýsingar um eignina ákvað ég að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort lög stæðu til þess að byggingarfulltrúi samþykkti eignaskiptafyrirlýsingu vegna fjöleignarhúss án þess að fyrir lægi samþykki eigenda á efni hennar. Útdráttur af bréfaskiptum mínum við félagsmálaráðuneytið er birtur í kafla 6.1 í skýrslu þessari, á bls. 72. Ég lauk máli þessu með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 16. janúar 2006, þar sem ég greindi frá því að ég teldi ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna þessa máls með vísan til 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tók hins vegar fram að í ljósi þeirra erinda sem mér hefðu borist og fyrirspurna vegna framkvæmdar á umræddu samþykki byggingarfulltrúa hefði ég ákveðið að birta efni þeirra bréfa sem gengið hefðu á milli mín og ráðuneytisins vegna málsins á heimasíðu embættisins..

4.3.2. Athugun umboðsmanns Alþingis á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum, samanburður 2002–2006, mál nr. 3566/2002, bls. 92.

Árið 2002 ákvað ég að kanna að eigin frumkvæði skráningu stjórnvalda, málsmeðferð og svörun við innsendum erindum frá einstaklingum og öðrum einkaaðilum. Aflað var skriflegra svara frá 32 stjórnvöldum um skráningu erinda, eftirlit með stöðu mála, málskraða, fresti, ítrekanir, tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir, svör við erindum, meðferð tölvupósts o.fl. Í tengslum við úrvinnslu svaranna heimsóttu starfsmenn mínir stjórnvöldin sem voru í úrtakinu og skoðuðu hjá þeim meðferð erinda sem bárust á einni viku í september 2002. Úrvinnsla gagnanna tók lengri tíma en ætlað var en um mitt ár 2004 var hverju og einu stjórnvaldi kynnt útkoma þess og gátu þau gert athugasemdir við hana. Á þeim tíma sem leið frá því að svör bárust og heimsóknir fóru fram þar til niðurstöður lágu fyrir vakti það athygli mína, við athugun á kvörtunum sem til mín var beint og lutu að einstökum málum hjá stjórnvöldunum í könnuninni, að í ýmsum tilvikum varð ekki séð að málsmeðferð væri í samræmi við það almenna verklag sem stjórnvöld höfðu lýst í skýringum sínum til mín að fylgt hefði verið á hverjum stað. Í ljósi þess tíma sem liðinn var ákvað ég að rétt væri að gera til samanburðar nýja athugun, að miklu leyti á sömu atriðum og könnuð voru 2002 og hjá sömu aðilum. Í heimsókn til stjórnvaldanna 32 vorið 2006 var lagður fyrir spurningalisti og lauk úrvinnslu þessarar viðbótarathugunar um haustið. Samantekt á helstu niðurstöðum álits míns, tilmælum mínum og viðbrögðum stjórnvaldanna við þeim er birt á blaðsíðu 92 í skýrslunni, en álitnið er birt í heild sinni á heimasíðu embættisins.

4.3.3. Álit umboðsmanns Alþingis vegna athugunar á afgreiðslutíma 48 sjálfstæðra stjórnarsýslu- og úrskurðarnefnda, mál nr. 4193/2004, bls. 105.

Stofnun fjölmargra stjórnarsýslu- og úrskurðarnefnda, sjálfstæðra stjórnvalda sem ekki eru hluti af eiginlegri stjórnarsýslu ráðuneyta og stofnana sem undir þau heyra, hefur einkennt þróun íslenskrar stjórnarsýslu síðasta áratuginn. Þótt meirihluti nefndanna hafi lögmæltan afgreiðslutíma eða settar hafi verið um hann ákveðnar reglur hefur afgreiðslutími þeirra sumra verið verulega langur. Þetta hefur í nokkrum tilvikum orðið tilefni athugasemda af minni hálfu og hafa nefndir þá gjarnan lýst áformum um úrbætur. Þau áform hafa hins

vegar ekki alltaf gengið eftir og því ákvað ég að gera almenna athugun á afgreiðslutíma, m.a. með það í huga að Alþingi og önnur stjórnvöld fengju í hendur glöggar upplýsingar um stöðuna, sem nýta mætti við stefnumörkun í þessum efnum. Athugunin hófst haustið 2004 er óskað var upplýsinga frá nefndunum um þau mál sem þeim hefðu borist á 6 mánaða tímabili frá nóvember 2003 til apríl 2004. Spurt var um málafjölda, afgreiðslutíma, hvort og hvenær umsagnarbeiðnir voru sendar, tilkynningar um tafir o.fl. Í ljós kom að nær fjórðungur málanna var enn í vinnslu þegar nefndirnar sendu mér upplýsingarnar. Í upphafi árs 2006 var ákveðið að gera aðra könnun til samanburðar og fá einnig upplýsingar um afdrif þeirra mála á fyrra könnunartímabilinu sem óafgreidd höfðu verið þegar nefndirnar sendu mér upplýsingar sínar. Seinni hluti athugunarinnar tók til mála sem nefndunum bárust á fyrra misseri ársins 2005. Í heild var könnuð afgreiðsla nær 2000 mála, um 1000 á hvoru könnunartímabili. Í ljós kom að nefndir með lögsmáttan afgreiðslutíma fjalla um 75% málanna, nefndir með reglur um 9% en nefndir án reglna um afgreiðslutíma um 16%. Nefndir með lögsmáttan afgreiðslutíma og nefndir með reglur afgreiða tæplega helming mála innan tilskilins frests. Meirihluta nefndanna berast tiltölulega fá mál. Til dæmis bárust 26 nefndum af 48 samtals 10 mál eða færri á báðum könnunartímabilunum. Samantekt á helstu niðurstöðum álitis míns, tilmælum mínum og viðbrögðum stjórnvaldanna við þeim er birt á blaðsíðu 105 í skýrslunni, en álitid er birt í heild á heimasíðu embættisins.

4.3.4. Álit umboðsmanns Alþingis vegna athugunar á ákvæði laga um skylduaðild að Félagi fasteignasala og greiðslu árgjalds til félagsins, mál nr. 4225/2004, bls. 81.

Eins og rakið er í álitinu varð kvörtun til mín mér tilefni til að taka til athugunar að eigin frumkvæði ákvæði 18. gr. laga nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, er laut að skylduaðild að Félagi fasteignasala og greiðslu árgjalds til félagsins, að virtri þeirri réttindavernd sem leiðir af 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. ákvæði 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um frelsi til að standa utan félaga. Í álitinu er rakin tilurð og efni þessara laga- og stjórnarskrárákvæða. Það var síðan niðurstaða mín að í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið við meðferð Alþingis á frumvarpi því er varð að lögum nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, léki vafi á því hvort þau verkefni Félags fasteignasala, sem kveðið væri á um í lögum nr. 99/2004 og eftir hefðu staðið eftir breytingarnar, fælu í sér að uppfyllt væri skilyrði það sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setti, þ.e. að skylduaðild væri nauðsynleg til að félag gæti sinnt lögsmáttu hlutverki vegna almannahagsmuna. Af þeim sökum ákvað ég að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Alþingis á álitinu, þannig að tekin yrði eftir atvikum afstaða til þess hvort gera þyrfti þá þegar breytingar á gildandi löggjöf með þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga. Eins og fram kemur á bls. 90 í skýrslunni hefur dóms- og kirkjumálaráðherra ákveðið að skipa nefnd til að endurskoða lög nr. 99/2004 og við þá endurskoðun verður m.a. kannað hvort ástæða sé til þess að mæla áfram fyrir um skylduaðild að félaginu.

4.3.5. Álit umboðsmanns Alþingis vegna athugunar á mismunandi frádráttarliðum við útreikning á erfðafjárskatti eftir því hvort dánarbúum er skipt opinberum skiptum eða einkaskiptum, mál nr. 4586/2005, bls. 182.

Í tilefni af ábendingu sem mér barst frá lögmanni ákvað ég að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvernig væri háttað framkvæmd frádráttarreglu 5. gr. laga nr. 14/2004, um erfðafjárskatt. Í ábendingunni kom fram að hjá embættum sýslumanna væri við yfirferð á erfðafjárskýrslum gerður sá munur að við opinber skipti væri fallist á að kostnaður vegna starfa skiptastjóra og annar kostnaður við skipti á dánarbúum kæmi til frádráttar við útreikning erfðafjárskatts. Hins vegar væri lögmannskostnaður og annar kostnaður vegna

skipta dánarbúa í einkaskiptum ekki viðurkenndur í framkvæmd til frádráttar frá eignum búsins áður en erfðafjárskattur væri reiknaður. Taldi lögmaðurinn álitamál hvort slíkt fæli ekki í sér mismunun milli erfingja er skiptu einkaskiptum og þeirra er óskuðu opinberra skipta. Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að það samrýmdist ekki orðalagi 5. gr. laga nr. 14/2004 að heimila aðeins frádrátt kostnaðar sem nauðsynlegur reyndist til að skipta búinu þegar um opinber skipti væri að ræða. Væri því ekki að óbreyttum lögum heimild til þess mismunar sem væri í framkvæmd gerður á búum í einkaskiptum og opinberum skiptum. Ég beindi því þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að hafa forgöngu um að fyrrgreind framkvæmd yrði tekin til endurskoðunar. Í svari fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 21. júní 2007, sem birt er á bls. 183 í skýrslunni, er gerð grein fyrir viðbrögðum ráðuneytisins og áformum um breytingar af því tilefni.

4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar.

Auk þeirra frumkvæðismála sem getið hefur verið um hér að framan voru fimm önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli á árunum fyrir 2006 enn til athugunar við lok þess árs. Eins og áður sagði hef ég kosið að bíða með frekari úrvinnslu frumkvæðismálanna þegar stjórnvöld hafa lýst áformum sínum um breytingar eða uppi hafa verið ráðagerðir um endurskoðun löggjafar á viðkomandi sviði. Viðfangsefnum þessara mála var lýst í kafla 4.4. í skýrslu minni fyrir árið 2004 en ég geri ráð fyrir að ljúka endanlegri afgreiðslu þeirra á árinu 2007.

5.0 Samningar í stað ákvarðana og reglna.

Það er að verða næsta daglegt fréttaeefni að stjórnvöld hafi gert samninga um hin margvíslegustu mál borgaranna. Stundum eru þetta samningar milli stjórnvalda, t.d. ríkis og sveitarfélaga, eða við einstaklinga og lögaðila. Fréttir af þessu tagi hafa líka verið nokkuð áberandi í aðdraganda kosninga til Alþingis og sveitarstjórna. En það er ekki aðeins að stjórnvöld geri samninga sem rata í frásagnir fjölmiðla heldur hef ég tekið eftir því í starfi mínu að þess gætir í meira mæli en áður að stjórnvöld, og stundum með beinni aðkomu Alþingis, leysi með samningum ýmis þau úrlausnarefni sem áður hafa verið viðfangsefni hefðbundinna ákvarðana stjórnvalda eða átt undir reglur sem þau hafa sett einhliða á grundvelli laga.

Þessi þróun mála hefur orðið mér tilefni til að staldra við og spyrja hverjar geti verið ástæður þessarar breytingar og hvernig það falli að þeim reglum sem gilda um starfsemi stjórnvíslyslunnar að þessi leið sé farin í auknum mæli. Ég geri mér grein fyrir því að þarna ræður ef til vill að einhverju leyti för vilji manna til að fylgja aðferðum viðskiptalífsins og einkamarkaðarins. Þá getur verið að aukin tíðni samninga af hálfu stjórnvalda og það að birta og tilkynna um ákvarðanir í formi undirritunar samnings sé að einhverju marki komin til vegna breyttra áherslna í stjórnámum og fjölmiðlun. Undirritun samnings sé þá leiðin til að fá fjölmiðla á vettvang og þar með umfjöllun um það efni sem stjórnvöld hafa tekið ákvörðun um. En hvað sem ástæðum þessarar þróunar líður þá er ljóst að hún fer ekki alltaf saman við gildandi réttarreglur um meðferð mála í stjórnvíslyslunni. Stundum hvarflar það meira að segja að manni hvort stjórnvöld kjósi að fara samningsleiðina beinlínis til að komast hjá því að fylgja nákvæmlega þeim leiðum sem lög mæla fyrir um, bæði um efni máls og málsmeðferð.

Nú er það svo að opinberir aðilar, bæði ríki og sveitarfélög, þurfa vegna starfsemi sinnar og þar með þeirra verkefna sem þeim ber lögum samkvæmt að sinna, að afla á hverjum tíma nauðsynlegra rekstrarvara, kaupa að þjónustu eða verk og semja um afnot af aðstöðu, t.d. húsnæði, undir starfsemi sína og verkefni. Þarna er um að ræða hefðbundna samninga

sem í eðli sínu teljast einkaréttareðlis og þar eru hinir opinberu aðilar með vissum hætti í hliðstæðri stöðu og aðilar á einkamarkaði, þótt hinar sérstöku reglur um stjórnásluna kunni í vissum tilvikum að hafa þau áhrif að þeir sem koma fram fyrir hönd hins opinbera þurfa að bera sig að og standa að viðskiptunum með öðrum hætti en einkaaðilar. En það eru ekki slíkir samningar sem kalla fram þær áhyggjur sem hér er lýst. Áhyggjuefnin eru annars vegar tilvik þar sem stjórnvöld gera slíka samninga án þess að séð verði að skýr lagaheimild af hálfu Alþingis liggja fyrir og hins vegar tilvik þegar stjórnvöld fara þessa leið þrátt fyrir að lög geri ráð fyrir að stjórnvöld ráði málum til lykta með hefðbundnum ákvörðunum eða samkvæmt reglum sem þau setja. Til viðbótar koma síðan tilvik þar sem stjórnvöld virðast ganga út frá því að það ráðist í raun af samningum, bæði hvenær þeir komast á og efni þeirra og samningsslitum, hvaða réttinda borgararnir njóta í reynd, jafnvel þótt lög geri ráð fyrir að þeim standi til boða sú aðstoð eða þjónusta sem samningurinn fjallar um með tilheyrandi málsmeðferðarreglum.

En hvaða samningar eru þetta? Hér er eðli málsins samkvæmt ekki hægt að nefna nema fáein dæmi. Þau sem nefnd verða hér á eftir eru valin til að sýna tilvik þar sem þessi leið hefur verið farin án þess að tekin hafi verið afstaða til þess af hálfu umboðsmanns Alþingis hvort lög standi til slíkrar samningsgerðar almennt eða í einstökum tilvikum. Dæmin eru tekin til að skýra þetta álitaefti og þá með það í huga að vekja athygli þeirra sem koma að þessum málum á vettvangi Alþingis og stjórnáslunnar á því hvort tilefni kunni að vera til þess að gæta betur að þessari stöðu mála áður en viðfangsefni stjórnáslunnar eru lögð í farveg samninga í stað þess að þess að málin lúti reglum og ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laga.

Samningar eru í eðli sínu leið viðskiptalífsins og hins frjálsa markaðar þar sem byggt er á því að samningur hafi að geyma sameiginlega niðurstöðu tveggja eða fleiri aðila þar sem jafnræði ríki milli samningsaðila. Viðskipti og ákvarðanir á hinum almenna einkamarkaði eru teknar innan þeirra marka sem almennar lagareglur setja og byggja á því að aðilar eigi frjálst val um það hvort þeir eiga viðskipti og þá við hvern. Forsendan að baki þeirri hugmyndafræði að frelsi eigi að ríkja til samninga er að fyrir hendi sé nægjanleg samkeppni til þess að þeir sem þurfa að eiga viðskipti eða fá leyst úr sínum málum geti valið á milli ólíkra kosta, á grundvelli verðs og/eða gæða þjónustunnar. Samkeppnin veiti þeim aðilum sem starfa á hinum frjálsa markaði síðan nauðsynlegt aðhald um þessi atriði.

Það vill hins vegar oft gleymast að verkefni hins opinbera hvíla almennt á allt öðrum réttargrundvelli heldur en einkarekstur eða hinn frjálsi markaður byggir á. Starfsemi hins opinbera byggir á þeirri forsendu að tilvist hennar og umfang ráðist af því hvernig Alþingi hefur skipað henni að gildandi lögum. Það eru með öðrum orðum lögin sem ákveða hvaða þjónustu hið opinbera skal halda uppi að lágmarki og hvaða ákvarðanir í málum borgaranna er í verkahring hins opinbera að taka. Á þessum vettvangi ríkir því almennt ekkert val eða frjáls samkeppni um til hvaða stofnunar er leitað og hver er bær til að taka ákvarðanir. Starf hins opinbera byggist á valdinu til að taka einhliða ákvarðanir og þá um það hvort einstaklingar og lögaðilar uppfylla þau skilyrði sem lög setja til að þær séu teknar, annað hvort þeim í hag eða óhag. Þessi aðstaða hefur síðan leitt til þess að sérstakar réttaröryggisreglur hafa þróast um starf stjórnáslunnar og við þekkjum þær í dag sem hinar óskráðu grundvallarreglur og einnig settar lagareglur í formi stjórnáslulaganna.

Það er grundvallarregla í íslenskri stjórnáslu að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög. Hversu rík þessi krafa um lagaheimild er til einstakra ákvarðana og útfærslu verkefna ræðst síðan af því á hvaða sviði réttarins umræddar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda eru. Þegar um að ræða svið þar sem lagaáskilnaðareglur stjórnarskrárinnar gilda eða íhlutun um þau réttindi borgaranna sem vernduð eru af mannréttindareglum er krafan hvað ríkust. Við höfum einnig dæmi úr dómum Hæstaréttar þar sem ákvarðanir stjórnvalda um innra skipulag stjórnáslunnar hafa

verið taldar þurfa að styðjast við beinar lagaheimildir. Með tilliti til stjórnarskrárbundins fjárstjórnarvalds Alþingis vakna því spurningar um þá leið ráðherra að gera samninga um fjárstuðning úr ríkissjóði til einkaaðila eða til einstakra stofnana hins opinbera umfram þær heimildir sem eru í gildandi fjárlögum, og þá stundum til nokkurra ára. Þá eru þess dæmi að ráðherrar hafi undirritað viljayfirlýsingar ásamt þeim sem standa að ákveðinni mannvirkjagerð um að tiltekinn hluti af söluandvirði ákveðinnar eignar ríkisins skuli renna til einkaaðila vegna þessara framkvæmda, þótt í fjárlögum sé aðeins að finna heimild til sölu eignarinnar en ekkert vikið að ráðstöfun söluandvirðisins, og hvað þá að eignin hafi verið seld.

Ég geri mér grein fyrir að nú kann einhver að spyrja hvort nokkur ástæða sé til að hafa áhyggjur af þessari þróun þegar Hæstiréttur hefur litið svo á að samningar sem ríkið gerir án þess að fullnægjandi fjárheimild hafi verið samþykkt af Alþingi séu ekki skuldbindandi fyrir ríkið. Slíkur samningur hljóði þá í reynd aðeins um það að ráðherra leggi tillögu um heimildina eða fjárframlög fyrir Alþingi. Það ráðist síðan af niðurstöðu Alþingis hvort samningurinn verði efndur að efni til. (Sjá t.d. dóm Hæstaréttar frá 14. nóvember 1996 í máli nr. 25/1996 og dóm réttarins frá 16. janúar 2003 í máli nr. 343/2002.) Kann því jafnframt að vera haldið fram að þetta eigi hinn almenni borgari bara að vita og ekki síst ef það kemur fram í samningnum að hann sé gerður með fyrirvara um samþykki Alþingis. Ég tel hins vegar að hvað sem líður álitaeftum um heimild ráðherra og forstöðumanna stofnana til að gera slíka samninga þá eigi hér við sömu atriði og ég legg að öðru leyti áherslu á í þessum skrifum. Það þarf eftir sem áður að gæta að því hvort samningsformið eigi á annað borð við í slíkum tilvikum. Ef það er fyrst og fremst ætlun ráðherra að gefa um það pólitíska yfirlýsingu að hann muni beita sér fyrir ákveðnu verkefni eða fjárveitingu á Alþingi er full ástæða til að velta því fyrir sér hvort samningur eða viljayfirlýsing þar sem áformaðir viðtakendur fjármunanna eru meðal þeirra sem undirrita gerninginn eigi við. Hvers vegna ætti einföld pólitísk yfirlýsing ekki að nægja þar til heimild Alþingis liggur fyrir? Samkvæmt því hlutverki sem umboðsmaður Alþingis gegnir er það í þessu tilviki líka vitaskuld tillitið til hins almenna borgara sem kallar fram áhyggjurnar. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að samningar og slíkir gerningar af hálfu fyrirsvarsmanna stjórnarsýslunnar eru í eðli sínu til þess fallnir að vekja ákveðnar væntingar hjá þeim sem eru viðsemjendur eða vinna að hlutaðeigandi verkefni um að fullnægjandi ákvarðanir hafi þegar verið teknar af hálfu ríkisins og þeir geti í störfum sínum treyst á að t.d. umræddir fjármunir muni skila sér.

Nýverið bárust fregnir af samningi sem stjórnvöld eiga að hafa gert við flugfélög um tiltekna viðbótarþjónustu við ákveðna hópa flugfarþega vegna öryggiseftirlits á Keflavíkurflugvelli. Í þessu tilviki hefur Alþingi með lögum ákveðið hvaða gjald flugrekstraráðilar eigi að greiða á hvern farþega vegna þjónustu af þessu tagi og tekjur af því gjaldi renna til þeirrar opinberu stofnunar sem ber ábyrgð á þjónustunni. Þarna liggur því fyrir ákveðin stefnumörkun af hálfu Alþingis og því er full ástæða til að spyrja hvort ríkisstofnun geti í slíkum tilvikum upp á sitt eindæmi samið um að veita ákveðnum hópi sérstaka þjónustu gegn viðbótagreiðslu.

Í löggjöf á sviði félagsþjónustu, almannatrygginga og heilbrigðismála er mælt fyrir um að borgararnir skuli eiga rétt til margvíslegrar þjónustu og fyrirgreiðslu. Þessi lagaákvæði eru meðal annars sett til nánari útfærslu á því ákvæði stjórnarskrárinnar sem segir að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika, sjá 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ríki og sveitarfélög hafa í ýmsum tilvikum farið þá leið að semja við einkaaðila eða félagsamtök um að reka tiltekna þjónustu fyrir aldraða, sjúka eða heimilislausla en í öðrum tilvikum eru þetta samningar um fjárstuðning eða ákveðna greiðsluþátttöku. Nú er það ýmist hvort lagaákvæði um þessi mál hljóða um skyldu opinberra aðila til að veita borgurunum

ákveðna fyrirgreiðslu eða hvort þar er einungis kveðið á um greiðslubátttöku. Sé reyndin sú að það hvíli á ríki eða sveitarfélagi skylda til að veita ákveðna fyrirgreiðslu ef viðkomandi einstaklingur uppfyllir tiltekin skilyrði leiðir af stjórnáskilum að taka þarf ákvörðun af þar til bærum aðila hvort viðkomandi uppfyllir þessi skilyrði og hvaða fyrirgreiðslu hann eigi að fá og frá hvaða tíma. Þarna kann því að vera um að ræða ákvarðanir sem falla undir gildissvið stjórnáskilulaga og því þarf að gæta ákveðinna málsmeðferðarreglna. Meginreglan er enn fremur sú að slíkar ákvarðanir, þ.m.t. synjun á að veita fyrirgreiðslu, á að vera hægt að fá endurskoðaðar með stjórnáskilslukæru. Þótt ákvarðanir um framkvæmd hinnar daglegu þjónustu hvort sem það er inni á dvalarheimili, læknastofu eða annarri aðstöðu falli utan gildissviðs stjórnáskilulaga þarf að hafa í huga að ýmsar ákvarðanir um upphaf og lok þjónustu, og eftir atvikum meiri háttar breytingar á henni, geta fallið undir stjórnáskilulögin. Rétt eins og undirstrikað er í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, verður einkaaðila ekki með samningi falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, og þar með ákvarðanir sem falla undir stjórnáskilulögin, nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Það þarf því að koma til sérstök stefnumörkun löggjafans um að heimilt sé að fela einkaaðila slíkt vald.

Ég hef veitt því athygli að í samningum ríkis og sveitarfélaga af þessu tagi við einkaaðila er sjaldnast vikið að framangreindum atriðum og þar með hvaða leið notendur þjónustunnar geti farið ef þeir eru ósáttir við þær ákvarðanir sem slíkur einkaaðili hefur tekið t.d. um aðgengi að þjónustu eða inntak hennar. Þannig skortir á að fjallað sé um eftirlits- og kæruúrræði. Dæmin sýna líka að það þarf að liggja skýrt fyrir hvort ríki og sveitarfélög eru eingöngu að veita frjálsum félagasamtökum eða einstaklingum styrki til að halda uppi tiltekinni starfsemi á eigin vegum eða hvort verið er að semja við slíka aðila um að taka að sér og veita þjónustu sem þessum opinberu aðilum er að lögum skylt að bjóða upp á.

Sveitarfélögin hafa í vaxandi mæli farið þá leið sem heimiluð er í 38. gr. laga nr. 44/1998, um húsnæðismál, að stofna hlutafélög eða önnur félög sem annast útleigu íbúða í eigu sveitarfélags. Að minnsta kosti að hluta til kann þarna að vera um að ræða íbúðarhúsnæði sem sveitarfélögin nota til að mæta skyldum sem á þeim hvíla vegna ákvæða laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 um að leysa úr húsnæðisvanda fólks t.d. með leiguíbúðum. Það er þá verkefni þeirra stjórnvalda sem fara með félagsþjónustu sveitarfélagsins að leggja mat á hvort viðkomandi einstaklingur eða fjölskylda uppfylli þau skilyrði sem sveitarfélagið hefur sett um að fá úthlutað leiguíbúð. Það er með öðrum orðum tekin stjórnvaldsákvörðun um þessa úthlutun. Hafi sveitarfélagið fært leiguíbúðir sínar yfir til hlutafélags verður framhald málsins hjá þessum einstaklingum það að þeir gera húsaleigusamning við hlutafélagið og borga leigu til þess. Í slíkum húsaleigusamningi eru þá almennt ákvæði um úrræði leigusala vegna vanefnda leigutaka, svo sem um greiðslu húsaleigu og brot á húsnæðisreglum. Komi þannig til þess að einhver vandkvæði verði á greiðslu húsaleigu eða í sambýli innan fjöleignarhúss hjá einstaklingi eða fjölskyldu sem upphaflega hefur fengið úthlutað leiguíbúð samkvæmt ákvörðun félagsþjónustu sveitarfélags er málinu fylgt eftir af hálfu hlutafélagsins á grundvelli vanefndaúrræðis húsaleigusamningsins þar sem ítrústu úrræðin eru uppsögn samningsins, riftun eða útburður. Hlutafélagið fylgir þannig fram einkaréttarlegum úrræðum á grundvelli samnings óháð því hvort viðkomandi einstaklingur uppfylli enn þau sömu skilyrði fyrir því að fá úthlutað leiguíbúð hjá sveitarfélaginu og til staðar voru þegar hann fékk húsnæðið. Það er því ekki um það að ræða að fyrirbyggjandi stjórnvaldsákvörðun sé afturkölluð eða endurskoðuð af hálfu stjórnvaldsins og þá að uppfylltum viðeigandi málsmeðferðar- og réttaröryggisreglum. Ég tek það fram að reynslan sýnir að það er síðan mismunandi hversu mikið samstarf er milli þessara félaga og félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélaga um að leysa úr málum þessara einstaklinga áður en til þess kemur að þau eru til lykta leidd á einkaréttarlegum grundvelli, og þá ef til vill með tilheyrandi fréttum í fjölmiðlum um útburð.

Í almannatryggingalögum eru ákvæði meðal annars um sjúkratryggingar þar sem fjallað er um að hvaða marki ríkið greiðir kostnað af sjúkrahúsdvöl, læknishjálp, tannlækningum, lyfjum o. fl. þeirra sem eru sjúkratryggðir hér á landi. Þar eru líka ákvæði um hjálpartæki og margvíslega aðra fyrirgreiðslu vegna slysa. Lengst af réðst það beint af ákvæðum laganna og reglugerða sem ráðherra setti á grundvelli þeirra hvaða rétt borgararnir áttu til slíkrar fyrirgreiðslu. Á síðari árum hafa þó komið inn í lögin heimildir fyrir annars vegar sérstaka samninganefnd til að gera samninga við sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmenn um greiðsluþátttöku ríkisins vegna heilbrigðisþjónustu og við fyrirtæki og stofnanir vegna þjónustu sem þar er veitt. Hins vegar hefur Tryggingastofnun ríkisins heimild til að semja við stofnanir, fyrirtæki eða einstaklinga um þjónustu sem henni ber að veita og ekki fellur undir verksvið samninganefndarinnar. Eðlilega lúta viðfangsefni þessara samninga fyrst og fremst að því hvaða verk og þjónustu stofnunin eigi að greiða og hve mikið. Það hefur hins vegar vakið athygli mína að í ýmsum tilvikum hefur það hreinlega ráðist af því hvenær slíkir samningar milli einkaaðila og ríkisins nást í hvaða mæli þeir einstaklingar sem í hlut eiga fái notið þeirrar fyrirgreiðslu sem ekki verður þó annað séð en almannatryggingalög mæli fyrir um að þeim beri réttur til, og þá eftir atvikum á grundvelli nánari reglna sem ráðherra setur. Í sumum tilvikum vaknar sú spurning hvort þessi biðtími leiði til þess að stjórnvöld ákveði fjárhæðir greiðslna og fyrirkomulag í reglum að því er virðist meira með það í huga að viðhalda samningsstöðu sinni gagnvart hugsanlegum viðsemjendum en út frá þeim ramma sem lögin, og þá eftir atvikum stjórnarskráin, setja um þessi atriði.

Annað tilvik þar sem stundum vill verða bið á því að niðurstaða náist um inntak réttinda borgaranna gagnvart stjórnsýslunni er þegar ágreiningur verður milli ríkis og sveitarfélaga um hvor þessara aðila eigi að bera kostnað af ákveðinni þjónustu eða um kostnaðarhlutföll. Hér eins og endranær í samskiptum hins opinbera og borgaranna þarf það að ganga skýrt fram af lögum hvaða fyrirgreiðslu þeir eigi rétt á og frá hvaða tíma sé á annað borð um að ræða verkefni sem löggjafinn hefur mælt fyrir um.

Þau viðfangsefni meðal annars á sviði á sviði almannatrygginga sem hér voru gerð að umtalsefni eru dæmi um þegar ríkið fer þá leið að fela einkaaðila eða öðrum opinberum aðila að annast verkefni sem ríkið ber engu að síður kostnað af, að minnsta kosti að hluta, eða leitað er eftir hagkvæmum innkaupum á vörum og þjónustu til að sinna þeim verkefnum sem ríkið hefur með höndum. Það er vitanlega eðlilegt að leitað sé leiða til að ná fjárhagslegri hagkvæmni í opinberum rekstri og nýta sem best þá fjármuni sem fara til hinna samfélagslegu málefna. Þá er ekki ástæða til að ætla annað en að sú leið verði farin í auknum mæli hér á landi rétt eins og í nágrannalöndum okkar að færa verkefni sem áður hafa verið hjá hinu opinbera til einkaaðila og þau lúti þá lögmálum einkamarkaðarins. Sé hins vegar farin sú leið að fá einkaaðila til að sinna verkefnum sem hinn opinberi aðili á lögum samkvæmt að annast eða ákveðið er með lögum að ríki eða sveitarfélög beri áfram kostnað af verkefni sem einkaaðili sinni er mikilvægt að í lögum komi fram með skýrum hætti hvaða þjónustu og fyrirgreiðslu borgararnir eigi kröfu á. Þegar í slíkum tilvikum er um að ræða viðfangsefni þar sem reynir á ákvarðanir sem væru stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnsýslulaga ef þær væru teknar af stjórnvöldum er mikilvægt að skýr afstaða sé tekin til þess í þeim samningum sem gerðir eru um slík verkefni hver verði framvegis réttarstaða borgaranna að þessu leyti og í hvaða farveg þeir geti lagt ágreiningsefni um rétt til þjónustunnar eða fyrirgreiðslunnar og inntak hennar. Eins og ég vík að hér síðar eru almenn ákvæði um þessi atriði í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, þegar um svonefnd rekstrarverkefni er að ræða. Þess virðist hins vegar ekki alltaf vera nægjanlega gætt að leggja málín í þann farveg sem sú lagagrein hljóðar um.

Sem dæmi um mál sem komið hefur til kasta umboðsmanns Alþingis þar sem óvissa hefur verið uppi um hver væru í reynd réttindi borgaranna og Alþingi hefur ákveðið með lögum að þau geti, að minnsta kosti að einhverju leyti, ráðist af niðurstöðu samninga bendi

ég á mál nr. 4417/2005 (álit frá 11. júlí 2006, sjá kafla III. 19.2. í skýrslunni). Þar var fjallað um hvort fullnægjandi heimild stæði að lögum til þess að kirkjugarður, sem samkvæmt lögum er sjálfseignarstofnun með lögbundin verkefni, innheimti sérstakt gjald fyrir geymslu á líkum í líkhúsi sem komið hefur verið upp á vegum garðsins. Eins og rakið er í álitinu var með lögum frá árinu 2004 horfið frá þeirri skipan mála að innheimta sérstakt kirkjugarðs-gjald sem hluta af sköttum landsmanna en þess í stað ákveðið að rekstur kirkjugarða skyldi greiddur úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum. Tekið er fram í lagagreininni (39. gr. laga nr. 36/1993, sbr. l. nr. 138/2004) að framlagið skuli taka mið af fjölda látinna næstliðins árs og stærð grafarsvæða en síðan segir: „Útreikningur framlagsins skal byggjast á samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs.“ Af þeim gögnum sem fram komu við athugun mína á þessu máli mátti ráða að þegar kom að samningsgerðinni hafði orðið ágreiningur sem leiddi til óvissu um undir hvaða þáttum í starfsemi kirkjugarðanna framlag ríkisins átti að standa og þar með hvaða þjónustu notendur þeirra áttu kröfu á að fá endurgjaldslaust.

Hér að framan hef ég fyrst og fremst staldrað við þau tilvik þar sem inntak og efni réttinda borgaranna gagnvart ríki og sveitarfélögum, og þá einnig rétturinn til margvíslegrar fyrirgreiðslu, ræðst í reynd af samningum sem opinberir aðilar gera sín í milli eða við einkaaðila um viðkomandi þjónustu í stað þess að ráðast beint af lögum og reglum sem stjórnvöld setja. Þarna er þá um að ræða réttindi eða fyrirgreiðslu, eða fyrirkomulag, sem snertir ákveðna hópa. Þeirrar þróunar sem ég hef hér gert að umtalsefni, þ.e. að stjórnvöld leysi í auknum mæli úr málum með samningum í stað þess að taka einhliða ákvarðanir eða með almennum reglum, virðist einnig vera farið að gæta þegar um er að ræða úrlausn í málum einstaklinga og lögaðila og það þrátt fyrir að í fæstum tilvikum njóti við sérstakrar lagaheimildar til að ljúka málum á þann hátt. Almennt er þá um að ræða ákvarðanir þar sem lögum samkvæmt er annað hvort beint eða á grundvelli almennra reglna um valdheimildir stjórnvalda gert ráð fyrir að þau taki ákvörðun í máli, og þá að gættum þeim réttaröryggisreglum sem stjórnsýslulögin hljóða um, ef þau eiga við, en annars að teknu tilliti til almennra reglna stjórnsýsluréttarins.

Það skal tekið fram að í stjórnsýsluréttinum hefur verið talið að það sé ekki að öllu leyti útilokað að stjórnvöld geti ráðið einstökum málum til lykta með samningum eða samkomulagi við aðila þótt ekki njóti við sérstakrar og beinnar heimildar í lögum. Hér eins og endranær er það þó lögmætisregla stjórnsýsluréttarins sem setur stjórnvöldum skorður sem og almennar reglur stjórnsýsluréttar, eins og Hæstiréttur benti á í dómi sínum frá 8. desember 2005 í máli nr. 175/2005. Það hefur því verið talið að almennt verði stjórnvöld að fara varlega í þessum efnum en niðurstaða um hvort heimild sé fyrir hendi ráðist af lagatúlkun í hverju tilviki. Við slíkt mat verður einnig að gera ráð fyrir að það hafi áhrif hversu mikla þörf talið verður að aðili málsins hafi fyrir að njóta þess réttaröryggis sem málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins kveða á um. Sé máli ráðið til lykta með samningi verður vægi þeirra reglna almennt mun minna. Ég tel ekki ástæðu til þess að fjalla á þessum vettvangi nánar um það hvar þessi mörk kunna að liggja en ég bendi t.d. á að þrátt fyrir að eignarnámsheimildir í lögum kveði á um að úrslit slíks máls ráðist með stjórnvaldsákvörðun hefur verið talið að þær reglur séu því ekki til fyrirstöðu að opinberir aðilar og eigandi eignar sem eignarnámskrafta beinist að geti lokið máli með hefðbundnum kaupsamningi. Þá var í framkvæmd og í lögskýringargögnum að baki núgildandi ákvæðum samkeppnislaga talið að eftirlitsstofnun eins og Samkeppnisstofnun, nú Samkeppniseftirlitið, gæti án sérstakrar lagaheimildar lokið málum vegna brota á samkeppnislögum með samkomulagi eða sátt við þá sem í hlut áttu en með breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, hefur nú verið mælt fyrir um slíka heimild í 17. gr. a í lögum.

Meðal mála sem komið hafa á borð umboðsmanns þar sem stjórnvöld hafa lokið máli með samkomulagi við aðila eða talið sig hafa gert það, þrátt fyrir að í lögum væri mælt fyrir um heimildir til töku stjórnvaldsákvæðana við þær aðstæður sem uppi voru, má nefna mál

um starfslok opinberra starfsmanna. Sem dæmi um slík mál má nefna svonefnda starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Slík mál hafa í mínum huga ekki aðeins kallað fram vangaveltur um hvort heimild hafi staðið til slíkra samninga heldur einnig hvernig sé hægt að hafa eftirlit með því að stjórnvöld gæti jafnræðis milli borgaranna, í þessu tilviki ríkisstarfsmanna, að þessu leyti. Við hverja eru slíkir samningar gerðir og hvert getur verið innihald þeirra?

En það eru ekki aðeins dæmi um að stjórnvöld telji sér heimilt að gera samninga við borgarana þótt ekki njóti við lagaheimildar heldur eru einnig dæmi um að málum sé, t.d. tímabundið, ráðið til lykta í samskiptum og samtölum starfsmanna stjórnvalda og aðila máls, og jafnvel með undirritun af hálfu beggja, en stjórnvöld vilji síðan ekki kannast við að þau hafi gert samkomulag þegar einstaklingur telur að svo hafi verið. Skýring stjórnvaldsins er að það sé engin heimild til að gera slíka samninga. Dæmi af þessum toga hafa t.d. komið upp við framkvæmd innheimtu opinberra gjalda. Þarna er ef til vill um að ræða svið þar sem ástæða væri til þess að lögfesta hvaða heimildir stjórnvöld hafa til þess sem almennt er nefnt að gera samninga og þá þannig að ekki aðeins heimildin væri ljós heldur ákveðnar efnisreglur þannig að betur væri tryggt að jafnræðis væri gætt milli borgaranna.

Ég hef hér að framan vikið að því að almennt er það svo að hinar sérstöku réttaröryggisreglur stjórnvöldurinn eins og reglur stjórnvöldurinn eiga ekki við þegar um er að ræða gerð samninga einkaréttareðlis. Þannig er tekið fram í 3. mgr. 1. gr. stjórnvöldurinn að ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi gildi um gerð slíkra samninga sem leiðir til þeirrar niðurstöðu að aðrar reglur laganna eigi ekki við um þá samninga. Þá má því orða það svo að fyrir stjórnvald geti það oft verið einfaldari leið að ljúka máli með samkomulagi við aðila í stað þess að leggja það í farveg þeirrar málsmeðferðar sem stjórnvöldurinn og almennar stjórnvöldurinn gera ráð fyrir. En það er aftur á móti ljóst af dómum Hæstaréttar að það eitt að stjórnvöldurinn leiði mál til lykta með samningi þarf ekki endilega að leiða til þess að málsmeðferðarreglur stjórnvöldurinn og almennar reglur stjórnvöldurinn hafi ekki þýðingu. Sem dæmi um þetta má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 318/1998 frá 29. mars 1999 er laut að uppsögn ríkisins á samningi við einkaaðila um rekstur á meðferðarheimili fyrir börn. Í dóminum er vísað til þess að samkvæmt lögum hafi félagsmálaráðuneytið átt að sjá um að sérhæfð heimili og stofnanir væru tiltækar fyrir börn og ungmenni, hvort sem þau væru rekin af ríkinu eða einkaaðilum, og nánar skyldi kveða á um starfsemi þessara heimila og stofnana með reglugerð sem ráðherra setti. Síðan segir að þegar að þessu sé gætt sé „ekki unnt að líta þannig á samninginn að hann hafi verið þess eðlis að ákvæði 3. mgr. 1. gr. stjórnvöldurinn nr. 37/1993 girði fyrir að önnur ákvæði laganna en þar greini geti átt við um hann.“ Niðurstaðan var því sú að ríkinu hefði borið eftir þörfum að gæta ákvæða stjórnvöldurinn og almennra reglna stjórnvöldurinn í lögskiptum sínum við rekstraraðila meðferðarheimilisins vegna samningsins og lögmæti uppsagnar hans varð því að meta með tilliti til þess hvort fullnægt væri ákvæðum III. kafla stjórnvöldurinn. Þarna verður að ætla að sú aðstaða að samið hafði verið við einstaklinga um að taka að sér verkefni sem ríkið bar með ákveðnum hætti ábyrgð á hafi leitt til þess að rétturinn taldi ekki rétt að líta svo á að þarna væri um að ræða hefðbundinn samning einkaréttareðlis og þar með talið rétt að viðsemjendur ríkisins nytu þess réttaröryggis sem leiddi af reglum stjórnvöldurinn í skiptum sínum við stjórnvöld þegar kom að slitum samningsins.

Hér er einnig rétt nefna dóm Hæstaréttar frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 en þar var krafist ógildingar á ákvörðun um sölu ríkisjarðar. Ríkið vísaði meðal annars til þess að það væri einn af hornsteinum eignarréttar að geta tekið ákvörðun um sölu eignar og velja sér viðsemjanda. Ríkið vísaði þannig til þess að það væri bara rétt eins og hver annar fasteignareigandi en svar Hæstaréttar var svohljóðandi: „Þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórnvöldurinn. Um kaupsamninginn annars gilda almennar reglur um fasteignakaup eftir því sem við getur átt.“

Þessir dómar undirstrika þann mun sem er á valdheimildum og stöðu opinberra aðila annars vegar og hins vegar einkaaðila. Það er þannig ekki sjálfgefið að opinber aðili geti með sama hætti og einkaaðili lokið máli með samningi eða bundið enda á samning sem það hefur gert við einkaaðila. Hinar sérstöku reglur um verkefni ríkis og sveitarfélaga, starfsheimildir þessara aðila og um málsmeðferð, leiða til þess að þau hefðbundnu viðhorf og reglur sem samningar einkaaðila byggjast á eiga ekki að öllu leyti við þegar opinberir aðilar eiga í hlut. Ég tel þörf á því að þeir sem koma að þessum málum, bæði á vettvangi Alþingis og stjórnarsýslunnar, gæti betur að þessari sérstöðu hins opinbera, ef til greina kemur að leggja mál í þann farveg að þeim verði ráðið til lykta með samningi. Þegar viðfangsefnið lýtur að réttindum borgaranna og inntaki þeirrar fyrirgreiðslu og þjónustu sem opinberum aðilum er ætlað að veita þeim er að minnsta kosti mikilvægt að löggjafinn hafi tekið skýra afstöðu til þess hver þessi réttindi eigi að vera og þá hvort og að hvaða marki þau geti ráðist, t.d. af samningum ríkisins við sveitarfélög eða einkaaðila. Þar þarf meðal annars að gera skýran greinarmun á slíkum réttindum og síðan fjárhagslegum atriðum sem lúta að greiðslum hins opinbera til þess sem annast þjónustuna.

Í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er settur almennur rammi um heimild ráðherra og ríkisstofnana í A-hluta ríkisreiknings til að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni við ríkisstofnanir, sveitarfélög og einkaaðila. Tekið er fram að með rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt. Þá er í lagagreininni tekið fram að einkaaðila verði ekki með slíkum samningum falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Séu slíkir samningar gerðir skulu ákvæði stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórnarsýsluréttar, gilda um þá stjórnarsýslu sem verktaki tekur að sér að annast. Í lagagreininni eru þannig almenn ákvæði um þá samninga sem undir hana falla og meðal annars lýst hvert skuli vera efni samnings um rekstrarverkefni, svo sem að þar sé fjallað um eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Ég sagði það hér fyrir að ég hef veitt því athygli að í þeim samningum sem komið hafa á mitt borð í tengslum við athuganir mínar á einstökum málum virðist stundum skorta nokkuð á að þeir séu nægjanlega skýrir um þau atriði sem tilgreind eru í 30. gr. fjárreiðulaganna. Í einhverjum tilvikum hefur það sjálfsagt ráðið að áhöld hafa verið um eða mönnum ekki ljóst hvort um væri að ræða samning sem félli undir þetta ákvæði, svo sem þegar opinberir aðilar hafa samið sín í milli um verkefni. Þá er heldur ekki til að dreifa hliðstæðu ákvæði og 30. gr. fjárreiðulaga þegar sveitarfélögin gera slíka samninga sín í milli eða við einkaaðila. Það kann því að vera ástæða til að endurskoða það verklag sem haft hefur verið við gerð þeirra samninga sem falla undir 30. gr. fjárreiðulaganna og gera ákvæði greinarinnar skýrari um hvaða samningar falli undir hana.

Til efni þess að ég geri þessi mál að umræðuefni hér er fyrst og fremst að ég tel að sú þróun að auka hlut margvíslegra samninga við framkvæmd stjórnarsýslunnar bæði um skipan verkefna, ráðstöfun fjármuna og úrlausn mála gagnvart einstaklingum, oft á sviðum þar sem ekki nýtur við skýrra lagareglna um þá leið, kunni að rýra það réttaröryggi sem hinum hefðbundnu stjórnarsýslureglum er ætlað að veita borgurunum. Það getur síðan haft áhrif á möguleika eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis til að sinna því lögbundna hlutverki að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins og gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni, og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti.

6.0. Að hverju hafa athugasemdir í álitum umboðsmanns Alþingis beinst árin 2002–2006.

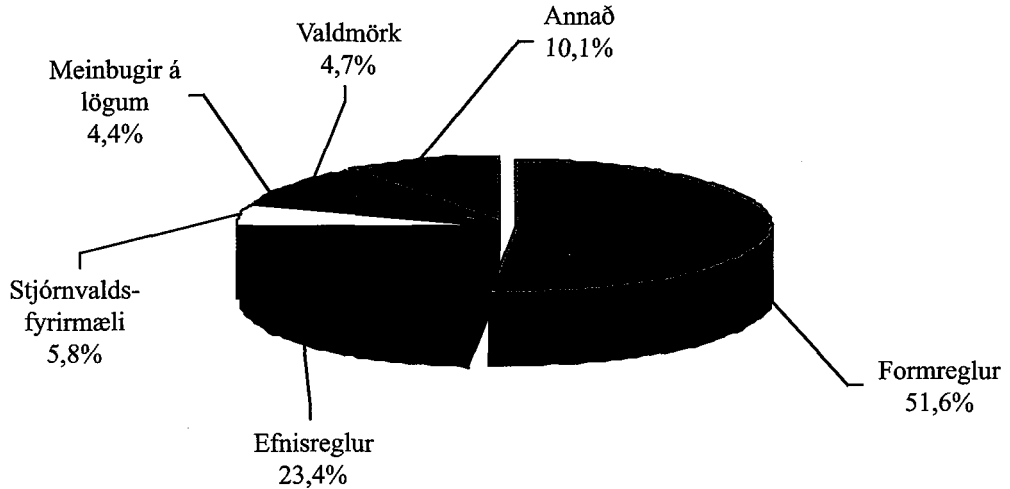
Það heyrast iðulega fréttir af því í fjölmiðlum að umboðsmaður Alþingis hafi í álti eða bréfi gert tiltekna athugasemdir við störf stjórnvalda, stundum talið að ákvarðanir eða starfshættir hafi ekki verið í samræmi við lög. Ég hef líka í þeim ársskýrslum sem ég hef skilað til Alþingis frá árinu 1999 og í opinberri umræðu vakið máls á nauðsyn þess að betur sé hugað að því hver séu gæði hinnar opinberu stjórnsýslu og þá gagnvart þeirri lögbundnu þjónustu og úrlausn einstakra verka sem stjórnsýslunni er falið að sinna í þágu borgaranna. Það er að lögum hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Eftirlit umboðsmanns og þau viðfangsefni sem athuganir hans beinast að, annað hvort á grundvelli kvartana eða að eigin frumkvæði, ættu því að gefa ákveðna mynd af því hvernig til tekst með starfsemi stjórnsýslunnar og hvar skórinn kreppir helst á þeim sviðum sem eftirlit hans beinist að. Greining á þeim ætti líka að geta verið Alþingi ákveðinn leiðarvísir um hvar þurfi að huga að umbótum í löggjöf sem og við ráðstöfun fjármuna til starfsemi stjórnsýslunnar, þannig að hún sé í samræmi við þær ákvarðanir og stefnumörkun sem Alþingi hefur samþykkt eða kys að stjórnsýslan fylgi í störfum sínum.

Með þetta í huga og til að leggja áherslu á þau atriði sem ég hef talið mestu skipta í fræðslustarfi fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar ákvað ég að taka saman yfirlit yfir það að hverju athugasemdir umboðsmanns Alþingis hefðu beinst á síðstu fimm árum, árin 2002 til og með 2006. Ég fékk tækifæri til að kynna þessar niðurstöður á fræðslufundi sem Félag forstöðumanna ríkisstofnana, forsætisráðuneytið og Stofnun stjórnsýslufræða við Háskóla Íslands efndu til í Reykjavík 7. mars 2007. Fundurinn var haldinn undir heitinu: Stjórnsýslureglur – hvar eru helst gerð mistök og leiðir til að forðast þau? Þess má geta að þann fund sóttu um 300 manns og ég tel að sú fundarsókn sé til marks um þann áhuga sem starfsfólk stjórnsýslunnar hefur á því að sækja fræðslu um þær reglur sem gilda um starfsemi stjórnsýslunnar og bæta þá starfsemi sem það sinnir.

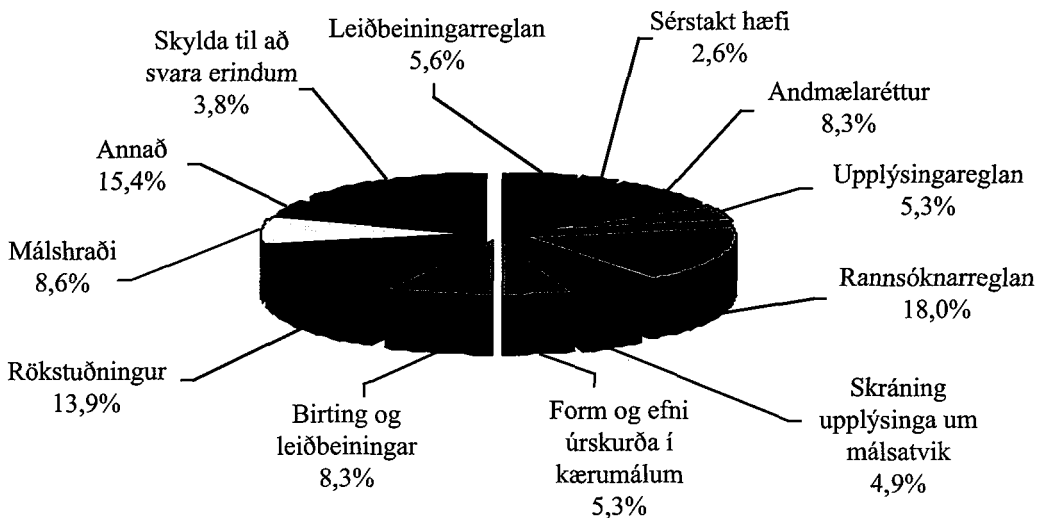
Þegar umboðsmaður sendir frá sér álit eða lýkur máli með bréfi til stjórnvalda kunna að koma þar fram athugasemdir við fleira en eitt atriði og þar með tilmæli um að bætt verði úr og ákvörðun eða stjórnvaldsfyrirmæli tekin til endurskoðunar. Þannig lauk umboðsmaður á þeim fimm árum sem samantektin tók til alls 179 málum, þar komu fram alls 516 athugasemdir. Afgreidd mál á þessum fimm árum voru hins vegar alls 1489. Meðal þeirra mála sem féllu utan þessara 179 mála voru mál sem stjórnvöld höfðu ákveðið að endurupptaka í framhaldi af fyrirspurnarbréfum umboðsmanns og mál sem umboðsmaður lauk með almennum ábendingum til stjórnvalds um að betur yrði hugað að tilteknum atriðum í starfsháttum stjórnvaldsins. Þá fellur utan þessara 179 mála verulegur fjöldi mála þar sem kvartað hefur verið til umboðsmanns vegna tafa á því að stjórnvöld afgreiði mál. Mál af þessum toga hafa verið á milli 15 og 19% þeirra kvartana sem umboðsmanni hafa borist á síðustu árum. Þegar umboðsmanni berst slík kvörtun og talið er tilefni til að bregðast við, meðal annars með tilliti til þess tíma sem liðinn er frá því að erindi var sent stjórnvaldi, sendir umboðsmaður stjórnvaldinu bréf þar sem spurst er fyrir um hvað líði afgreiðslu á erindinu. Að jafnaði lýkur þessum málum með því að stjórnvaldið afgreiðir viðkomandi mál í framhaldi af fyrirspurninni og þar með er ekki tilefni til frekari afskipta umboðsmanns. Í því yfirliti sem hér fer á eftir eru það því aðeins þau málskraðamál sem orðið hafa tilefni sérstakra athugasemda í álitum eða bréfum sem koma við sögu.

En að hverju hafa athugasemdir umboðsmanns beinst á árunum 2002 til og með 2006? Í yfirlitunum er farin sú leið að flokka athugasemdirnar eftir þeim hugtökum og heitum sem almennt eru notuð í þeirri grein lögfræðinnar sem fjallar um réttarreglur á sviði stjórnsýslunnar, stjórnsýslurétti. Er sú flokkun gerð í því skyni að tryggja ákveðið

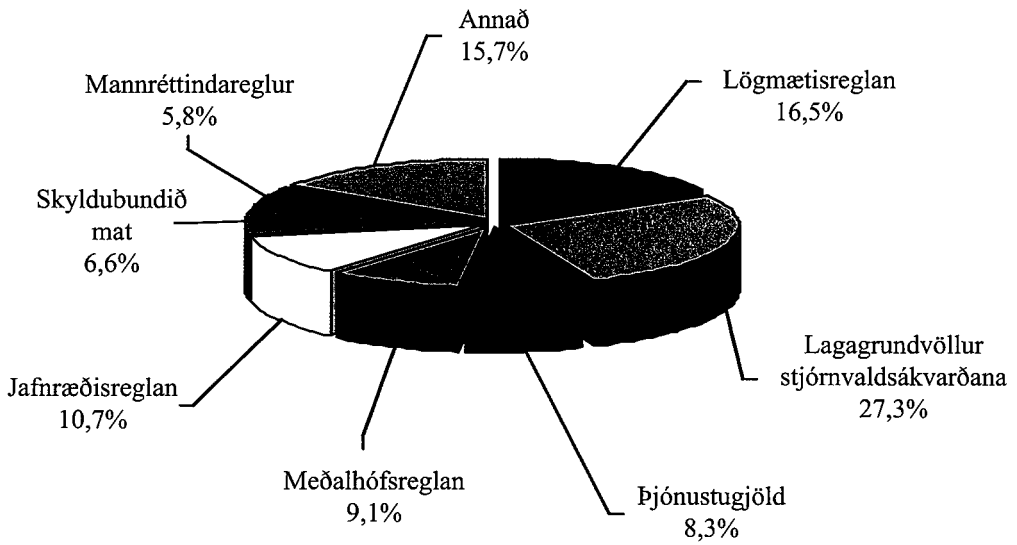
Mynd I: Athugasemdir í álitum 2002/2006.



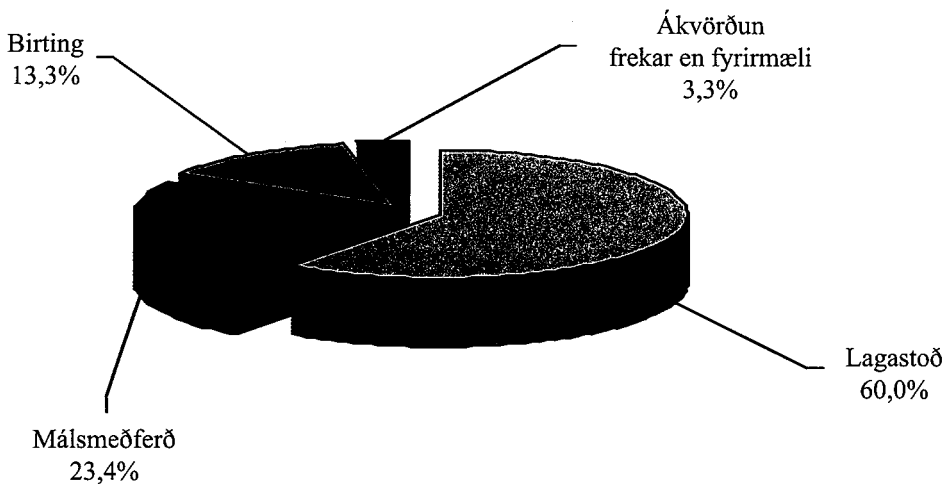
Mynd II: Málsmeðferðarreglur (formreglur) 266 athugasemdir – 51,6%.



Mynd III: Efnisreglur 121 athugasemd – 23,4%.



Mynd IV: Stjórnvaldsfyrirmæli 30 athugasemdir – 5,8%



Í eftirfarandi töflu er nánari sundurliðun á tölulegum upplýsingum að baki þeim myndum sem birtar hafa verið hér að framan:

Formreglur		Breyting á stjórnsluframkvæmd	2	
Leiðbeiningarreglan	15	Misbeiting valds á leiðum til		
Sérstakt hæfi	7	úrlausnar máls	3	
Almenn hæfisskilyrði	2	Mannréttindareglur	7	
Andmælaréttur	22	Samtals	121	23,4%
Frestur til andmæla	1	Stjórnvaldsfyrirmæli		
Tilkynningareglan	6	Lagastoð	18	
Upplýsingareglan	14	Málsmeðferð	7	
Rannsóknarreglan	48	Birting	4	
Álitsumleitan	6	Ákvörðun frekar en fyrirmæli	1	
Skráning upplýsinga um málsatvik	13	Samtals	30	5,8%
Form og efni úrskurða í kærumálum	14	Meinbugir á lögum		
Kæruheimild	6	Samtals	23	4,4%
Kærufrestur	4	Valdmörk		
Birting og leiðbeiningar	22	Valdframsal	11	
Rökstuðningur	37	Málefnaleg valdmörk	13	
Breyting og leiðrétting	1	Samtals	24	4,7%
Afturköllun	4	Annað		
Endurupptaka	7	Vandaðir stjórnsluhættir	14	
Málshraði	23	Viðbrögð við úrskurði æðra stjórnvalds	2	
Eftirlitshlutverk æðra stjórnvalds	4	Lögskýringar	4	
Skylda til að svara erindum	10	Aðild	6	
Samtals	266	Stjórnvaldsákvörðun	8	
	51,6%	Stjórnsýslunefndir	4	
Efnisreglur		Forsvaranlegt mat á hæfni umsækjanda	1	
Lögmætisreglan	20	Heimildir æðra stjórnvalds vegna		
Lagagrundvöllur		úrskurða lægra setts stjórnvalds	1	
stjórnvaldsákvörðana	33	Skyldur gagnvart umboðsmanni	12	
Þjónustugjöld	10	Samtals	52	10,1%
Lögmæti skilyrða	2			
Meðalhófsreglan	11			
Jafnræðisreglan	13			
Skyldubundið mat	8			
Málefnaleg sjónarmið	6			
Úrlausn/niðurstaða ákveðin og skýr	6			

samræmi og einnig til þess að skapa grundvöll fyrir frekari samanburð, t.d. á vettvangi stjórnsýslufræða, bæði á milli mismunandi tímabila og landa sem búa við áþekkar stjórnsýslureglur. Flokkunin í efnisreglur og formreglur byggist á því að í fyrri flokkinn falla þær athugasemdir sem lúta að kröfum sem gerðar um þann lagalega grundvöll sem stjórnvaldsákvörðun, fyrirmæli eða athafnir þurfa að byggjast á: Með formreglum er átt við þær málsmeðferðarreglur sem stjórnsýslunni ber að fylgja við undirbúning og töku ákvarðana eða framkvæmd þeirra verkefna sem hún annast. Þær myndir og töflur sem hér fara á eftir sýna hlutfallslega skiptingu athugasemdanna í heild og síðan nánari sundurliðun á þeim atriðum sem þær hafa beinst að.

Á fyrrnefndum fundi benti ég á að það kæmi í sjálfu sér ekki á óvart þótt meirihluti athugasemda umboðsmanns eða 51,6% beindist að formreglum og þá einkum málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga. Þar væri um að tefla reglur sem reyndi á við hinar fjölmörgu ákvarðanir sem væri verið að taka daglega víðs vegar í stjórnsýslunni og að þeim kæmi fjöldi starfsmanna sem í mörgum tilvikum hefði ekki fengið sérstaka fræðslu um hvernig ætti að beita þessum reglum. Ég tók hins vegar fram að ég teldi ástæðu til að staðnæmast sérstaklega við hversu hátt hlutfall athugasemdanna, eða 23,4% af heildinni, hefði beinst að efnisreglum og þar til viðbótar kæmu athugasemdir vegna stjórnvaldsfyrirmæla, 5,8%, og um valdmörk stjórnvalda, 4,7%. Þarna væri verið að fjalla um lagalegan grundvöll hlutaðeigandi ákvarðana og stjórnvaldsfyrirmæla, t.d. reglugerða og gjaldskráa. Hér reyndi því með öðrum orðum á hvaða valdheimildir stjórnvaldið hefði til afskipta og ákvarðana um málefni borgaranna og það yrði að gera ríkar kröfur til þess að þeir sem væru í forsvari fyrir hlutaðeigandi stjórnvöld hefðu vald á því hvernig fara ætti með þær lagaheimildir sem viðkomandi stjórnvaldi bæri að starfa eftir. Hér skiptu gæði lögfræðilegrar ráðgjafar og úrlausn mála af hálfu þeirra lögfræðinga sem kæmu að slíkum málum hjá stjórnvöldum vissulega einnig miklu. Ástæða þess að ég hefði ef til vill sérstakar áhyggjur af þessu umfram það sem kynni að hafa farið úrskaiðis við framkvæmd málsmeðferðareglunnanna væri að það ætti í sjálfu sér ekki að vera vandkvæðum bundið, ef vilji væri til staðar hjá stjórnendum opinberra stofnana, að auka og bæta fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um málsmeðferðarreglurnar. Þar væri verið að fræða og þjálfa fólk í því handverki sem nauðsynlegt væri að viðhafa við afgreiðslu mála í stjórnsýslunni. Handverki sem í sjálfu sér væri endurtekið við úrlausn mismunandi mála eftir því sem við ætti hverju sinni. Ég sæi ekki að það væri þörf á endurskoðun laga eða reglna að þessu leyti væri það á annað borð vilji Alþingis að viðhalda þeim réttaröryggisreglum í þágu borgaranna sem stjórnsýslulögin og hinar óskráðu grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins hljóða um.

Þegar kæmi að efnisreglunum og öðrum þáttum sem lytu að lagalegum grundvelli ákvarðana og valdheimilda stjórnsýslunnar væru hugsanlegar leiðir til úrbóta hins vegar fjölbættari. Ég læt hér nægja að benda á tvö atriði sem ég tel ástæðu til að nefna á þessum vettvangi. Það er grundvallarregla hér á landi að stjórnsýslan er lögbundin. Ákvarðanir stjórnvalda verða þannig að vera í samræmi við lög og eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Það er því ástæða til að spyrja hvort framangreindar niðurstöður um fjölda athugasemda vegna þess að efnisreglum eða reglum um valdmörk hafi ekki verið fylgt og um grundvöll stjórnvaldsfyrirmæla megi að einhverju leyti rekja til þess að lagareglur þær sem stjórnsýslan á að starfa eftir séu ekki nægjanlegar skýrar. Þótt vissulega megi finna dæmi um að skýrari löggjöf hefði verið til bóta í þeim málum sem orðið hafa tilefni athugasemda umboðsmanns þá tel ég að tilvikin séu fleiri þar sem hlutaðeigandi stjórnvöld hafa ekki áður en viðkomandi ákvörðun var tekin eða stjórnvaldsfyrirmæli voru gefin út hugað nægjanlega að lagagrundvöllinum í ljósi þeirra almennu reglna og sjónarmiða sem viðurkennt er að fylgja beri um beitingu og túlkun laga að þessu leyti. Í því efni reynir fyrst og fremst á þekkingu og þjálfun þeirra starfsmanna sem að verkunum koma og þá meðal annars á að

þeir geri þeim ráðamönnum sem koma að verkinu á grundvelli pólitísku umboðs grein fyrir hvaða mörk lögín setja.

Ég taldi rétt að birta niðurstöður úr umræddri samantekt á þessum vettvangi þannig að hún væri sem flestum aðgengileg og gæti þá eftir atvikum orðið þeim til stuðnings sem fjalla um þessi mál. Þess má geta að ég hef kynnt þessar niðurstöður á fundi með umboðsmönnum í vestnorrænu löndunum, þ.e. Danmörku, Noregi, Grænlandi og Færeyjum, og þar var ákveðið að vinna hliðstæðar samantektir úr niðurstöðum umboðsmanna. Að fengnum þeim upplýsingum ætti að gefast tækifæri til að sjá betur hvort mismunur sé á því að hverju athugasemdir þessara umboðsmanna þjóðþinganna hafa beinst og hver kunni að vera skýringin á mismun milli einstakra landa.

Á fyrrnefndum fundi vakti ég sérstaklega máls á því að af þessum 179 álitum hefði umboðsmaður Alþingis í 22 þeirra, eða 12,3% álitanna, talið tilefni til þess að tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn að hann teldi að tilteknir meinbugir væru á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum, sbr. reglu 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þetta voru 4,4% af athugasemdunum í heild og skiptust þær þannig að 13 athugasemdir voru gerðar við ákvæði laga og 10 athugasemdir við ákvæði reglugerða og stjórnvaldsfyrirmæla. Til samanburðar benti ég á að í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1995, bls. 25 til 38, var birt samantekt þar sem tekið var saman yfirlit yfir þau álit umboðsmanns frá árunum 1988 til 1995 þar sem talið var tilefni til tilkynninga um meinbugi á lögum. Alls voru þetta 38 álit eða 7,3% þeirra álita sem umboðsmaður hafði sent frá sér á þessum árum.

Þessar upplýsingar um tilkynningar umboðsmanns Alþingis um meinbugi á lögum vöktu nokkra athygli þegar ég kynnti niðurstöður samantektarinnar á fundi með vestnorrænu umboðsmönnum. Þar kom meðal annars fram að mun fátíðara væri að hliðstæðu ákvæði væri beitt í Danmörku og Noregi. Ekki skal á þessu stigi fullyrt um hugsanlegar ástæður þess en nánari samanburður ætti að geta skýrt það frekar. Með tilliti til þess hversu starfs-hættir umboðsmanns Alþingis og umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku og Noregi eru líkir svo og lagagrundvöllur bæði starfs umboðsmanns og stjórnsýslunnar í þessum löndum, staðnæmdust fundarmenn einkum við það álitaefni hvort sá munur sem almennt er á undirbúningi löggjafar í þessum löndum kynni að eiga hér einhvern hlut að máli. Það væri að minnsta kosti ástæða til þess að hér á landi væri hugað nánar að því hvort sú kunni að vera raunin og þá hvað gera mætti til að bæta þar úr.

7.0. Erlent samstarf og fundir.

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

Dagana 11.–13. júní 2006 sótti ég fund Evrópudeildar alþjóðasamtaka umboðsmanna (IOI) sem haldinn var í Vín í Austurríki.

Dagana 18.–20. júní 2006 var haldinn fundur í Strassborg með tengiliðum evrópska umboðsmannsins (Liason Officers Seminar 2006) og hann sótti Róbert Ragnar Spanó.

Dagana 24.–25. ágúst 2006 var haldin ráðstefna á vegum Nordisk Administrativt Forbund í Kaupmannahöfn og hana sóttum við, ég og Hildur Briem. Á fundinum hafði ég ásamt fleirum framsögu um fundarefnið: Hugtakið stjórnvaldsákvörðun í norrænum stjórnsýslurétti. Þar vék ég meðal annars að þeirri þróun um gerð samninga á vettvangi

stjórnsýslunnar í stað hefðbundinna ákvarðana sem ég geri að umtalsefni í kafla I.5. í þessari skýrslu.

Umboðsmenn þjóðþinganna á Norðurlöndunum halda að jafnaði sameiginlega fundi á tveggja eða þriggja ára fresti þar sem fjallað um hvað er efst á baugi í starfi þessara embætta í hverju landi, breytingar á reglum um þau og stjórnsýsluna almennt. Aukin þýðing fjölþjóðlegra reglna bæði á sviði Evrópusamstarfsins og mannréttinda setur einnig mark sitt á viðfangsefni þessara funda. Dagana 31. ágúst – 2. september 2006 var slíkur fundur haldinn hér á landi og sóttu hann umboðsmenn og starfsmenn frá öllum sjö löndunum.

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 sérstakt samstarf. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn eða tvo fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitaefni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Einn slíkur fundur var haldinn í Nuuk á Grænlandi dagana 27. og 28. apríl 2006. Í tengslum við fundinn var dagskrá þar sem minnst var 10 ára afmælis embættis umboðsmanns grænlenska Landsþingsins og þar flutti ég erindi um stöðu sjálfstæðra kærunefnda innan stjórnsýslunnar í tilefni af áformum um fækkun þeirra þar í landi.

Á árinu 2006 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 2006.

1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2006.

1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2006 voru alls 273 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	266
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	7
Samtals	<u>273</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 skiptust þannig eftir mánuðum:

janúar	25
febrúar	22
mars	29
apríl	20
maí	21
júní	32
júlí	17
ágúst	14
september	19
október	19
nóvember	24
desember	24
Samtals	<u>266</u>

Að þessum 266 kvörtunum stóðu samtals 296 aðilar eða 267 einstaklingar og 29 lögaðilar. Af einstaklingum voru 69 konur og 198 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 22 ára og sá elsti 81 árs en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	0
21 – 30 ára	26
31 – 40 –	47
41 – 50 –	70
51 – 60 –	64
61 – 70 –	44
71 árs og eldri	16

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. Ellefu kvartanir bárust frá einstaklingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 273 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála- fjöldi	Hlutfall af heildaríbúa- fjöldi landsins
Reykjavíkurborg	121	44,3%	37,8%
Höfuðborgarsvæðið	35	12,8%	24,5%
– Garðabær	5		
– Hafnarfjarðarkaupstaður	8		
– Kópavogsbær	17		
– Mosfellsbær	1		
– Seltjarnarneskaupstaður	4		
Suðurnes	24	8,8%	6,1%
– Garður	1		
– Grindavíkurbær	2		
– Reykjanesbær	6		
– Sandgerðisbær	2		
– Vogar	13		
Vesturland	12	4,4%	4,9%
– Akraneskaupstaður	4		
– Borgarbyggð	4		
– Dalabyggð	2		
– Hvalfjarðarsveit	1		
– Snæfellsbær	1		
Vestfirðir	4	1,5%	2,4%
– Bolungarvíkurkaupstaður	3		
– Ísafjarðarbær	1		
Norðurland vestra	8	2,9%	2,4%
– Blönduós bær	4		
– Húnaþing vestra	2		
– Skagafjörður	2		
Norðurland eystra	18	6,6%	9,3%
– Akureyrarkaupstaður	12		
– Fjallabyggð	2		
– Langanesbyggð	1		
– Norðurþing	3		
Austurland	12	4,4%	5,0%
– Fjarðabyggð	6		
– Fljótsdalshérað	1		
– Hornafjörður	2		
– Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
– Vopnafjarðarhreppur	2		
Suðurland	21	7,7%	7,5%
– Árborg	10		
– Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
– Hveragerðisbær	2		
– Rangárþing eystra	2		
– Rangárþing ytra	1		
– Skaftárhreppur	1		
– Vestmannaeyjabær	4		
Íslendingar búsettir erlendis	11	4,0%	
Erlendir aðilar	0	0,0%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	7	2,6%	
	273	100,0 %	100,0%

1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 282 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	78
Mál til meðferðar á árinu	273
Afgreidd mál	282
Mál til meðferðar í árslok	69

Af þeim 69 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2006, var í 36 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í sex málum var beðið eftir athugasemdom frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, tvö mál voru til frumathugunar, 25 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 2006, 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	39
2. Ábending um að leggja réttarágreiðing fyrir dómstóla	11
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	73
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns	
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	18
b) Dómsathafnir	4
c) Einkaréttarleg lögskipti	4
d) Önnur atriði	1
5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	62
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	13
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	57
Samtals	282

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 2006 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.

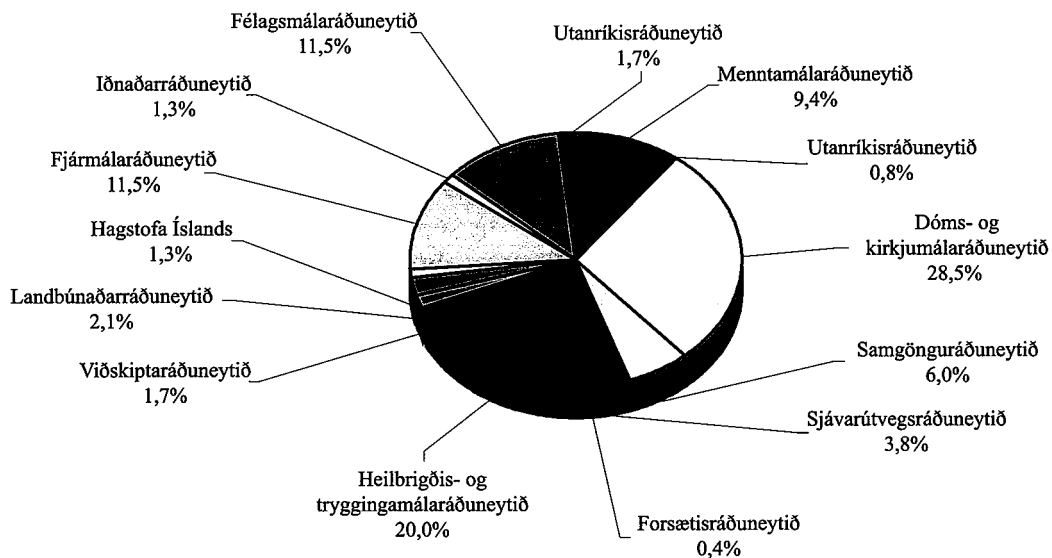
Í þeim tilvikum þegar meðferð á kvörtun lauk strax að lokinni frumathugun var mál afgreitt ýmist áður en frekari upplýsinga var aflað frá hlutaðeigandi stjórnvöldum eða eftir slíka gagnaöflun. Það er því hugsanlegt að í yfirlitinu komi fram nöfn stjórnvalda sem umboðsmaður hefur ekki beint máli formlega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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir

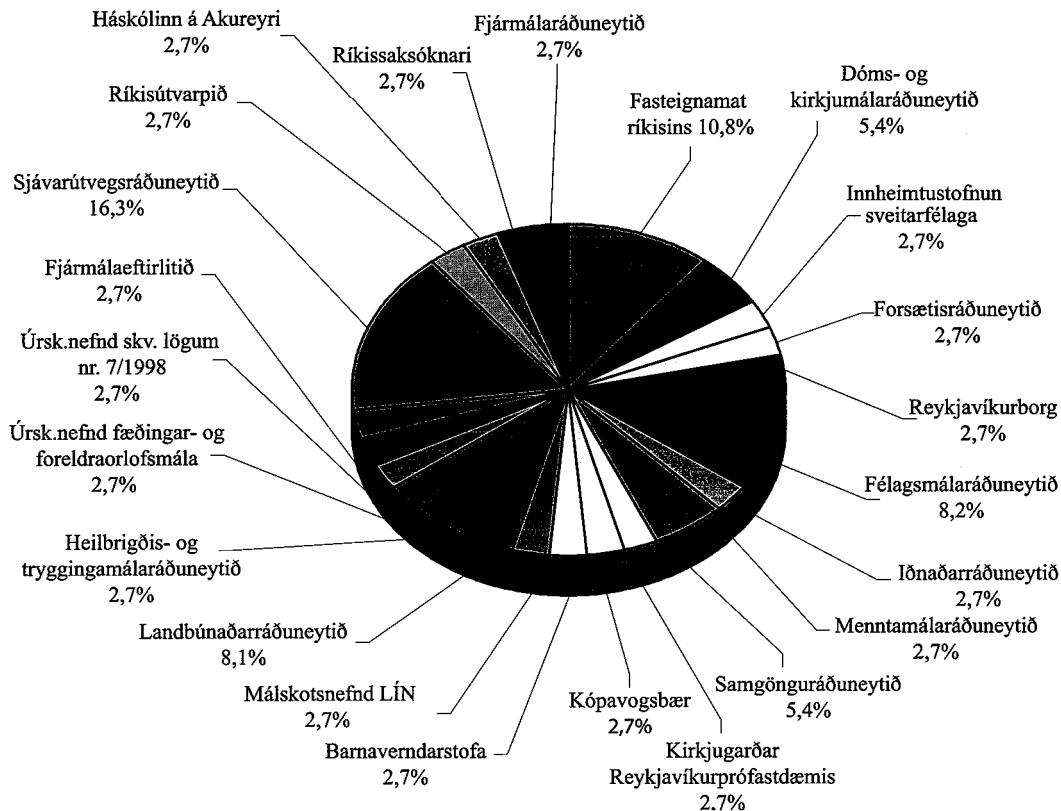
1. Forsætisráðuneytið	
– Ráðuneytið	<u>1</u>
2. Menntamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	10
– Háskólinn á Akureyri	1
– Háskóli Íslands	4
– Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	1
– Málskotsnefnd LÍN	4
– Rannsóknasjóður	1
– Ríkisútlitarpíð	<u>22</u>
3. Utanríkisráðuneytið	
– Ráðuneytið	<u>2</u>
4. Landbúnaðarráðuneytið	
– Ráðuneytið	<u>5</u>
5. Sjávarútvegsráðuneytið	
– Ráðuneytið	8
– Hafrannsóknastofnun	<u>9</u>
6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	22
– Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	1
– Fangelsisýfirvöld	2
– Héraðsdómar	1
– Hæstiréttur	2
– Lögregluyfirvöld	6
– Persónuvernd	5
– Þrestssetrasjóður	2
– Ríkissaksóknari	10
– Sýslumenn	10
– Útlendingastofnun	5
– Örorkunefnd	<u>67</u>
7. Félagsmálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	19
– Barnaverndarstofa	3
– Kærufnd fjöleignarhúsamála	1
– Úrsk.nefnd atvinnuleysisbóta	2
– Vinnuálastofnun	<u>27</u>
8. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	12
– Heilbrigðisstofnanir	7
– Landlæknisembættið	3
– Tryggingastofnun ríkisins	15
– Úrskurðarnefnd almanna- trygginga	<u>47</u>

9. Fjármálaráðuneytið	
– Ráðuneytið	9
– Kjaranefnd	2
– Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	1
– Skattýfirvöld	12
– Ríkistollanefnd	1
– Yfirfasteignamatnefnd	1
– Yfirskattanefnd	<u>27</u>
10. Samgönguráðuneytið	
– Ráðuneytið	11
– Póst- og fjarskiptastofnun	2
– Vegagerðin	<u>14</u>
11. Iðnaðarráðuneytið	
– Ráðuneytið	2
– Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda	<u>3</u>
12. Viðskiptaráðuneytið	
– Ráðuneytið	1
– Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	1
– Fjármálaeftirlitið	<u>4</u>
13. Hagstofa Íslands	<u>3</u>
14. Umhverfissráðuneytið	
– Ráðuneytið	2
– Ferðamálastofa	1
– Úrsk.nefnd skipulags- og byggingar- mála	<u>4</u>
B. Sveitarfélög	
Innheimtustofnun sveitarfélaga	<u>3</u>
Reykjavíkurborg	
– Borgin	7
– Barnaverndarnefnd	2
– Félagshjónusta	2
– Leikskólar	<u>12</u>
Kópavogsbær	<u>1</u>
Reykjanesbær	<u>2</u>
Blönduósbær	<u>2</u>
Húnaþing vestra	<u>1</u>
Akureyrarbær	<u>2</u>
Fjallabyggð	<u>1</u>
Húsavíkurbær	<u>1</u>
Uppsveitir Árnessýslu	<u>1</u>
Vestmannaeyjabær	<u>1</u>
C. Annað	
Óflokkað	<u>11</u>

D. Skráð mál 2006 flokkuð eftir ráðuneytum.



E. Mál flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2006, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

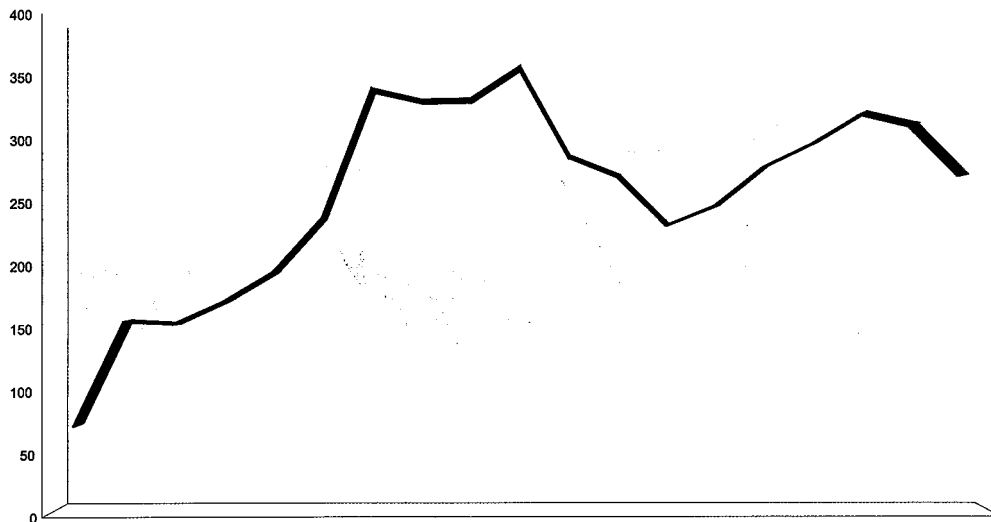


1.5. Skipting skráðra mála 2006 eftir viðfangsefnum.

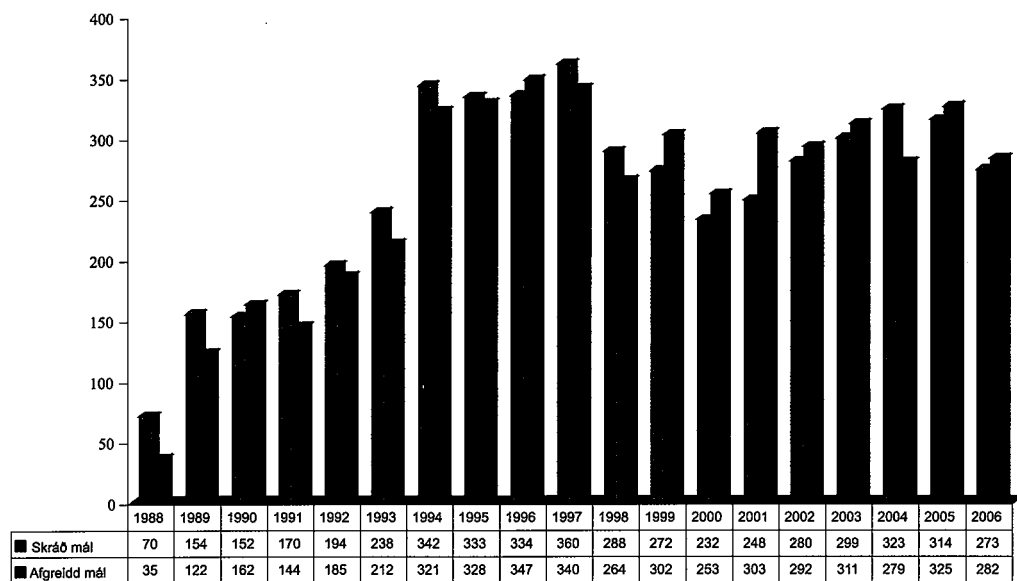
Aðgangur að gögnum og upplýsingum.	3	Málsmeðferð og starfshættir stjórnáskrárinnar	13
Almannaskráning	3	Meðferð ákærvalds	9
Almannatryggingar.	25	Menningarmál.	1
Alþingi.	1	Menntamál.	7
Atvinnuleysistryggingar.	2	Námslán og námsstyrkir	3
Atvinnuréttindi	9	Opinber útboð	1
Börn	4	Opinberir starfsmenn	25
Dómstólar og réttarfar	3	Orlof.	1
Dvalarleyfi	2	Persónuréttindi	2
Eignarréttur	1	Póst- og fjarskiptamál	1
Einkaréttarlegir samningar	1	Samfélagsþjónusta.	1
Fangelsismál	7	Samgöngur.	7
Fasteignamat	1	Samkeppnismál	1
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð.	4	Sektir	1
Félög.	2	Sjávarútvegur	8
Fullnustugerðir	1	Skaðabætur	2
Fjöleignarhús	1	Skattar og gjöld	21
Gjafsókn.	3	Skipulags- og byggingarmál	6
Heilbrigðismál.	7	Styrkveitingar	1
Hæfi	2	Sveitarfélög	14
Innheimta opinberra gjalda.	5	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls.	46
Jarðir/landskipti.	1	Útlendingar	4
Landbúnaður	2	Vátryggingar	1
Lífeyrismál	2	Veiðuréttindi.	2
Löggæsla	3		
		Samtals	273

2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2006.

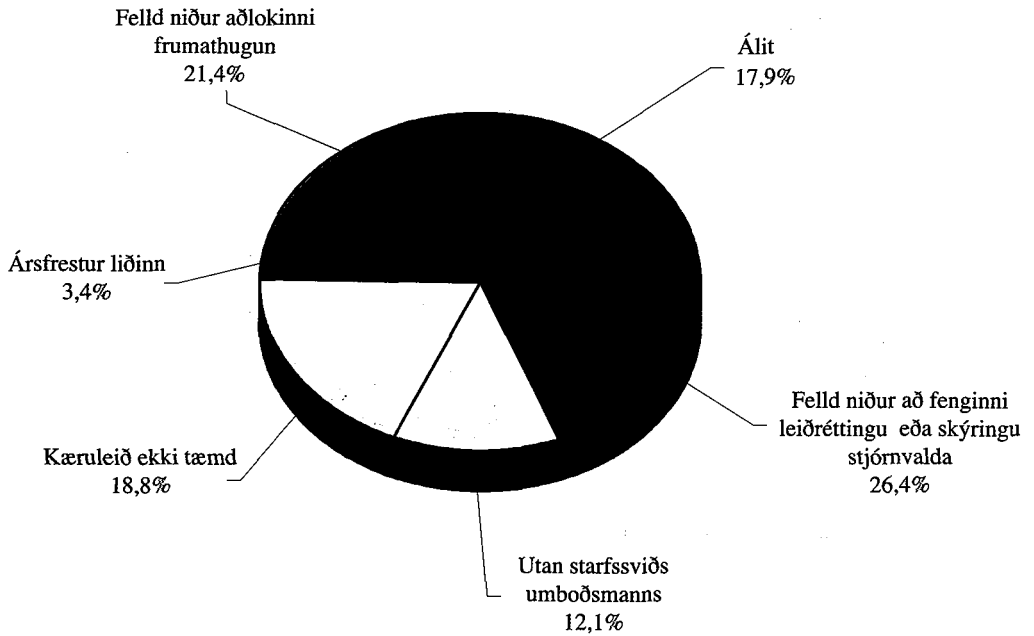


	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280	299	323	314	273



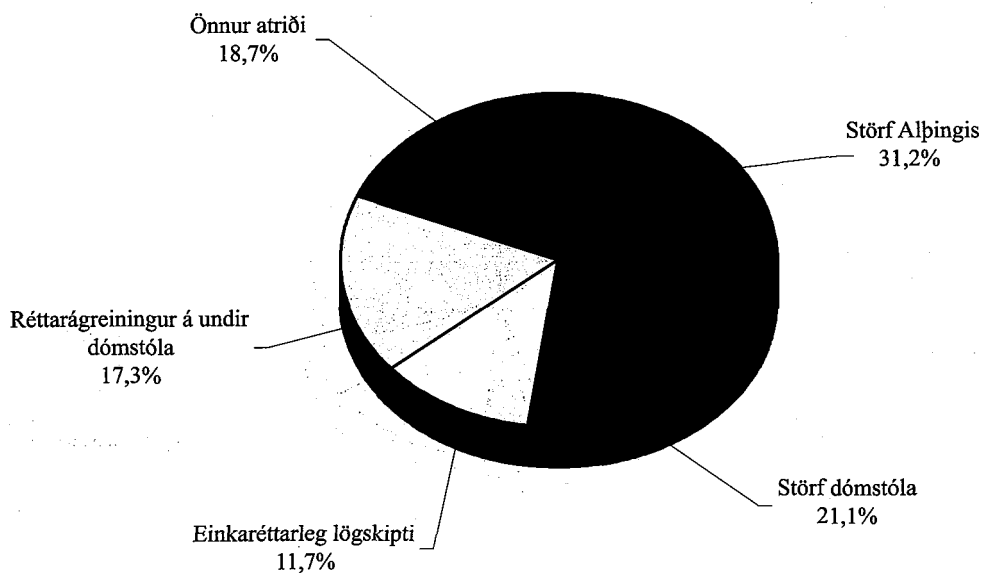
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
■ Skráð mál	70	154	152	170	194	238	342	333	334	360	288	272	232	248	280	299	323	314	273
■ Afgreidd mál	35	122	162	144	185	212	321	328	347	340	264	302	253	303	292	311	279	325	282

2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2006.



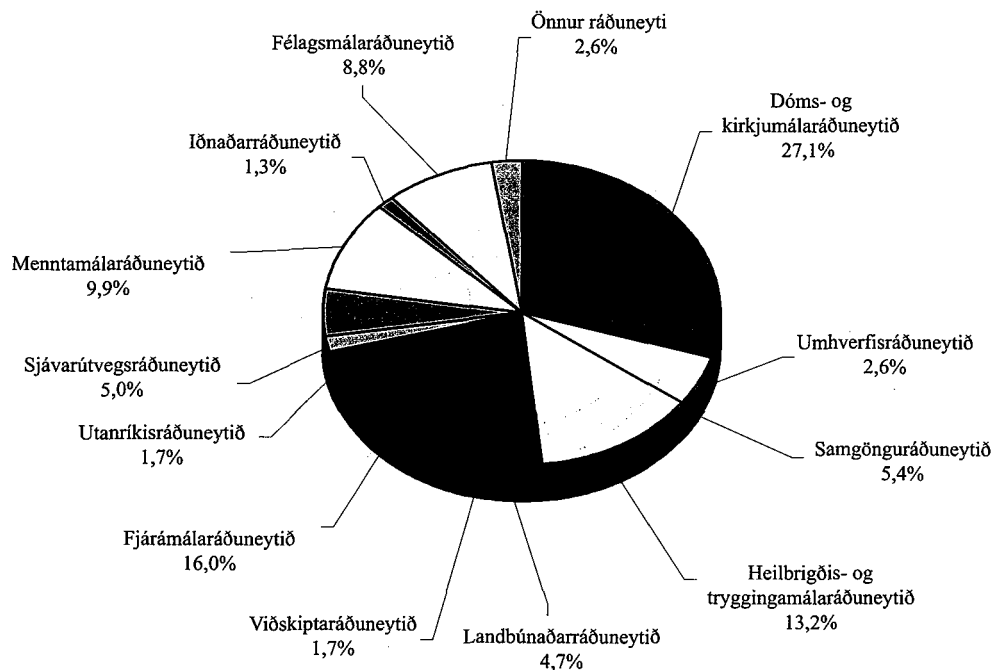
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	7	2	9	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	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
2005	37	96	38	72	9	73
2006	39	73	38	62	13	57
Samtals	861	1267	583	905	163	1028

2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2006.

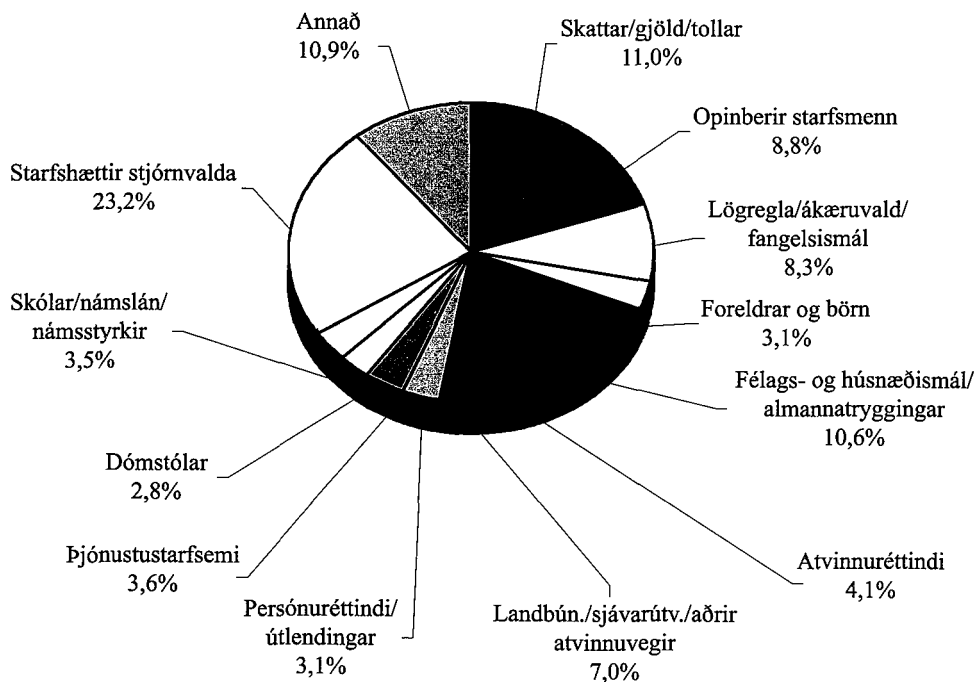


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	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
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
Samtals	182	123	68	101	109

2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2006.



2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2006.



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 og stundum verður það að vera verkefni dómstóla að leggja mat á hvort slík frávik leiði til skaðabótaskyldu stjórnvalda. 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 2006. 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 níu þessara mála hef ég einnig beint almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en í 20 málum sem ég lauk á árinu 2006 beindi ég eingöngu almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 14 álit. Í fjórum 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 einu tilviki hefur stjórnvaldið hafnað að fara að tilmælum mínum en í sjö 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
4572/2005	74	Félagsmálaráðuneytið	X			
4478/2005	199	Félagsmálaráðuneytið	X			
4355/2005	110	Flugmálastjórn Íslands og Samgönguráðuneytið		X		
4686/2006	144	Háskólinn á Akureyri		X		
4417/2005	178	Kirkjugarðar Reykjavíkur-prófastdæma	X			
4113/2004	210	Landbúnaðarráðuneytið		X		
4521/2005	129	Málskotsnefnd LÍN		X		
4298/2004	176	Reykjavíkurborg		X		
4787/2006	116	Ríkissaksóknari		X		
4557/2005	164	Sjávarútvegsráðuneytið			X	
4477/2005	163	Sjávarútvegsráðuneytið	X			
4597/2005	173	Sjávarútvegsráðuneytið				X
4579/2005	147	Úrskurðarnefnd fæðingar og foreldraorlofsmála		X		
4343/2005	68	Yfirfasteignamatnefnd				X
		Samtals	4	7	1	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 kærunefndar er tilmælum umboðsmanns beint til hennar. Það kann að leiða til þess að nefndin leysi að nýju úr máli og í samræmi við þá niðurstöðu gangi málið á ný til úrlausnar hjá lægra stjórnvaldi.

Þá ber einnig að hafa í huga að oft lúta tilmæli umboðsmanns Alþingis að því að bæta þurfi úr ákveðnum annmörkum sem hafi verið á málsmeðferð stjórnvalds þegar það tók þá ákvörðun sem kvörtun til mín laut að. Í þeim tilvikum kann stjórnvald að hafa farið að þeim tilmælum að taka mál fyrir að nýju og þá bætt úr annmörkum 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. Eins og nánar er rakið í kafla III. 24.1 varð sú t.d. raunin vegna afgreiðslu landbúnaðarráðuneytisins á erindi frá aðilum máls nr. 4113/2004.

4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.

Umboðsmaður Alþingis kann að fara þá leið í tilefni af athugun á kvörtun eða máli sem hann hefur tekið upp að eigin frumkvæði að beina almennum tilmælum til hlutað-eigandi stjórnvalda. 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 28 álit þar sem ég beindi almennum tilmælum til viðkomandi stjórnvalds en til viðbótar koma síðan tvö frumkvæðismál sem ég lauk á árinu 2006, annars vegar mál nr. 3566/2002 um athugun á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum, samanburður 2002–2006, og hins vegar mál nr. 4193/2004 um athugun á afgreiðslutíma 48 stjórnvöld- og úrskurðarnefnda. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem ég hafði lýst í áliiti mínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi yrði lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan hafa þá lotið að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi það fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram. Ég lít því svo á að stjórnvöld hafi að því marki sem málin eru ekki enn til meðferðar farið að þeim almennu ábendingum sem ég setti fram á árinu 2006. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
4601/2005	142	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	X		
4212/2004	132	Fasteignamat ríkisins	X		
4218/2004	132	Fasteignamat ríkisins	X		
4306/2005	132	Fasteignamat ríkisins	X		
4210/2004	131	Félagsmálaráðuneytið	X		
4478/2005	199	Félagsmálaráðuneytið	X		
4572/2005	74	Félagsmálaráðuneytið	X		
4579/2005	147	Félagsmálaráðuneytið	X		
4654/2005	59	Fjármálaeftirlitið	X		
4586/2005	182	Fjármálaráðuneytið			X
4355/2005	110	Flugmálastjórn Íslands og Samgönguráðuneytið	X X		
4279/2004	140	Forsætisráðuneytið	X		
4686/2006	144	Háskólinn á Akureyri	X		
4530/2005	58	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið	X		
4351/2005	190	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti			X

4248/2004	62	Innheimtustofnun sveitarfélaga	X		
4474/2005	63	Kærunefnd barnaverndarmála Barnaverndarstofa	X X		
4417/2005	178	Kirkjugarðar Reykjavíkurborgarprófastsdæma	X		
4436/2005	185	Kópavogsbær	X		
4340/2005 og 4341/2005	76	Landbúnaðarstofnun	X		X
4521/2005	129	Málskotsnefnd LÍN	X		
4316/2005	213	Menntamálaráðuneytið	X		
4787/2006	116	Ríkissaksóknari	X		
4680/2006	183	Ríkisútvarpið	X		
4298/2005	176	Samgönguráðuneytið		X	
4583/2005 og 4588/2005	166	Sjávarútvegsráðuneytið		X	
4597/2005	173	Sjávarútvegsráðuneytið	X		
4580/2005	206	Úrskurðarnefnd skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir	X		
		Samtals	26	2	3

Auk þeirra mála sem tilgreind eru í þessu yfirliti um almenn tilmæli sem ég beindi á árinu 2006 til stjórnvalda ættu tvö umfangsmikil frumkvæðismál sem ég lauk á árinu einnig að koma þar fram. Er þetta annars vegar mál nr. 3566/2002 um athugun á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum og hins vegar mál nr. 4193/2004 um afgreiðslutíma hjá 48 sjálfstæðum stjórnvöldum og úrskurðarnefndum. Í báðum þessum málum var þeim tilmælum beint til hlutaðeigandi stjórnvalda að bæta úr annmörkum sem ég gerði athugasemdir við að því marki sem þeir væru enn til staðar. Nánar er gerð grein fyrir niðurstöðum þessara mála og viðbrögðum stjórnvalda í kafla III. 11.1 og 11.2.

5.0. Tilkygningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórnna 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 2006 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. 4163/2004 (sjá bls. 154). Í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að réttaróvissa væri um hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld fiskveiðistjórnarmála gætu á hverjum tíma tekið ákvarðanir um hvort íslensk skip, sem hefðu yfir að ráða aflaheimildum í deilistofnum sem byggðar væru á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, gætu veitt innan íslensku fiskveiðilögsögunnar, og þá með tilliti til réttarstöðu þeirra útgerða sem ættu skip sem hefðu slíkar heimildir og sæktu í stofn innan lögsögunnar sem vísindalegar rannsóknir gæfu vísbendingu um að gæti hugsanlega verið af sömu stofngerð. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að hugað yrði að því hvort og þá hvaða lagabreytinga væri þörf þannig að kveðið yrði með skýrari hætti á um heimildir stjórnvalda fiskveiðistjórnarmála við þær aðstæður sem mál þetta fjallaði um og þá með þau sjónarmið sem fram kæmu í þessu álitinu í huga.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 16. mars 2007, kemur fram að frumvarp til breytinga á lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (þingskjal nr. 239, mál nr. 236), sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi (133. löggjafarþingi), hafi m.a. verið lagt fram í því skyni að skýra lagaheimildir ráðherra til að setja reglur um stjórn á veiðum úr deilistofnum innan fiskveiðilandhelginnar. Við þinglok hafði frumvarpið ekki verið afgreitt úr sjávarútvegsnefnd.

2. Mál nr. 4225/2004 (sjá bls. 81). Í álitinu (í tilefni af frumkvæðisathugun) komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að í ljósi þeirra breytinga sem gerðar voru við meðferð Alþingis á frumvarpi því er síðar varð að lögum nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, léki vafi á því hvort þau verkefni Félags fasteignasala, sem kveðið væri á um í lögnum og eftir stóðu eftir breytingarnar, fælu í sér að uppfyllt væri það skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, að skylduaðild sé nauðsynleg til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna. Ákvað umboðsmaður af þessum sökum að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Alþingis á álitinu sínu, þannig að tekin yrði eftir atvikum afstaða til þess hvort gera þyrfti þá þegar breytingar á gildandi löggjöf með þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 22. mars 2007, kemur fram að ákveðið hafi verið að skipa þriggja manna nefnd til að endurskoða lögina og við þá endurskoðun verði m.a. kannað hvort ástæða sé til að mæla áfram fyrir um skylduaðild að félaginu.

3. Mál nr. 4343/2005 (sjá bls. 68). Í ljósi þess sem fram kom í máli þessu um mismunandi afstöðu stjórnvalda um heimildir yfirfasteignamatnsnefndar til að taka til umfjöllunar stjórnsýslukæru vegna ákvarðana Fasteignamats ríkisins um mat eigna, beindi umboðsmaður því til hlutaðeigandi stjórnvalda, að framkvæmd þessara mála yrði skýrð í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu þannig að kærheimildir til fasteignamatnsnefndar yrðu skýrar og það sama ætti við um leiðbeiningar sem veittar væru við ákvarðanir Fasteignamats ríkisins.

Í bréfi Fasteignamats ríkisins til umboðsmanns, dags. 22. mars 2007, og í bréfum yfirfasteignamatnsnefndar til umboðsmanns, dags. 19. mars og 3. apríl 2007, kemur fram að viðræður hafi átt sér stað milli fasteignamatsins og nefndarinnar og að sameiginlegur skilningur sé um að einungis ákvarðanir Fasteignamats ríkisins um endurmat fasteignamats séu kærnanlegar til yfirfasteignamatnsnefndar. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var símléiðis í júnímánuði sl. frá yfirfasteignamatnsnefnd stóð til að nefndin og fasteignamatnið legðu það nánar niður fyrir sér í hvaða tilvikum væri um frummat að ræða og hvenær endurmat, en úr því hefði enn ekki orðið sökum þess að skipunartími nefndarinnar hefði runnið út 15. maí sl. og ný nefnd hefði enn ekki verið skipuð.

4. Mál nr. 4417/2005 (sjá bls. 178). Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra að hann tæki sérstaklega til athugunar hvort ákvæði laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, með síðari breytingum, væru nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast væri til að kirkjugarðar létu almenningi endurgjaldslaust í té.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 8. september 2006, var lýst áformum um að leggja fram á Alþingi þá um haustið frumvarp til breytinga á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, þar sem m.a. yrði bætt við 28. gr. laganna heimild til að taka gjald fyrir geymslu líka í líkhúsi til að standa straum af kostnaði við gæslu og eftirlit, og voru umboðsmanni send drög að þessu frumvarpi. Í bréfi Kirkjugarða Reykjavíkurprófestsdæma til umboðsmanns, dags. 2. febrúar 1007, kom hins vegar fram að frumvarpsdrögin hefði „dagað uppi“ í fjármálaráðuneytinu, sem fengið hefði frumvarpið til umsagnar. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var símléiðis frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í júlímánuði sl. hefur ráðuneytið beðið átekta eftir niðurstöðu fundar sem kirkjugarðarnir höfðu óskað eftir með fjármálaráðherra vegna málsins, en til stendur að frumvarpið verði lagt fram á komandi þingi, eftir atvikum með eða án framangreindrar tillögu til breytinga á 28. gr. laganna.

5. Mál nr. 4474/2005 (sjá bls. 63). Í áliti sínu vakti umboðsmaður athygli félagsmálaráðherra á þeirri afstöðu sinni að orðalag ákvæðis 4. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 804/2004, um fóstur, kynni að leiða til of mikillar takmörkunar á aðkomurétti fósturforeldra að málum sem lyki með úrskurði um umgengni. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að ákvæðið yrði tekið til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 14. maí 2007, er greint frá því að við heildarendurskoðun reglugerðar nr. 804/2004, um fóstur, hafi verið horft til þeirra tilmæla hans að taka 4. mgr. 25. gr. reglugerðarinnar til endurskoðunar með hliðsjón af sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu, en þar sem heildarendurskoðunin hafi dregist verði nú skoðað á ný hvort rétt sé að gera einungis þá breytingu sem niðurstaða hans í álitinu kveði á um.

6. Mál nr. 4580/2005 (sjá bls. 206). Í álitinu sínu beindi umboðsmaður því til umhverfisráðherra að hann tæki til athugunar hvort rétt væri að hann beitti sér fyrir breytingum á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, þannig að betur yrði tryggt að lögin bæru með sér hvort og þá í hvaða mæli sveitarfélög hefðu heimildir til að ákveða að taka yfir og ákveða fyrirkomulag á þjónustu við fasteignaeigendur í viðkomandi sveitarfélagi. Einnig beindi hann því til ráðherra að hann hefði atvik máls þessa í huga við fræðslu og samskipti við sveitarfélög og heilbrigðisnefndir á þeirra vegum, sem og við staðfestingu á samþykktum sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs, þannig að stuðlað væri að bættum stjórnsýsluháttum á þessu sviði. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sveitarfélagsins Bláskógabyggðar að það tæki til endurskoðunar ákvæði gjaldskrár nr. 410/2005 og samþykktar nr. 408/2005, fyrir hirðu og meðhöndlun seyrur í Bláskógabyggð, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem hann hefði sett fram í álitinu um skýrleika slíkra stjórnvaldsfyrirmæla sem og lagagrundvöll þeirra.

Í bréfi umhverfisráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 23. mars 2007, kemur fram að til athugunar sé í ráðuneytinu að endurskoða fyrirkomulag úrgangslöggjafar og skiptingu ábyrgðar og verkefna milli Úrvinnslusjóðs, sveitarfélaga og atvinnulífsins og að álit umboðsmanns verði haft til hliðsjónar og leiðbeiningar við þá athugun. Þá hafi ráðuneytið við meðferð sams konar samþykktar og fjallað var um í álitinu og komið hafi til staðfestingar hjá ráðuneytinu frá áramótum bætt inn tilvísun í 4. og 11. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Ennfremur verði tekið mið af álitinu við fræðslu og samskipti við sveitarfélög og heilbrigðisnefndir á þeirra vegum.

Í bréfi sveitarstjóra Bláskógabyggðar til umboðsmanns, dags. 19. mars 2007, kemur fram að í bókun byggðaráðs sveitarfélagsins frá 30. janúar 2007, sem staðfest var af sveitarstjórn sama dag, segi að byggðaráð leggi til að tilmæli umboðsmanns til sveitarfélagsins um að það taki til endurskoðunar ákvæði gjaldskrár nr. 410/2005 og ákvæði samþykktar nr. 408/2005 verði höfð til hliðsjónar við endurskoðun samþykktarinnar og gjaldskrárinnar sem fara muni fram á þessu ári.

7. Mál nr. 4700/2006 (sjá bls. 149). Í álitinu sínu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að með þeim breytingum á ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, um akstursþróttir og aksturskeppni, sem gerðar voru með reglugerðum nr. 252/2005 og nr. 673/2006, þar sem tvennum félagasamtökum var falið vald til að veita leyfi til að halda aksturskeppni, hefði vald til slíkra leyfisveitinga, sem samkvæmt 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 heyrir undir lögreglustjóra, verið framselt til aðila utan stjórnsýslukerfisins og að þetta valdframsal hefði ekki átt sér fullnægjandi stoð í 34. gr. umferðarlaga eða öðrum ákvæðum laga. Þá yrði ekki séð að það samrýmdist umræddri lagaheimild að samgönguráðherra gæti með reglugerð kveðið á um skyldu lögreglustjóra til að veita tilgreindum félagasamtökum þau leyfi sem lögreglustjóri væri einn valdbær til að veita. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðherra að þegar yrði tekið til athugunar hvernig framangreindu reglugerðarákvæði yrði breytt þannig að það samræmdu lögum og að þau sjónarmið sem fram kæmu í þessu álitinu yrðu höfð til hliðsjónar við þá endurskoðun.

Í bréfi samgönguráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 2. apríl 2007, kom fram að unnið væri að heildarendurskoðun reglugerðarinnar og að ábendingar umboðsmanns vegna 2. gr. reglugerðarinnar yrðu hafðar að leiðarljósi við þá vinnu. Ný reglugerð um þessi mál var gefin út af samgönguráðherra 6. júní 2007 og er hún nr. 507/2007.

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2006.

1.0. Almannatryggingar.

1.1. Tryggingastofnun ríkisins. Málshraði. (Mál nr. 4647/2006)

A kvartaði yfir því að hafa ekki fengið viðbrögð frá Tryggingastofnun ríkisins við andmælum sínum við endurreikningi bóta ársins 2004 en þau höfðu borist stofnuninni í desember 2005. Í svari tryggingastofnunar, dags. 16. febrúar 2006, við fyrirspurnarbréfi umboðsmanns, dags. 10. sama mánaðar, kom fram að stofnuninni hefðu borist liðlega 1000 andmæli vegna endurreiknings bóta ársins 2004 og væri erindi A þeirra á meðal. Vegna manneklu og rekstrarfjárskorts væri hins vegar fyrirséð að allt að 6–8 mánuðir gætu liðið þar til unnt yrði að svara þessum erindum. Umboðsmaður ritaði tryggingastofnun á ný bréf, dags. 20. febrúar 2006, þar sem hann óskaði eftir upplýsingum um hvort áform væru uppi hjá stofnuninni að senda A og öðrum í sömu stöðu tilkynningar í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 þar sem fram kæmi hverjar væru ástæður tafa á afgreiðslu erinda þeirra og hvenær ákvörðunar væri að vænta. Í svarbréfi tryggingastofnunar sem barst umboðsmanni 2. mars kom fram að stofnunin hefði ákveðið að senda A og öðrum lífeyrisþegum, sem sent hefðu inn hliðstæð andmæli við endurreikningi bóta ársins 2004, bréf þessa efnis.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 13. mars 2006. Jafnframt ritaði hann heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf, dags. sama dag, þar sem hann vakti athygli ráðherra á málinu og þeirri stöðu sem uppi væri hjá Tryggingastofnun ríkisins varðandi afgreiðslutíma erinda.

1.2. Gjaldtaka fyrir notkun á CPAP-öndunarvél. Lagaheimild. Jafnræðisregla. Leiðbeiningar um kærueimild. (Mál nr. 4715/2006)

A kvartaði yfir gjaldtöku fyrir notkun á CPAP-öndunarvél. Með reglugerð nr. 972/2003 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 460/2003, um styrki Tryggingastofnunar ríkisins vegna hjálpartækja, var sjúkratryggðum gert skylt að greiða hluta af kostnaði vegna skiptanlegra fylgihluta og rekstrarvara fyrir slíkar öndunarvélar ásamt þjónustu við þær.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina með bréfi til A, dags. 21. desember 2006. Þar benti hann á að í 3. mgr. 33. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, væri lagaheimild til gjaldtöku vegna hjálpartækja sem einstaklingar ættu rétt á að fá styrk vegna samkvæmt a-lið 1. mgr. sömu greinar og hefði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra nýtt þá heimild með setningu fyrrnefndra reglugerða. Taldi umboðsmaður að það að löggjafinn hefði valið að nota orðið „styrkur“ í a-lið 1. mgr. 33. gr. laganna benti til þess að ekki hefði verið ætlun löggjafans að ríkið bæri allan kostnað við að afla hjálpartækja. Tók umboðsmaður fram að það væri almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það, hvernig til hefði tekist um löggjöf sem Alþingi hefði sett.

Umboðsmaður benti á að jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 girti ekki fyrir að heimilt væri að mismuna mönnum ef til slíkrar mismununar stæðu málefnaleg sjónarmið. Samkvæmt svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins hefði mat á alvarleika grunnsjúkdóms þeirra einstaklinga sem þarfnast CPAP-öndunarvéla ráðið því að umrætt gjald hefði verið tekið upp vegna þeirra en ekki annarra öndunarvéla. Þá hefðu almenn sjónarmið almannatrygginga um að koma skyldi til móts við þá sem væru meira veikir eða metnir í þörf fyrir meiri aðstoð en aðrir, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, staðið að baki hærra niðurgreiðsluhlutfalli öryrkja, aldraðra og barna undir 18 ára aldri. Taldi umboðsmaður því að málefnaleg sjónarmið hefðu legið að baki ákvörðun um mismunandi þátttöku notenda í kostnaði við mismunandi tegundir öndunarvéla og aukinnar niðurgreiðslu til tiltekinna hópa.

Umboðsmaður tók fram að það væri mikilvægt að stjórnvöld gættu nákvæmni þegar þau skýrðu einstaklingum frá ástæðu gjaldtöku. Taldi hann óheppilegt hvernig tilkynningarbréf Landspítala-háskólasjúkrahúss um grundvöll gjaldtökunnar hefði verið orðað. Þá upplýsti hann A um að í tilkynningarbréfinu og síðari bréfum vegna gjaldtökunnar hefði láðst að veita honum leiðbeiningar um kæruehimild til úrskurðarnefndar almannatrygginga samkvæmt 7. gr. laga nr. 117/1993. Af því tilefni hefði hann sent heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf með ósk um að ráðuneytið vekti athygli tryggingastofnunar og Landspítala-háskólasjúkrahúss á skyldu til að veita leiðbeiningar um kæruehimild þegar innheimt væru gjöld á grundvelli laga nr. 117/1993.

1.3. Ákvæði í umsóknareyðublaði um lífeyrisgreiðslur. (Mál nr. 4741/2006)

A kvartaði yfir því að á umsóknareyðublaði Tryggingastofnunar ríkisins um lífeyrisgreiðslur væri það sett sem skilyrði fyrir greiðslunum að umsækjandi um þær heimilaði stofnuninni að millifæra ofgreidda fjárhæð af bankareikningi sínum ef bætur væru fyrir mistök sannanlega ofgreiddar. Var umrætt skilyrði að finna í 2. mgr. yfirlýsingar í niðurlagi umsóknareyðublaðsins í reit sem nefndur var „staðfesting umsóknar“.

Í tilefni af erindi A ritaði umboðsmaður Tryggingastofnun ríkisins bréf, dags. 20. júní 2006, þar sem hann rakti efni 47. og 50. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, þar sem meðal annars væri fjallað um heimild tryggingastofnunar til að draga ofgreiddar bætur frá bótum sem bótaþegi kynni síðar að öðlast rétt til og um endurkröfurétt stofnunarinnar á hendur bótaþega samkvæmt almennum reglum. Óskaði umboðsmaður eftir því að stofnunin upplýsti á hvaða lagagrundvelli skilyrði það sem fram kæmi í 2. mgr. umræddrar yfirlýsingar um að umsækjandi heimilaði tryggingastofnun að millifæra ofgreidda fjárhæð af bankareikningi sínum, væri byggt.

Í svarbréfi tryggingastofnunar, dags. 14. júlí 2006, sagði að lagaheimild fyrir umræddu ákvæði á umsóknareyðublaði fyrir lífeyrisgreiðslur væri ekki fyrir hendi en textinn hefði hins vegar verið á slíkum eyðublöðum um árabíl. Kom fram í svarbréfinu að heimildinni til þess að millifæra fjárhæðir af reikningi bótaþega á grundvelli ákvæðisins hefði nær eingöngu verið beitt þegar lagfæra þyrfti greiðslur sem greiddar væru af misgáningi eða fyrir mistök. Slík mistök gætu bæði verið mannleg og átt rót sína í tölvuvinnslum. Einnig væri nokkuð um það að óskað væri bakfærslna þegar tilkynningar bærust um andlát greiðsluþega og bætur viðkomandi mánaðar hefðu verið afgreiddar. Í bréfinu var vikið að hagræðinu sem þetta fyrir-

komulag hefði í för með sér og áréttað að ef um venjulegar ofgreiðslukröfur væri að ræða væri innheimtuleglum 50. gr. almannatryggingalaga beitt. Að lokum var það tekið fram í bréfi stofnunarinnar að hún liti ekki svo á að umsækjendum væri skylt að undirrita umrædda yfirlýsingu í þeim skilningi að væri það ekki gert leiddi það til synjunar umsóknarinnar.

Í tilefni af því sem fram kom í svarbréfi Tryggingastofnunar ríkisins ritaði umboðsmaður stofnunarinnar annað bréf, dags. 12. september 2006, þar sem hann óskaði eftir afstöðu stofnunarinnar til þess hvort ástæða kynni að vera til þess að gera breytingar á umræddu umsóknareyðublaði. Í bréfi umboðsmanns sagði meðal annars:

„Hef ég í þessu sambandi í fyrsta lagi í huga að ég fæ ekki séð að með nokkrum hætti sé það gefið til kynna á umræddu eyðublaði að hinn staðlaði texti sé valkvæður eða að umsækjandi geti með einhverjum hætti vikið sér undan því að veita stofnunarinni umrædda heimild án þess að fyrirgera um leið rétti sínum til bóta. Í öðru lagi bendi ég á að þótt vissulega kunni að vera verulegt hagræði í því fólgið fyrir Tryggingastofnun ríkisins að geta endurheimt ofgreitt fé án mikils umstangs í þeim tilvikum sem nefnd eru í svarbréfi stofnunarinnar til mín, þá verður ekki séð að orðalag hins staðlaða texta sé takmarkað við slík tilvik. Þvert á móti segir einfaldlega að séu bætur „sannanlega ofgreiddar og ofgreiðslan stafar af mistökum“ heimili umsækjandi stofnunarinnar að millifæra hina ofgreiddu fjárhæð af bankareikningi sínum. Ég fæ ekki séð að orðið „mistök“ útiloki eitt og sér önnur tilvik en þau þegar bótapegi er látinn eða starfsmaður t.d. slær af misgáningi ranga upphæð inn í tölvukerfi stofnunarinnar. Í þriðja lagi vísa ég til þess sem sagði í athugasemdum [A], um þær leiðbeiningar sem hún hafi fengið frá starfsfólki tryggingastofnunar, og kann að gefa vísbendingu um að starfsfólk stofnunarinnar telji umsækjendum ekki heimilt að strika hinn staðlaða texta út. Ég tek það þó fram í þessu sambandi að ég hef ekki tekið afstöðu til málsatvika í tilfelli [A] að þessu leyti sé uppi ágreiningur um það hvernig leiðbeiningar hún fékk frá starfsfólki stofnunarinnar.“

Í svarbréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 27. september 2006, kom fram að með hliðsjón af athugasemdum umboðsmanns Alþingis hefði verið ákveðið að gera breytingar á umræddu eyðublaði og yrði texti sá er kvörtun A beindist að fjarlægður. Umboðsmanni barst svo sýnishorn af hinu breytta eyðublaði með bréfi stofnunarinnar, dags. 9. október 2006. Í tilefni af því tilkynnti umboðsmaður A með bréfi, dags. 23. október 2006, að athugun hans á máli hennar væri lokið.

A hafði síðan samband við umboðsmann að nýju 6. nóvember 2006 og greindi frá því að við komu í afgreiðslu tryggingastofnunar í Reykjavík þann dag hefðu gömlu eyðublöðin enn verið í notkun óbreytt. Í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns upplýsti stofnunin að tafir hefðu orðið á útgáfu nýrra eyðublaða en þau væru nú komin í notkun.

Í framhaldi af þessu lauk umboðsmaður afskiptum sínum af málinu.

2.0. Atvinnuréttindi.

2.1. Veiting lyfsöluleyfis. Rannsóknarregla. Rökstuðningur. (Mál nr. 4530/2005)

A kvartaði yfir ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um að veita B lyfsöluleyfi í X og málsmeðferð bæjarstjórnar X á því máli.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 23. október 2006. Þar rakti hann viðeigandi ákvæði lyfjalaga nr. 93/1994, einkum 3. mgr. 20. gr. og 21. gr. laganna, forsögu þeirra og lögskýringargögn að baki þeim. Benti umboðsmaður á að samkvæmt 1. gr. laganna væri það eitt markmiða þeirra að tryggja landsmönnum nægilegt framboð af nauðsynlegum lyfjum með sem hagkvæmastri dreifingu þeirra á grundvelli eðlilegrar samkeppni og í samræmi við þær reglur sem gildi á hinu Evrópska efnahagssvæði. Þá væri það einnig meðal markmiða laganna að tryggja eftir föngum gæði og öryggi lyfja og lyfjabjónustu, draga úr óhóflægri notkun lyfja og minnka lyfjakostnað.

Umboðsmaður benti á að í 20.–22. gr. frumvarps þess er síðar varð að lyfjalögum nr. 93/1994 hefði, eins og í nágildandi lögum, verið að finna skilyrði fyrir veitingu lyfsöluleyfis og stofnun lyfjabúða. Rakti hann þær breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í meðförum heilbrigðis- og trygginganefndar áður en það var afgreitt af þinginu og ummæli í athugasemdum meirihluta heilbrigðis- og trygginganefndar þar að lútandi. Umboðsmaður dró þá ályktun að grundvallarhugsunin að baki þeim áskilnaði 3. mgr. 20. gr. lyfjalaga, að við mat á umsóknum um ný lyfsöluleyfi skyldi stuðst meðal annars við íbúafjölda að baki lyfjabúð og fjarlægð hennar frá næstu lyfjabúð, hefði einkum verið sú að tryggja markmið 1. gr. laganna um örugga lyfjadreifingu um allt land. Það skyldi gert þannig að spornað yrði við því að rekstrargrundvelli lyfjabúðar sem fyrir væri í sveitarfélagi í dreifbýli væri raskað þegar lagt væri mat á umsókn annars aðila um lyfsöluleyfi vegna stofnunar nýrrar lyfjabúðar. Benti hann jafnframt á að þessi skilningur á 3. mgr. 20. gr. styddist einnig við það ákvæði 2. másl. 1. mgr. 21. gr. lyfjalaga að lyfjafræðingi mætti einungis veita eitt lyfsöluleyfi í senn, en leyfishafi gæti sótt um leyfi til að reka útibú frá lyfjabúð sinni í byggðarlagi þar sem ekki væri starfrækt lyfjabúð. Það mætti því ljóst vera að í þessum tilvikum hefði löggjafinn talið rétt að gefa þeim markmiðum lyfjalaga „að tryggja landsmönnum nægilegt framboð af nauðsynlegum lyfjum“ og „að lyfjadreifing [væri] hluti heilbrigðisþjónustu“ sérstakt vægi umfram markmið laganna um eðlilega samkeppni.

Umboðsmaður taldi ljóst að þau sjónarmið sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði lagt til grundvallar veitingu lyfsöluleyfis til B hefðu leitt til þess að ráðuneytið hefði ekki gert fullnægjandi reka að því að leggja viðhlítandi grundvöll að niðurstöðu sinni með því að kanna þau atriði sérstaklega sem tiltekin væru í 3. mgr. 20. gr. lyfjalaga þannig að fullnægt væri rannsóknarskyldu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Áréttaði umboðsmaður í þessu sambandi að þótt hann gerði í sjálfu sér ekki athugasemdir við það að umsögn viðkomandi sveitarstjórnar hefði töluvert vægi við úrlausn mála á grundvelli 3. mgr. 20. gr. lyfjalaga bæri ráðherra að lögum ábyrgð á því að ákvörðun af þessu tagi yrði ekki tekin nema á grundvelli málefnalegra og lögmætra sjónarmiða og að gættum réttum málsmeðferðarreglum.

Var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð og ákvörðun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um að veita B lyfsöluleyfi í X hefði ekki verið í samræmi við 3. mgr. 20. gr. lyfjalaga nr. 93/1994.

Athugun umboðsmanns beindist einnig að því hvort ráðuneytinu hefði verið rétt, að fenginni beiðni lögmanns A um rökstuðning fyrir umræddri ákvörðun, sbr. 21. gr. stjórnarsýslulaga, að láta hjá líða að veita henni fullnægjandi rökstuðning í merkingu 22. gr. sömu laga á þeim forsendum að A teldist ekki aðili að því máli sem lauk með ákvörðun ráðuneytisins um að veita B lyfsöluleyfi. Umboðsmaður rakti ummæli í athugasemdum með frumvarpi því er varð að stjórnarsýslulögum og taldi ljóst að með hugtakinu „aðili máls“ væri ekki einvörðungu átt við þá sem ættu beinna hagsmuna að gæta, þótt það væri meginreglan, heldur gætu þeir einnig fallið þar undir sem hefðu óbeinna hagsmuna að gæta, „svo sem nágrannar“ líkt og fram kæmi í athugasemdunum. Eftir að hafa fjallað um það mat sem fram þyrfti að fara á hagsmunum viðkomandi og tengslum við mál til þess að hægt væri að draga ályktun um hvort um aðila máls væri að ræða, rakti umboðsmaður tengsl A við lyfsöluleyfisumsókn B. Í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu hefði á grundvelli 1. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga borið að veita A umbeðinn rökstuðning fyrir ákvörðun sinni um veitingu lyfsöluleyfis til B og þá í samræmi við efniskröfur 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Taldi umboðsmaður ljóst að bréf ráðuneytisins til lögmanns A, dags. 22. júlí 2005, hefði ekki uppfyllt lagaskilyrði um efni slíks rökstuðnings.

Umboðsmaður taldi ljóst að ákvörðunin um veitingu lyfsöluleyfis í X hefði haft veruleg áhrif á hagsmunum A. Eins og atvikum væri háttað, og að virtum hagsmunum B, væru hins vegar ekki forsendur til að beina þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki ákvörðunina til endurskoðunar. Það yrði að vera verkefni dómstóla að skera úr því hvort og þá hvaða afleiðingar að lögum þeir annmarkar sem að hans álitinu væru á nefndri ákvörðun ráðuneytisins ættu að hafa og þá hvort A ætti eftir atvikum skaðabótarétt af því tilefni. Beindi umboðsmaður hins vegar þeim tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það tæki framvegis, við úrlausn mála á grundvelli 3. mgr. 20. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, mið af þeim sjónarmiðum sem hann rakti í álitinu.

Ég ritaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu bréf, dags. 5. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 30. maí 2007, kemur fram að á fundi sem ráðuneytið hafi þá nýverið átt með A og lögmanni hennar hafi ráðuneytið upplýst að það tæki ekki afstöðu til hugsanlegrar skaðabótakröfu hennar og leiðbeint henni að beina slíkri kröfu, ef til kæmi, til eimbættis ríkislögmanns á grundvelli laga nr. 51/1985, um ríkislögmann. Þá segir í bréfinu:

„Ráðuneytið hefur undanfarnar vikur haft til umfjöllunar umsókn um nýtt lyfsöluleyfi á Akranesi. Ráðuneytið hefur í því máli leitast við að fara að leiðbeiningum í fyrrgreindu álitu umboðsmanns og m.a. af því tilefni gefið starfandi lyfsöluleyfishafa á Akranesi tækifæri til að koma að athugasemdum og gögnum.“

2.2. Skil á starfsleyfi til miðlunar váttrygginga. Hlutverkabundin valdmörk. Valdbærni. (Mál nr. 4654/2006)

A kvartaði yfir málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins sem hófst í kjölfar dóms Héraðsdóms Reykjavíkur þar sem A var dæmdur sekur um refsiverða háttsemi. Lauk málsmeðferðinni með því að A skilaði inn starfsleyfi sínu sem löggiltur váttryggingamiðlari

samkvæmt lögum nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga. A hélt því fram að hann hefði skilað inn starfsleyfinu á grundvelli þess að Fjármálaeftirlitið lýsti þeirri afstöðu að afturkalla bæri leyfið.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 20. nóvember 2006. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga, og laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Hann tók fram að í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998 væri kveðið á um að meiri háttar ákvarðanir skyldi bera undir stjórn Fjármálaeftirlitsins. Af athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/1998 mætti ráða að það væri afstaða löggjafans að stjórn Fjármálaeftirlitsins tæki þátt í mikilvægum ákvörðunum sem varði eftirlit og aðgerðir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum. Hún væri ákveðinn öryggisventill gagnvart fjármagnsmarkaðnum sem tryggði að meðalhöfssjónarmiða væri gætt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins. Hún ætti að hafa mikið vald við ákvarðanatöku. Einnig væri ljóst af athugasemdunum að löggjafinn hefði ákveðið að fela stjórninni það hlutverk að skilgreina hvaða ákvarðanir teldust meiri háttar í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998. Umboðsmaður benti á að stjórnin hefði sett sér reglur um störf sín sem tekið hafi gildi á árinu 2000. Í 1. mgr. 4. gr. þeirra væri mælt fyrir um að til meiri háttar ákvarðana teldist ákvörðun um að leggja til afturköllun starfsleyfis eftirlitsskylds aðila. Umboðsmaður taldi að með hliðsjón af þessu væri það stjórn Fjármálaeftirlitsins sem tæki ákvarðanir um hvort starfsleyfi váttryggingamiðlara yrði afturkallað á grundvelli heimildarákvæðis 4. tölul. 1. mgr. 34. gr. laga nr. 32/2005. Hún væri að lögum ein bær til að ákveða það hvort taka ætti íþyngjandi ákvörðun um afturköllun starfsleyfis. Í þessu valdi fælist að það væri í hennar verkahring að taka efnislega afstöðu til þess hvort skilyrði afturköllunar starfsleyfis væru uppfyllt.

Umboðsmaður taldi að Fjármálaeftirlitið hefði lýst því viðhorfi sínu í bréfasamskiptum við lögmann A að A fullnægði ekki lengur lögmaeltum kröfum til að hafa starfsleyfi sem váttryggingamiðlari og því væru skilyrði afturköllunar fyrir hendi. Benti umboðsmaður á að valdmörk stjórnvalda væru bundin af lögum og væri bærne stjórnvalda til að fjalla um ákveðin viðfangsefni nánar afmörkuð í þeim lagaheimildum sem gilda um starfsemi stjórnvaldsins. Þar kynnu lög að gera ráð fyrir tiltekinni hlutverkaskiptingu og greina á milli ákvarðana sem ríkisstofnun gæti tekið á ábyrgð forstöðumanns og þeirra sem að lögum væru á valdi stjórnar slíkrar stofnunar. Hvað síðarnefnda flokkinn varðar taldi umboðsmaður að þegar um íþyngjandi ákvarðanir væri að ræða sem kynnu meðal annars að hafa í för með sér inngríp í atvinnuréttindi manna, gæti málsmeðferð stofnunar ekki falið í sér að lýst væri eindreginni afstöðu gagnvart aðila til þess hver skyldi vera niðurstaða máls, a.m.k. þegar um matskenndar ákvarðanir væri að ræða, án þess að slík afstaða og málsmeðferð hefði verið borin undir stjórn stofnunar með fullnægjandi hætti. Með tilliti til þess að það var í verkahring stjórnar Fjármálaeftirlitsins að taka ákvörðun um sviptingu starfsleyfis, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 87/1998 og starfsreglur stjórnarinnar frá árinu 2000, taldi umboðsmaður að það viðhorf Fjármálaeftirlitsins að stofnuninni væri heimilt að upplýsa eftirlitsskyldan aðila fyrirfram um þá afstöðu að skilyrði væru talin fyrir afturköllun, miðað við fyrirbyggjandi gögn máls, stæðist ekki lög, svo framarlega sem umrædd afstaða og málsmeðferð hefði ekki áður verið borin undir stjórn stofnunarinnar með fullnægjandi hætti.

Það var niðurstaða umboðsmanns að mál A hefði ekki verið borið undir stjórn Fjármálaeftirlitsins þannig að fyrir lægi með fullnægjandi hætti, eins og gögnum málsins var hagað, að stjórnin hefði tekið afstöðu til afturköllunar starfsleyfis A eða að minnsta kosti sýnilega ekki gert athugasemd við þá ráðagerð Fjármálaeftirlitsins að kynna A þá afstöðu að skilyrði væru uppfyllt til að afturkalla starfsleyfi hans.

Málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins hefði því að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög. Umboðsmaður tók í þessu sambandi fram að hann gerði ekki athugasemdir við að starfsmenn ríkisstofnunar upplýstu aðila máls um leiðir og úrræði sem til greina kæmi að beita í máli hans þótt endanlegt ákvörðunarvald væri í höndum sjálfstæðrar stjórnar, enda væri jafnan gætt varfærni í þeim efnum og réttaröryggisreglna stjórn-sýslulaga. Öðru máli gegndi hins vegar um þau tilvik þar sem stofnunin tæki við slíkar aðstæður beinlínis fyrirfram afstöðu til endanlegs efnis ákvörðunar út frá atvikum máls án þess að slík afstaða og málsmeðferð hefði verið borin með fullnægjandi hætti undir stjórn stofnunarinnar sem færi með hinar lögbundnu valdheimildir til að taka slíkar ákvarðanir.

Umboðsmaður taldi að það yrði að vera verkefni dómstóla að skera úr því hvort A ætti rétt til skaðabóta eða eftir atvikum annarra úrræða vegna málsmeðferðar Fjármálaeftirlitsins. Beindi umboðsmaður hins vegar þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í þessu álit. Einnig beindi hann þeim tilmælum til stjórnar Fjármálaeftirlitsins að tekið yrði til athugunar hvort endurskoða ætti gildandi reglur um störf hennar og þá að lagt yrði mat á hvort ástæða væri til að móta verklags- og leiðbeiningarreglur um hvernig háttáð skyldi samskiptum stofnunarinnar og stjórnar við meðferð mála þar sem stjórnin væri ein bær til að taka hina endanlegu ákvörðun.

Ég ritaði bæði Fjármálaeftirlitinu og stjórn þess bréf, dags. 5. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið þeim tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi Fjármálaeftirlitsins, dags. 23. febrúar s.á., segir m.a.:

„1. Fjármálaeftirlitið hefur til hliðsjónar álit yðar eftir því sem við á þrátt fyrir að eftirlitið hafi ekki verið sammála efnislegru niðurstöðu yðar í nefndu máli.

2. Um mitt ár 2006 var hafin endurskoðun á reglum um störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins. Var álit yðar haft til hliðsjónar við þá vinnu. Þann 26. janúar sl. komu til framkvæmda endurskoðaðar reglur um störf stjórnar Fjármálaeftirlitsins. Reglurnar eru birtar á heimasíðu eftirlitsins (www.fme.is).

Fjármálaeftirlitið telur að ágætt verklag sé milli forstjóra eftirlitsins og stjórnar um hvernig háttáð skuli samskiptum innan eftirlitsins við meðferð mála þar sem stjórnin er ein bær til að taka ákvörðun í máli.“

3.0. Börn.

3.1. Meðlög. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. Skuldajöfnuður. Stjórnvaldsákvörðun. Vandaðir stjórnáskilgreiningar. (Mál nr. 4248/2004)

A kvartaði yfir ákvörðun stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga um að synja beiðni hans um endurgreiðslu barna- og vaxtabóta sem skuldajafnað hafði verið við meðlagsskuld hans við stofnunina. Taldi A skuldajöfnunina óheimila þar sem í gildi væri samkomulag sem hann hefði gert við stofnunina um fastar mánaðarlegar greiðslur á meðlagsskuldinni, en stofnunin hefði hvorki gefið honum til kynna að samkomulagið væri niður fallið né lýst óánægju sinni með það.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 29. desember 2006. Í kvörtun A kom fram að stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga hefði í ágúst 2002 samþykkt umsókn hans um tímabundinn samning um greiðslu á lægri fjárhæð en til félli mánaðarlega. Hljóðaði ákvörðun stjórnar stofnunar um að A skyldi greiða sem svaraði einu og hálfu meðlagi á mánuði í 1 ár, enda yrði þá endursamið. Sagði þar jafnframt að samningurinn kynni að falla úr gildi ef vanskil yrðu.

Í gögnum innheimtustofnunar kom fram að A hefði komið í júlí 2003 og fengið umsóknareyðublað og sagst mundu leita eftir nýjum samningi. Hafi hann komið nokkrum sinnum eftir þetta en ekki lagt fram nýja umsókn um samning fyrr en í júlí 2004. Á þessum tíma heimilaði stofnunin honum áfram að greiða 1,5 meðlag en skuldajafnaði á móti meðlagsskuld hans barna- og vaxtabótum sem hann hefði að öðru jöfnu fengið greiddar 1. febrúar, 1. maí og 1. ágúst 2004. A mótmælti skuldajöfnuninni og fór fram á endurgreiðslu við stjórn stofnunarinnar í júlí 2004. Stjórnin hafnaði erindi hans og byggðist sú synjun á því að eingöngu þeim sem hefðu gildandi stjórnarsamþykkt um greiðslu ákveðinnar fjárhæðar á mánuði væri sleppt við skuldajöfnun.

Athugun umboðsmanns á máli A varð honum tilefni til athugunar á því hvernig Innheimtustofnun sveitarfélaga hagaði tilkynningum til þeirra einstaklinga er hún gerði tímabundna samninga við. Í álit sínu gerði umboðsmaður grein fyrir því að samningar stofnunarinnar við meðlagsgreiðendur byggðust á heimild í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, og reglugerð nr. 491/1996, um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Væri stofnuninni heimilt að gera samninga við meðlagsgreiðendur sem safnað hefðu meðlagsskuldum sökum félagslegra erfiðleika. Annars vegar væri heimilt að gera tímabundna samninga um greiðslu á lægri upphæð en til félli mánaðarlega og hins vegar væri heimilt að gefa meðlagsgreiðanda kost á að greiða skuld sína með jöfnum mánaðargreiðslum.

Það vakti athygli umboðsmanns að þrátt fyrir að stjórn innheimtustofnunar væri í lögum og reglugerðum heimilað að gera samninga við þá er skulduðu meðlög þá hefði stjórnin kosið að afgreiða þessi mál með stjórnarsamþykktum. Benti umboðsmaður á að slíkar samþykktir væru stjórnvaldsáskvarðanir og yrði að gæta við framkvæmd þeirra ákvæða stjórnáskilgreininga nr. 37/1993 og óskráðra reglna stjórnáskilgreiningarinnar. Hvort sem áskvarðanir stjórnarinnar væru útfærðar í samningsákvæðum eða samþykktum bæri að kveða á um skyldur greiðanda, réttaráhrif samnings eða samþykktar á aðrar heimildir stofnunarinnar, s.s. skuldajöfnun gagnvart greiðslum vaxta- og barnabóta, áhrif vanskila og lok samnings eða samþykktar. Umboðsmaður tiltók einnig að ef stofnunin veitti meðlagsgreiðanda umliðun á greiðslufyrirkomulagi

eftir að stjórnarsamþykkt væri úr gildi fallin bæri í samræmi við vandaða stjórnarsýslu-hætti að senda viðkomandi formlega tilkynningu um áhrif slíks á innheimtuáðgerðir stofnunarinnar. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til innheimtustofnunar að hún hugaði sérstaklega að framkvæmd þessara mála og þá einkum tilkynningum og upplýsingagjöf til þeirra sem fengið hefðu greiðsluávilun.

Umboðsmaður vakti athygli á því að með reglugerð 491/1996 er gilti um framkvæmd 4. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 væri að mestu leyti látið við það sitja að endurtaka texta laganna. Taldi umboðsmaður að ítarlegri ákvæði, svo sem um réttarstöðu viðsemjenda stofnunarinnar og afleiðingar vanskila, gætu verið leið til að bæta úr þeim annmörkum sem hann taldi vera á framkvæmd þessara mála. Með hliðsjón af því ákvað hann að kynna félagsmálaráðherra álit sitt í málinu.

Umboðsmaður taldi hins vegar ekki tilefni til að gera athugasemdir við það að innheimtustofnun hefði beitt heimild þeirri sem hún hefði að lögum til að skuldajafna greiðslu bóta úr ríkissjóði á móti meðlagsskuld A. Haggaði það ekki þessum rétti stofnunarinnar að hún hefði látið hjá líða að krefjast hærrí mánaðarlegra greiðslna frá A á árinu 2004 eftir að gildistími samþykktarinnar var liðinn.

Ég ritaði Innheimtustofnun sveitarfélaga bréf, dags. 20. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið stofnuninni tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana, þ.m.t. um breytingar á verklagi, og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 20. mars 2007, kemur fram að stjórn stofnunarinnar hafi breytt orðalagi í þremur bréfum sem stofnunin sendir frá sér og tengjast umræddum samþykktum stjórnar stofnunarinnar, þannig að í þau hafi verið bætt viðvörðun um skuldajöfnun barna- og/eða vaxtabóta, auk þess sem áréttað sé að við vanskil eða lok slíkra samþykktu verði skuld innheimt með öllum tækum innheimtuúrræðum og vanskilaskrá Lánstrausts hf. verði tilkynnt um skuldina. Fylgdu sýnishorn af bréfum þessum með bréfi stofnunarinnar til mín.

3.2. Umgengni kynforeldra við barn í fóstri. Aðili máls. Rökstuðningur. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 4474/2005)

A og B kvörtuðu yfir úrskurði kærunefndar barnaverndarmála þar sem staðfestur var úrskurður barnaverndarnefndar Reykjavíkur um umgengni fóstursonar þeirra, D, við kynforeldra sína. Fól úrskurðurinn í sér aukna umgengni frá því sem verið hafði undangengin tvö ár. Jafnframt beindist kvörtun A og B að afgreiðslu Barnaverndarstofu á erindi þeirra þar sem þau gerðu athugasemdir við málsmeðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, þ. á m. að þau hefðu ekki fengið að tjá sig fyrir nefndinni áður en ákvörðun var tekin um umgengnina og að þeim hefði ekki verið játuð aðild að málinu.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 7. apríl 2006. Þar tók hann fram að álitafni það er lægi til grundvallar kvörtun A og B varðaði þá spurningu hvort þeim yrði, á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga nr. 80/2002, og þá með hliðsjón af almennum sjónarmiðum stjórnarsýsluréttar, játuð aðild að máli sem lyki með úrskurði barnaverndarnefndar um umgengni kynforeldra við barn sem þau hefðu í varanlegu fóstri og færu með forsjá fyrir. Umboðsmaður rakti ákvæði 74. gr. barnaverndarlaga um umgengni í fóstri og þá afstöðu kærunefndar barnaverndarmála að A og B hefðu ekki átt beina aðild að máli því sem úrskurður hennar tók til. Tók hann fram að hvorki í stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 né öðrum lögum væri mælt með almennum

hætti fyrir um það hverjir teljist eiga aðild að stjórnarsýslumáli. Í fræðikenningum hafi hugtakið almennt verið skýrt þannig að ætti maður einstaklegra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls yrði hann talinn aðili þess. Benti umboðsmaður á að úr því álítaefni hvort játa skuli fósturforeldrum aðild að málum sem varða umgengni fósturbarns þeirra við kynforeldra sína verði að leysa í hverju tilviki á grundvelli heildstæðs mats á hagsmunum og tengslum fósturforeldranna við það úrlausnarefni sem til meðferðar væri.

Umboðsmaður gat þess að meðal gagna málsins væri fóstursamningur þar sem A og B væri falið fóstur D til sjálfræðisaldurs og skyldu þau jafnframt fara með forsjá hans. Umboðsmaður benti á að úrskurður barnaverndarnefndar um umgengni barns í fóstri við kynforeldra sína varðaði fyrst og fremst hagsmuni þess barns sem í hlut ætti enda væru það þeir hagsmunir sem skyldu ráða mestu um niðurstöðu málsins. Þá varði slíkur úrskurður mikilvæga hagsmuni kynforeldranna af því að fá notið þess réttar sem þeim sé tryggður í 2. mgr. 74. gr. barnaverndarlaga. Taldi umboðsmaður að þrátt fyrir þetta yrði ekki fram hjá því lituð að fósturforeldrar sem fari með forsjá viðkomandi barns kynnu að hafa slíka hagsmuni af úrlausn málsins að óhjákvæmilegt væri að játa þeim aðild að því. Í máli A og B væri jafnframt til þess að líta að í úrskurði barnaverndarnefndar um umgengni kynforeldra D við hann fælist jafnframt að umgengnin skyldi fara fram á fósturheimilinu og að fósturforeldrunum báðum eða öðru viðstöddu. Var það niðurstaða umboðsmanns að A og B hefðu átt svo einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta í málinu að rétt hefði verið að játa þeim aðild að því. Tók umboðsmaður fram að hann gæti því ekki fallist á niðurstöðu kærunefndarinnar um aðild A og B.

Í ljósi niðurstöðu sinnar taldi umboðsmaður rétt, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að vekja athygli félagsmálaráðherra á ákvæði 4. mgr. 25. gr. reglugerðar nr. 804/2004, um fóstur. Taldi umboðsmaður að orðalag ákvæðisins kynni í framkvæmd að fela í sér of mikla takmörkun á aðkomurétti fósturforeldra að málum sem lýkur með úrskurði um umgengni og leiða til þess að ekki yrði tekin afstaða til aðildar þeirra á grundvelli aðstæðna í hverju máli.

Umboðsmaður vék að rökstuðningi kærunefndar barnaverndarmála í úrskurði hennar fyrir þeirri niðurstöðu að staðfesta bæri ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur um að auka umgengni D við kynforeldra sína frá því sem verið hafði undanfarandi ár. Var það niðurstaða umboðsmanns að rökstuðningurinn hefði ekki verið í samræmi við 4. tölul. 31. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Þá fjallaði umboðsmaður um afgreiðslu Barnaverndarstofu á erindi A og B sem varðaði málsmeðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Í erindinu óskuðu A og B m.a. eftir afstöðu Barnaverndarstofu til þess hvort þau gætu verið aðilar að máli hjá barnaverndarnefnd sem varðaði fósturson þeirra. Umboðsmaður benti á að samkvæmt 3. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga hafi Barnaverndarstofa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga. Ákvæðið kveði þannig á um sérstaka leiðbeiningarskyldu Barnaverndarstofu sem beinist að túlkun og framkvæmd laganna. Umboðsmaður lagði áherslu á mikilvægi þess fyrir samskipti borgaranna og þeirra sem fara með opinbera stjórnarsýslu að svör stjórnvalda og afstaða þeirra til erinda borgaranna sé skýr og rökstuðningur og útskýringar með þeim hætti að viðtakandinn geti á grundvelli þeirra metið réttarstöðu sína. Var það mat umboðsmanns að efni svarbréfs Barnaverndarstofu við erindi A og B hefði ekki verið nægilega skýrt. Var það niðurstaða hans að með því hefði Barnaverndarstofa ekki fullnægt þeirri leiðbeiningarskyldu sem 3. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga kveði á um.

Þar sem upplýst var að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hefði ákveðið að taka ákvörðun sína um umgengni D við kynforeldra sína til endurskoðunar var ekki tilefni fyrir umboðsmann til að beina sérstökum tilmælum til kærufndar barnaverndarmála um að taka mál A og B upp að nýju. Umboðsmaður beindi hins vegar þeim tilmælum til kærufndarinnar og Barnaverndarstofu að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitni hans.

Með bréfum til Barnaverndarstofu, dags. 2. febrúar 2007, og til kærufndar barnaverndarmála og félagsmálaráðuneytisins, dags. 23. apríl 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið þessum stjórnvöldum tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi kærufndarinnar, dags. 7. maí s.á., kemur fram að nefndin hafi farið að ábendingum mínum varðandi aðild að málum þegar reynt hafi á sambærileg álitaefni og í máli því er varð tilefni álits míns. Í svarbréfi Barnaverndarstofu, dags. 1. mars s.á., kemur fram að stofan hafi farið vel yfir mál A og B í kjölfar álits míns og hafi lagt sig fram um að gefa skýrari svör í kvörtunarmálum. Ennfremur hafi Barnaverndarstofa tekið mið af niðurstöðu minni um aðild A og B í málinu í allri ráðgjöf sinni til barnaverndarnefnda í kjölfarið. Loks kemur fram að stofan telji mikilvægt, og hafi mælt með því við félagsmálaráðuneytið, að farið verði yfir ákvæði barnaverndarlaganna um þetta efni og metið hvort gera megi ákvæði um aðild skýrari. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 14. maí s.á., er greint frá því að við heildarendurskoðun reglugerðar nr. 804/2004, um fóstur, hafi verið horft til þeirra tilmæla minna að taka 4. mgr. 25. gr. reglugerðarinnar til endurskoðunar með hliðsjón af sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu, en þar sem heildarendurskoðunin hafi dregist verði nú skoðað á ný hvort rétt sé að gera einungis þá breytingu sem niðurstaða mín í álitinu kveði á um.

4.0. Fangelsismál.

4.1.

Reynslulausn (Mál nr. 4835/2006)

A kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun fangelsismálastofnunar um að synja honum um reynslulausn að liðnum helmingi afplánunartíma fangelsisrefsingar.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á kvörtuninni með bréfi til A, dags. 27. nóvember 2006. Rakti hann þar ákvæði 2. mgr. 63. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, og benti á að ákvæðið væri nánar útfært í 2. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 961/2005, um sama efni. Benti hann á að um væri að ræða heimild stjórnvalda, en ekki skyldu, til þess að veita fanga reynslulausn að liðnum helmingi hins dæmda afplánunartíma. Við ákvörðun um beitingu heimildarinnar væru stjórnvöld bundin af ýmsum reglum stjórnvöldsluréttar og væri slík ákvörðun því ekki háð geðþótta stjórnvalda hverju sinni. Í 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar væri að finna leiðbeiningar um það hvaða brot geti talist „alvarlegt eða að öðru leyti gróft“ en af orðalagi ákvæðisins væri ljóst að þar væri ekki um tæmandi talningu að ræða. Umboðsmaður benti á að sá mælikvarði sem stuðst væri við þegar komist væri að niðurstöðu um hvort brot gæti talist alvarlegt eða að öðru leyti gróft, og þar með fallið undir ákvæði 63. gr. laga nr. 49/2005, væri hlutlægur og miðaðist annars vegar við hámark þeirrar refsingar sem heimilt væri að dæma dómþola til samkvæmt viðeigandi refsiakvæði og hins vegar við þá lýsingu sem fram kæmi í dómi á háttsemi dómþola við refsiakvörðun. Benti umboðsmaður á að í héraðsdómi í máli A, sem staðfestur hefði verið í Hæstarétti um annað en sakarkostnað, væri þeirri háttsemi er leiddi til sakfellingar hans lýst og sérstaklega tekið fram að „um alvarlegt brot [væri] að ræða“. Taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur að lögum til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að brot A teldist alvarlegt eða gróft í skilningi laga nr. 49/2005. Þá taldi hann heldur ekki tilefni til athugasemda við þá niðurstöðu ráðuneytisins er laut að persónulegum aðstæðum A.

4.2.

Reynslulausn. (Mál nr. 4851/2006)

A kvartaði yfir þeirri niðurstöðu Fangelsismálastofnunar ríkisins og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að hafna umsókn hans um reynslulausn að liðnum helmingi afplánunartíma fangelsisrefsingar.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina með bréfi til A, dags. 27. nóvember 2006. Þar tók hann fram að þar sem afbrot það er A hlaut dóm fyrir teldist „alvarlegt eða að öðru leyti gróft“ í skilningi laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, varðaði álitafnið í máli hans það hvort stjórnvöldum hefði verið rétt að beita heimildarákvæði 2. mgr. 63. gr. laganna um að veita reynslulausn vegna mjög sérstakra persónulegra ástæðna, en A hafði rökstutt umsókn sína um reynslulausn með vísan til heilsubrests og vísað í því sambandi til álits geðlæknis. Umboðsmaður benti á að í lögum nr. 49/2005 væri stjórnvöldum fengið viðtækt mat um það hvort persónulegar aðstæður fanga sem afplánaði refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft brot réttlætti það að gerð væri undantekning frá þeirri meginreglu að reynslu-

lausn að liðnum helmingi afplánunartíma stæði ekki til boða þeim er gerst hefði sekur um slíkt afbrot. Þá tók umboðsmaður fram að í 15. gr. laganna væri sérstaklega gert ráð fyrir þeim möguleika að fangi, sem glímdi við heilsubrest, dveldi á heilbrigðiseða meðferðarstofnun á refsitímanum og fengi hann því ekki séð að gert væri ráð fyrir því í lögum að fanga, sem þyrfti að leita sér lækninga, yrði veitt reynslulausn til þess að hann gæti komist í læknishendur, heldur yrði brugðist við slíkum aðstæðum með vistun fanga á heilbrigðisstofnun sem lið í afplánuninni. Taldi umboðsmaður sig því ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við úrskurð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A.

5.0. Fasteignaskráning og fasteignamat.

5.1. Andmælaréttur. Tilkynning um meðferð máls. Stjórnsýslukæra. Rökstuðningur. (Mál nr. 4343/2005)

A kvartaði yfir úrskurði yfirfasteignamatsnefndar þar sem hafnað var að fella úr gildi ákvörðun Fasteignamats ríkisins um fasteignamat fasteignar félagsins. Í álitinu sínu, dags. 29. desember 2006, fjallaði umboðsmaður um eftirtalin meginatriði.

Í fyrsta lagi rakti umboðsmaður þróun lagareglna um fasteignamat og kærur til yfirfasteignamatsnefndar. Taldi hann að atvik málsins bæru með sér að ekki væri samræmi í afstöðu yfirfasteignamatsnefndar og Fasteignamats ríkisins um heimildir nefndarinnar til að taka fyrir stjórnsýslukæru vegna ákvarðana um frummat eigna. Umboðsmaður tók ekki endanlega afstöðu til valdheimilda nefndarinnar en beindi því til stjórnvalda að þau leystu úr því ef ágreiningur væri í reynd þeirra á milli í þessu efni.

Í öðru lagi rakti umboðsmaður ítarlega þær röksemdir sem fram hefðu komið af hálfu yfirfasteignamatsnefndar um réttindi A til að koma að sjónarmiðum sínum við fyrirhugaða matsákvörðun Fasteignamats ríkisins. Taldi hann mega ráða af gögnum málsins að nefndin hefði byggt á því að Fasteignamati ríkisins hefði borið að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga við meðferð umrædds máls en talið að andmælaréttur A væri ekki fyrir hendi þar sem undantekningar frá 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hefðu átt við í málinu. Umboðsmaður féllst hins vegar ekki á þessa afstöðu yfirfasteignamatsnefndar. Taldi hann að rétt hefði verið að tilkynna A sérstaklega um að Fasteignamat ríkisins hefði tekið til meðferðar mál þar sem til greina kom að taka nýja ákvörðun um fasteignamat eignar félagsins, sbr. 14. gr. stjórnsýslulaga, og veita félaginu færi á að tjá sig, sbr. 13. gr. sömu laga, um þær upplýsingar sem Fasteignamat ríkisins aflaði um gæði og ástand eignar félagsins, áður en stofnunin tók á grundvelli þeirra ákvörðun um fasteignamat. Það hafði hins vegar ekki verið gert.

Í þriðja lagi taldi umboðsmaður að yfirfasteignamatsnefnd hefði ekki getað fullyrt, eins og atvikum í málinu var háttað, að ákvörðun Fasteignamats ríkisins hefði ekki orðið önnur að virtum reglum stjórnsýslulaga nema leggja jafnframt mat á efnislega niðurstöðu fasteignamatsins í málinu. Að öðrum kosti gæti afstaða nefndarinnar til þessa atriðis ekki talist byggja á nægilega traustum grundvelli, sbr. kröfur rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Væri það annmarki á rökstuðningi nefndarinnar í málinu að þar skyldi í engu getið þeirra sjónarmiða sem þessu mati réðu. Fullnægði úrskurðurinn að þessu leyti ekki kröfum stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings í kærumálum, sbr. 31. og 22. gr. laganna.

Með vísan til framangreinds ákvað umboðsmaður að beina þeim tilmælum til yfirfasteignamatsnefndar að taka að nýju til meðferðar kærumál A, kæmi fram ósk þar um frá félaginu. Kæmi til þess að nefndin tæki málið til meðferðar á ný beindi umboðsmaður jafnframt þeim tilmælum til hennar að hafa í huga hvort tilefni kynni að vera til að fela Fasteignamati ríkisins að endurupptaka málið og taka í því nýja ákvörðun.

Umboðsmaður ákvað að benda fjármálaráðherra, yfirfasteignamatsnefnd og Fasteignamati ríkisins á þá afstöðu sína að ákvarðanir fasteignamatsins um mat á fasteignum, hvort sem væri frummat eða endurmat, á grundvelli laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, væru stjórnvaldsákvarðanir

í skilningi stjórnýslulaga nr. 37/1993. Taldi hann ástæðu til þessa vegna sérstöðu ákvarðana af þessu tagi í stjórnýslunni, þá fyrst og fremst ákvarðana um frummat.

Í álitinu mínu, dags. 29. desember 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

7.

Ég vek athygli á því að í köflum IV.1 og IV.2 hér að framan lýsti ég þeirri niðurstöðu minni að ákvarðanir um fasteignamat, hvort sem þær teljast fela í sér frummat eignar eða endurmat, teljist almennt vera ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnýslulaga nr. 37/1993. Þær málsmeðferðarreglur sem fram koma í þeim lögum, s.s. tilkynningarregla 14. gr. laganna og andmæla-regla 13. gr., hafa því óskorað gildi við meðferð slíkra mála, nema undantekningar þar frá leiði með skýrum hætti af lögum. Breytir í því sambandi engu þótt aðeins ákvarðanir um endurmat fasteigna myndu teljast kæránlegar til yfirfasteignamatshæfingar á grundvelli 1. mgr. 34. gr. laga nr. 6/2001, með síðari breytingum. Verður ekki séð að í tengslum við ákvarðanir Fasteignamatshæfingar ríkisins um mat fasteigna á grundvelli laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, hafi undantekningar frá málsmeðferðarreglum stjórnýslulaga verið lögfestar. (Sjá hér til hliðsjónar um gildissvið stjórnýslulaga gagnvart ákvörðunum um fasteignamat, álit umboðsmanns Alþingis frá 5. ágúst 1999 í máli nr. 2564/1998.) Þá verður ekki betur séð en að þau stjórnvöld sem hafa með höndum framkvæmd fasteignamatshæfingar byggja á sama skilningi og ég að þessu leyti um gildissvið stjórnýslulaga gagnvart verkefnum þeirra. Vísa ég hér meðal annars til upplýsinga og gagna sem bárust mér með bréfi, dags. 18. apríl 2005, frá Fasteignamatshæfingar ríkisins, í tilefni af athugun minni á máli þessu. Þar er að finna lýsingu verkferla við ákvörðun um frummat og endurmat fasteigna. Í sýnishorni af tilkynningu um nýtt fasteignamat, í þessu tilviki um frummat eignar, sem fylgdi umræddu bréfi kemur m.a. fram að stofnunin leiðbeinir á því stigi um rétt viðtakanda bréfs til að óska rökstuðnings fyrir ákvörðun um fasteignamatshæfinguna og byggir þá á því að slíkur réttur sér til staðar á grundvelli 21. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, eins og fram kemur í sýnishorninu.

Stjórnýslulögin fela í sér almennar reglur um meðferð mála í stjórnýslunni þar sem taka á ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Við setningu laganna var á því byggt að lögin fælu í sér ákveðnar lágmarkskröfur sem rétt væri að gera til stjórnýslunnar við ákvörðunartöku í slíkum málum. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3277.) Á hinn bóginn er til þess að líta að sú staða kann að vera uppi við framkvæmd ákveðinna verkefna sem stjórnvöldum eru falin að veigamikil rök mæli með því, m.a. með hliðsjón af sjónarmiðum um skilvirkni eða öðrum veigamiklum ástæðum, að settar séu um meðferð þeirra annarskonar reglur en þær sem stjórnýslulögin hljóða um, jafnvel þó að um mikilvægar ákvarðanir í málefnum einstaklinga kunnir að vera að ræða. Hefur Alþingi til að mynda ákveðið að fara þá leið í tengslum við ákvarðanir um skattskyldu manna og álagningu skatta, sbr. m.a. fyrirmæli X. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum. Ástæða þess að ég tel rétt að nefna þetta dæmi hér er sú að sá málaflokkur sem ég hef haft til umfjöllunar í álitinu þessu, það er að segja ákvarðanir um mat á verðmæti fasteigna og almenn skráning slíks mats, hefur um margt ekki ólík einkenni þeirra ákvarðana sem teknar eru af hálfu stjórnvalda þegar ákveðinn er skattstofn einstaklinga vegna gjalda á tekjuskatti. Verður það ekki síst ljóst ef horft er til þess mikla fjölda ákvarðana sem Fasteignamatshæfingar ríkisins þarf að taka um slíka skráningu, á skömmum tíma, almennt byggðum á ákveðnum hlutlægum upplýsingum sem a.m.k. að hluta er aflað frá öðrum aðilum en eiganda fasteignar sjálfum.

Ég bendi í þessu sambandi jafnframt á að í áður gildandi lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 94/1976 var í 19. til 21. gr. mælt fyrir um þann mun á frummati og endurmati

eigna sem nú er efnislega mælt fyrir um í 30. til 32. gr. laga nr. 6/2001. Fyrir gildistöku stjórnáráðslulaga á árinu 1994 kynni einmitt sú framsetning að hafa leitt til þeirrar niðurstöðu að annars konar kröfur til málsmeðferðar hefðu átt við um frummat en endurmat, m.a. með vísan til þess hversu auðvelt og aðgengilegt það telst fasteignareignum og öðrum hlutaðeigandi að óska endurmats á skráðu fasteignamati. Gildistaka stjórnáráðslulaga fól í sér skýrari kröfur Alþingis til stjórnvalda um málsmeðferð í einstaklingsbundnum málum af því tagi sem ákvörðun um fasteignamat er. Við endurskoðun laga um skráningu og mat fasteigna, sbr. nú lög nr. 6/2001, sbr. einnig breytingu á þeim með lögum nr. 61/2001, verður ekki séð að það hafi komið til umræðu af hálfu Alþingis að víkja frá reglum stjórnáráðslulaganna að neinu leyti við meðferð mála sem lúta að ákvörðun fasteignamats.

Með hliðsjón af framansögðu um eðli ákvarðana um mat fasteigna á grundvelli laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna með síðari breytingum, ekki síst þeirra ákvarðana sem fela í sér frummat fasteigna í skilningi laganna, hef ég ákveðið að vekja sérstaka athygli fjármálaráðherra, yfirfasteignamatsnefndar og Fasteignamats ríkisins á álitinu þessu og þeirri niðurstöðu minni sem hér kemur fram um gildissvið stjórnáráðslulaga gagnvart slíkum ákvörðunum. Það verður síðan að vera ákvörðun ráðherra, eftir atvikum að höfðu samráði við þau stjórnvöld sem fara með daglega framkvæmd fasteignamats, að meta hvort hann telji ástæðu til að leggja það til við Alþingi að hugað verði að lögfestingu tiltekinna undantekinga frá málsmeðferðarreglum stjórnáráðslulaga vegna ákvarðana af þessu tagi. Með vísan til þess stefnumiðs sem fram kemur í frumvarpi til stjórnáráðslulaga nr. 37/1993, og að framan er lýst, að þau skuli fela í sér ákveðnar lágmarkskröfur til stjórnáráðslunnar við töku stjórnvaldsákvarðana tel ég þó jafnframt rétt að beina því til ráðherra að við mögulega endurskoðun laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, á þeim grundvelli sem að framan er lýst, verði gætt að rétti einstaklinga og annarra einkaaðila í samskiptum við stjórnvöld. Því markmiði má hugsanlega ná fram með skýrum fyrirmælum í lögum um tryggn og skilvirkan rétt til rökstuðnings, endurupptöku og/eða endurskoðunar á ákvörðun um skráningu matsverðs eignar.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði yfirfasteignamatsnefnd bréf, dags. 20. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af hálfu A hf. hefði verið leitað til yfirfasteignamatsnefndar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá óskaði ég upplýsinga um hvort af hálfu yfirfasteignamatsnefndar hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Mér bárust svarbréf yfirfasteignamatsnefndar, dags. 19. mars og 3. apríl 2007, þar sem fram kemur að af hálfu A hf. hafi þess verið óskað að nefndin tæki kærumálið að nýju til meðferðar og hafi nefndin á fundi sínum 28. mars sl. ákveðið að verða við þeirri beiðni í samræmi við tilmæli mín. Í fyrrnefndu svarbréfi nefndarinnar segir enn fremur:

„Óformlegar viðræður hafa farið fram við Fasteignamat ríkisins. Aðilar eru sammála um að það sé endurmat Fasteignamats ríkisins sem unnt sé að skjóta til Yfirfasteignamatsnefndar. Hefur Yfirfasteignamatsnefnd jafnan framsent mál til Fasteignamats ríkisins hafi endurmat ekki farið fram og upplýst kæranda um þá málsmeðferð.

Í ýmsum tilvikum getur verið um frummat á hluta fasteignar að ræða en að öðru leyti endurmat eignarinnar. Var það ástæðan fyrir því að Yfirfasteignamatsnefnd kvað upp úrskurð í kærufélagi [A hf.]. Ekki hefur komið upp ágreiningur milli Fasteignamats ríkisins og Yfirfasteignamatsnefndar varðandi valdsvið nefndarinnar. Mun nefndin

eiga frekari viðræður við Fasteignamat ríkisins varðandi greininguna milli frummats og endurmats fasteignar.“

Samkvæmt upplýsingum sem ég aflaði símleiðis í júnímánuði 2007 frá yfirfasteignamatsnefnd hafði enn ekki orðið af því að nefndin og Fasteignamat ríkisins legðu það nánar niður fyrir sér í hvaða tilvikum væri um frummat að ræða og hvenær endurmat sökum þess að skipunartími nefndarinnar hefði runnið út 15. maí s.á. og ný nefnd hefði enn ekki verið skipuð. Af sömu ástæðu væri máli A hf. enn ólokið hjá nefndinni.

Ég ritaði einnig Fasteignamati ríkisins bréf, dags. sama dag, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af þess hálfu hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi stofnunarinnar, dags. 22. mars 2007, kemur fram að það virðist vera sameiginlegur skilningur stofnunarinnar og yfirfasteignamatsnefndar að einungis ákvarðanir stofnunarinnar um endurmat fasteignamats séu kærarlegar til nefndarinnar. Þá kemur fram í bréfinu að stofnunin hafi farið þess á leit við fjármálaráðuneytið að frumvarp verði lagt fyrir Alþingi til breytinga á 30. gr. laga nr. 6/2001, sem feli í sér að mælt verði svo fyrir að ákvæði 13., 14. og 18. gr. stjórnslulaga skuli ekki gilda við meðferð mála um frummat fasteigna og sé gert ráð fyrir að mælt verði fyrir slíku frumvarpi á næsta haustþingi.

6.0. Húsnæðismál.

6.1. Staðfesting byggingarfulltrúa á eignaskiptayfirlýsingu. (Mál nr. 4627/2006)

Umboðsmaður hafði til athugunar kvartanir frá eigendum fjöleignarhúss í Reykjavík í tilefni af deilum er risu við gerð eignaskiptayfirlýsingar um eignina. Af hálfu eigendanna voru meðal annars uppi mismunandi viðhorf til þýðingar þess að byggingarfulltrúinn í Reykjavík hefði staðfest yfirlýsinguna án þess að hún hefði verið árituð um samþykki eigenda fjöleignarhússins í samræmi við 2. mgr. 16. gr. laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús. Beindist önnur kvörtunin að því að sýslumaður hefði neitað að þinglýsa eignaskiptayfirlýsingunni þrátt fyrir að byggingarfulltrúi hefði samþykkt hana. Í hinni kvörtuninni voru gerðar athugasemdir við að byggingarfulltrúinn í Reykjavík hefði samþykkt yfirlýsinguna án þess að samþykki eigenda lægi fyrir og þar með hefði hann samþykkt að í yfirlýsingunni kæmi fram rétt lýsing á stærð og skiptingu eignarinnar en um það væri ágreiningur milli eigenda fjöleignarhússins.

Í ljósi þess að það leiddi af lögum að án samþykkis eigenda eða að undangenginni þeirri meðferð sem lög nr. 26/1994, um fjöleignarhús, kvæðu á um yrði skiptayfirlýsingu ekki þinglýst taldi umboðsmaður Alþingis ekki tilefni til þess að hann fjallaði sérstaklega um atvik í málum þeirra einstaklinga er leituðu til hans með kvörtun. Sú framkvæmd byggingarfulltrúans í Reykjavík sem lýst var í kvörtununum gaf umboðsmanni hins vegar tilefni til að huga að því hvort rétt væri að hann tæki til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort lög stæðu til þess að byggingarfulltrúi samþykkti eignaskiptayfirlýsingu vegna fjöleignarhúss án þess að fyrir lægi samþykki eigenda á efni hennar. Í tilefni af framangreindu ritaði umboðsmaður Alþingis byggingarfulltrúanum í Reykjavík bréf þar sem hann óskaði eftir upplýsingum frá honum og afstöðu til álitaefnisins. Í svarbréfi byggingarfulltrúans staðfesti hann að hann hefði áritað yfirlýsinguna og sagði að það væri almennt svo að hann gengi ekki eftir því að samþykki eigenda eignar á eignaskiptayfirlýsingu lægi fyrir þegar hann samþykkti hana.

Að fengnu svari byggingarfulltrúans ritaði umboðsmaður félagsmálaráðuneytinu bréf þar sem hann rakti ákvæði laga nr. 26/1994. Benti umboðsmaður meðal annars á að samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laganna skyldi eignaskiptayfirlýsing undirrituð af öllum eigendum eða eftir atvikum stjórn húsfélags. Ennfremur vísaði hann til 4. mgr. 17. gr. laganna þar sem sagði meðal annars að yfirlýsinguna, ásamt teikningum og öðrum gögnum, skyldi afhenda byggingarfulltrúa til staðfestingar og væri honum skylt að senda Fasteignamati ríkisins afrit af henni. Þessu næst gerði umboðsmaður grein fyrir ákvæðum í 1. mgr. 26. gr. og 1. mgr. 27. gr. reglugerðar nr. 910/2000, um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum, en í síðarnefnda ákvæðinu segði að í áritun byggingarfulltrúa fælist staðfesting á viðtöku eignaskiptayfirlýsingar og að hún hefði verið yfirfarin og væri í samræmi við reglugerðina og lög um fjöleignarhús og fyrirliggjandi gögn hjá embætti hans. Í bréfi sínu til ráðuneytisins óskaði umboðsmaður eftir því að það lýsti afstöðu sinni til þess hvort það teldi byggingarfulltrúa heimilt að staðfesta eignaskiptayfirlýsingu án þess að hún hefði hlotið samþykki eigenda viðkomandi eignar í samræmi við ákvæði fjöleignarhúsalaga. Teldi ráðuneytið svo vera óskaði umboðsmaður eftir þeim sjónarmiðum sem byggja að baki þeirri afstöðu, meðal annars um það hvernig slík staðfesting samrýmdist orðalagi í 27. gr. reglugerðar nr. 910/2000. Jafnframt óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum

um það hvort aðkoma byggingarfulltrúa að þessu leyti hefði verið samræmd af hálfu félagsmálaráðuneytisins hjá byggingarfulltrúum um landið.

Í svarbréfi sínu til umboðsmanns fjallaði félagsmálaráðuneytið almennt um tilgang og skyldu til þess að gera eignaskiptayfirlýsingar og rakti laga- og reglugerðar-ákvæði þar að lútandi. Að því er varðaði hlutverk byggingarfulltrúa kom meðal annars fram að ráðuneytið teldi að færa mætti fyrir því rök að ákveðið hagræði fælist í því að leita samþykkis byggingarfulltrúa áður en aflað væri undirskrifta eigenda. Hins vegar vægju þyngra þau rök að eignaskiptayfirlýsing bæri með sér vilja eigenda fjöleignarhúss og réttaröryggis vegna hvíldi á byggingarfulltrúa sú rannsóknarskylda að kanna hvort undirritun væri í samræmi við innihald og efni yfirlýsingar. Sagði í bréfinu að til að forðast ákveðna réttaróvissu væri óvarlegt að byggingarfulltrúi gæfi samþykki sitt á eignaskiptayfirlýsingu þar sem tilskilinn fjöldi eigenda hefði augljóslega ekki undirritað hana. Með samþykki sínu á óundirritaða eignaskiptayfirlýsingu hefði byggingarfulltrúi staðfest skjal sem samkvæmt fjöleignarhúsalögum nr. 26/1994 og reglugerð nr. 910/2000 uppfyllti ekki skilyrði eignaskiptayfirlýsingar. Taldi ráðuneytið að beina yrði tilmælum til byggingarfulltrúa um að þeir staðreyndu hvort eignaskiptayfirlýsing uppfyllti formskilyrði fjöleignarhúsalaga áður en skipting innan fjöleignarhúss væri færð í opinberar skrár.

Í tilefni af svari félagsmálaráðuneytisins sendi umboðsmaður ráðuneytinu annað bréf þar sem hann óskaði eftir upplýsingum um hvað gert hefði verið af hálfu ráðuneytisins til að koma umræddum „tilmælum“ til byggingarfulltrúa. Með bréfi, dags. 6. janúar 2006, skýrði félagsmálaráðuneytið umboðsmanni Alþingis frá því að það hefði sent bréf, dags. sama dag, til allra sveitarfélaga þar sem vakin hefði verið athygli á erindi umboðsmanns ásamt því að kynna afstöðu ráðuneytisins til málsins. Í bréfi ráðuneytisins til sveitarfélaganna var einnig að finna framangreind tilmæli til byggingarfulltrúa um hvernig standa skyldi að staðfestingum á eignaskiptayfirlýsingum.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni 16. janúar 2006 í framhaldi af viðtöku svars félagsmálaráðuneytisins.

7.0. Hæfi.

- 7.1. Sveitarfélög. Hæfi fulltrúa í sveitarstjórn til að taka þátt í afgreiðslu á eigin tillögu um að samþykkt um lausn hans frá störfum að eigin ósk gangi til baka. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 4572/2005)

A, B og C kvörtuðu yfir álití félagsmálaráðuneytisins frá 30. ágúst 2005, sem látið var í té vegna fyrirspurnar eins þeirra, og úrskurði sama ráðuneytis frá 4. október sama ár, sem upp var kveðinn í kjölfar stjórnsýslukæru þeirra þriggja. A, B og C voru á þessum tíma fulltrúar A-lista í hreppsnefnd Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Meginálitaefni málsins var hvort hreppsnefndarfulltrúinn D, sem átti þar sæti sem fulltrúi L-lista, og F, fyrsti varamaður sama lista, væru hæf til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu hreppsnefndar á tillögu sem D sjálf lagði fram um að fallið yrði frá fyrri samþykkt um að veita henni lausn frá störfum í hreppsnefndinni. D hafði skömmu áður sjálf beðist lausnar og hafði sveitarstjórn fallist á þá beiðni, sbr. heimild í 1. mgr. 34. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álití, dags. 20. desember 2006. Þar ákvað hann að afmarka umfjöllun sína við tvö meginatriði. Annars vegar fjallaði umboðsmaður um þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að hreppsnefndarfulltrúinn D hefði verið vanhæf við afgreiðslu á umræddri tillögu. Hins vegar beindist athugun umboðsmanns að þeirri afstöðu ráðuneytisins að óþarft hefði verið að veita þeim A, B og C færi á að koma að sjónarmiðum sínum við greinargerð sem ráðuneytinu barst frá oddvita Skeiða- og Gnúpverjahrepps við meðferð á stjórnsýslukæru þeirra í ráðuneytinu. Benti umboðsmaður á að hann hefði í þessu sambandi litíð til þess að niðurstaða um fyrrnefnda atriðið hefði nán tengsl við umfjöllun um hæfi F, fyrsta varamanns L-lista í hreppsnefndinni.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga ber sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Á þessu ákvæði byggði sú niðurstaða félagsmálaráðuneytisins í málinu að hreppsnefndarfulltrúinn D hefði verið vanhæf til að taka þátt í afgreiðslu áður nefndrar tillögu um að dregin yrði til baka fyrri samþykkt um lausn hennar frá störfum. Með vísan til ákvæðis 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem fram kemur að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. greinarinnar séu sveitarstjórnarmenn ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða ákveða þóknun fyrir slík störf, var niðurstaða umboðsmanns Alþingis á hinn bóginn sú að D hefði ekki verið vanhæf til að taka þátt í afgreiðslu málsins. Benti umboðsmaður í því samhengi á að tilgangur með lögfestingu þeirrar undantekningarreglu hefði meðal annars verið sá að festa í lög fyrri stjórnsýslufrákvæmd þar sem meðal annars hafði verið byggt á að sveitarstjórnarfulltrúar yrðu ekki vanhæfir til þátttöku í afgreiðslu mála sem lutu að ráðningu þeirra sjálfra í pólitísk trúnaðarstörf á vegum sveitarfélags. Væri slík skýring reglunnar jafnframt í samræmi við óskráða meginreglu íslensks stjórnsýsluréttar um að þegar stjórnsýslunefndir taka ákvarðanir um innri verkaskiptingu þá verði einstakir nefndarmenn ekki vanhæfir til þátttöku í afgreiðslu slíkra mála. Í slíkum tilvikum yrði viðkomandi fulltrúi ekki talinn hafa stöðu aðila máls eða einkaréttarlega aðilahagsmuni í hefðbundinni merkingu þeirra orða. Þvert á móti væri um að ræða ákvarðanir sem vörðuðu innri stjórnsýslu og fyrirkomulag á verkaskiptingu,

en hefðu ekki bein áhrif út á við. Jafnframt tók umboðsmaður fram að við túlkun á hæfisreglum sveitarstjórnarlaga yrði, auk annarra sjónarmiða, að hafa í huga eðli sveitarstjórnarstarfsins. Ákvörðun um lausn frá setu í sveitarstjórn og ákvörðun um hvort fyrri samþykkt þar um gengi til baka lyti fyrst og fremst að skipan sveitarstjórnarinnar sjálfrar og hugsanlegum valdahlutföllum innan hennar, oft milli stjórnmálaflokka eða framboðslista.

Umboðsmaður fjallaði þessu næst um þýðingu þess að þeim A, B og C hefði ekki verið veittur kostur á að tjá sig um greinargerð sem ráðuneytinu barst frá oddvita Skeiða- og Gnúpverjahrepps við meðferð á stjórnsýslukæru þeirra. Taldi umboðsmaður að það hefði verið í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti ef þeir A, B og C hefðu verið upplýstir um að greinargerð oddvitans hefði borist ráðuneytinu og þeim eftir atvikum verið gefinn stuttur frestur til að kynna sér hana og koma að athugasemdum sínum teldu þeir ástæðu til. Að lögum yrði þó ekki séð að þeir hefðu átt beinan rétt á slíku í þessu máli.

Með vísan til framangreindra atriða, sem og með vísan til þess leiðbeiningar- og fordæmisgildis sem birtir úrskurðir félagsmálaráðuneytisins hafa við meðferð sveitarstjórnarmála beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka málið fyrir að nýju, kæmi fram ósk um það frá þeim A, B og C, og endurskoða þá fyrri afstöðu sína að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem fram komu í álitinu.

Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort A, B eða 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 upplýsinga um hvort ráðuneytið hefði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu áliti mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hefðu falist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 19. mars s.á., kemur fram að þeir A, B og C hafi ekki leitað til ráðuneytisins á ný og að ráðuneytið hafi ekki gripið til neinna tiltekinna ráðstafana í tilefni af áliti mínu, en muni hafa það hér eftir til hliðsjónar við úrlausn mála.

8.0. Lax- og silungsveiði.

8.1. Takmarkanir á veiðum göngusilungs í sjó. Stjórnvaldsákvörðun. Málefnaleg sjónarmið. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 4340/2005 og 4341/2005)

A o.fl. kvörtuðu yfir úrlausn landbúnaðarráðherra í tilefni af stjórnsýslukæru vegna ákvörðunar veiðimálastjóra sem tekin var með setningu reglna nr. 373/2004 um bann við netaveiði á göngusilungi í sjó í Eyjafirði á tilteknu tímabili á ári hverju, sbr. breytingu á þeim með reglum nr. 452/2004. H o.fl. kvörtuðu yfir sambærilegri úrlausn ráðherra þar sem til umfjöllunar var ákvörðun veiðimálastjóra um bann við netaveiði á göngusilungi í sjó tiltekið tímabil á ári hverju í Skjálfanda og Þistilfirði, sbr. reglur nr. 372/2004. Þar sem kvartanir þessar lutu að sömu álitaeftum ákvað umboðsmaður að taka þær til úrlausnar samhliða. Í báðum kvörtunum var á því byggt í meginatriðum að ofangreind netaveiðibönn hefðu ekki næga lagastoð, þau byggðust á ómálefnalegum sjónarmiðum og að ekki hefði verið gætt réttra málsmeðferðarreglna við setningu þeirra.

Umboðsmaður lauk málum þessum með álit, dags. 11. júlí 2006. Þar rakti hann ákvæði þágildandi 14. gr. laga nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, með síðari breytingum, en veiðimálastjóri hafði byggt ákvarðanir sínar á heimild í 7. mgr. þeirrar lagagreinar. Benti umboðsmaður á að í þeirri grein hefði falist lagaheimild til handa veiðimálastjóra, að ákveðnum skilyrðum fullnægðum, að takmarka tímabundið lögvarinn rétt landeigenda til veiða á göngusilungi í sjó innan netlaga. Við framkvæmd slíkrar skerðingar yrði, auk þeirra skilyrða sem leiddu af lagaákvæðinu sjálfu, jafnframt að fullnægja almennum grundvallarreglum um meðferð opinbers valds.

Niðurstaða umboðsmanns var í grundvallaratriðum fjórþætt. Í fyrsta lagi rakti hann efni þeirra réttinda sem umræddar veiðitakmarkanir beindust að sem og þá lagaheimild sem veiðitakmarkanir byggðust á. Benti hann á að ákvörðun um friðun skyldi bundin við tiltekið svæði og því ljóst að hvaða landareignum veiðitakmarkanir beindust. Þá væri netaveiðiréttur sem fylgdi hverri landareign afmarkaður með ákveðnum hætti við ákveðinn fjölda neta og að síðustu væri í lögum um lax- og silungsveiði gert ráð fyrir sérstakri ákvörðun um bótarétt hvers og eins veiðiréttarhafa sem fyrir takmörkun veiðiréttar yrði. Þessi atriði leiddu til þess að líta yrði á ákvarðanir um takmörkun veiða á grundvelli 7. mgr. 14. gr. þágildandi laga um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 sem ákvarðanir sem fælu í sér niðurstöðu um rétt eða skyldu tiltekinna einstaklinga eða annarra einkaaðila eða hóps þeirra. Var það niðurstaða umboðsmanns að ákvarðanir veiðimálastjóra í málinu hefðu verið stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Sú framkvæmd veiðimálastjóra að taka þær eingöngu með setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla, eins og gert var, hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Í öðru lagi var það niðurstaða umboðsmanns að það hefði verið í andstöðu við skilyrði nefndrar 7. mgr. 14. gr. laga um lax- og silungsveiði um „tiltekinn tíma“ að afmarka gildistíma reglnanna við ótilgreint árabíl. Benti umboðsmaður á að ákvörðun um veiðibann eða veiðitakmörkun á grundvelli þessa ákvæðis þyrfti að vera tímabundin, t.d. við tiltekna daga, vikur eða árabíl, sem þá tæki mið af áætlaðri friðunarpörf eða teldist nægjanlegt til að framkvæma rannsóknir eða kannanir sem síðan gætu myndað grundvöll að frekari ákvörðunum í þessum efnunum.

Í þriðja lagi rakti umboðsmaður gögn málsins og svör stjórnvalda til hans og komst að þeirri niðurstöðu að það hefði meðal annars verið tilgangur þeirra ákvarðana veiðimálastjóra sem um var fjallað í álitinu að vinna gegn veiðum á göngusilungi í sjó umfram lagaheimildir annars vegar og sætta ósætti hagsmunaaðila við það fyrirkomulag sem Alþingi hafði ákveðið um bann við veiðum á laxi í sjó en leyfa veiðar göngusilungs hins vegar. Var það niðurstaða hans að þessi sjónarmið hefðu ekki verið í samræmi við þá lagaheimild sem veiðimálastjóri byggði ákvarðanir sínar á, þ.e. 7. mgr. 14. gr. laga um lax- og silungsveiði.

Í fjórða lagi var það niðurstaða umboðsmanns að af gögnum málsins yrði ekki ráðið að áður en veiðimálastjóri tók ákvarðanir sínar um takmörkun netaveiða með áðurnefndum reglum hefði hann haft undir höndum upplýsingar um umfang þess netaveiðiréttar sem fylgdi landareignum á þeim svæðum sem reglurnar náðu til, sbr. 6. mgr. 14. gr. þágildandi laga um lax- og silungsveiði. Veiðimálastjóri hefði því ekki getað lagt á það mat hvort nauðsyn bar til að takmarka lögvarin réttindi landeigenda til netaveiða á göngusilungi eða hvort nægjanlegt hefði verið að ráðast í aðrar og vægari aðgerðir til að ná því markmiði sem að var stefnt, s.s. að stemma sérstaklega stigu við veiðum umfram lagaheimildir. Að þessu leyti hefði málsmeðferð veiðimálastjóra við töku ákvarðana um veiðitakmarkanir, sbr. ákvæði reglna nr. 372/2004 og 373/2004, ekki verið í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnvöldurinnar, rannsóknarregluna, að málsatvik skuli upplýst nægjanlega áður en ákvörðun er tekin.

Umboðsmaður benti á að ný lög um lax- og silungsveiði hefðu tekið gildi 1. júlí 2006, sbr. lög nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði. Vakti umboðsmaður sérstaka athygli á að þrátt fyrir að í hinum nýju lögum væri tekið fram að Landbúnaðarstofnun væri heimilt „með reglum“ að takmarka eða banna veiðar á göngusilungi í sjó á tilteknum svæðum og um tiltekinn tíma væri það sjálfstætt úrlausnarefni hvort af því einu leiddi að stjórnvöld gætu við beitingu heimildarinnar alfarið litið fram hjá ákvæðum stjórnvöldurinnar og óskráðum reglum stjórnvöldurinnar um undirbúning stjórnvaldsákvarðana.

Vegna þeirra annmarka sem voru á undirbúningi, efni og formi þeirra ákvarðana um takmarkanir á netaveiðum á göngusilungi sem veiðimálastjóri tók á árinu 2004 með setningu reglna nr. 372/2004 og 373/2004, sbr. reglur nr. 452/2004, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stjórnvalda, nú Landbúnaðarstofnunar, að þessar ákvarðanir yrðu teknar til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem lýst er í álitinu, og þá eftir atvikum einnig að teknu tilliti til þeirra breytinga sem leiddu af lögum nr. 61/2006, væri það ætlun stjórnvalda að halda umræddum friðunar- aðgerðum áfram.

Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég þess að ráðuneytið veitti mér upplýsingar, eftir atvikum með atbeina Landbúnaðarstofnunar, um hvort fyrrgreindar ákvarðanir sem teknar voru með setningu reglna nr. 372/2004 og 373/2004, sbr. reglur nr. 452/2004, hefðu verið teknar til endurskoðunar eins og tilmæli mín hljóðuðu um og hver hafi þá orðið niðurstaða þeirrar endurskoðunar, væri henni lokið, en ella hvenær þess væri að vænta að henni lyki. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 27. febrúar s.á., segir að Landbúnaðarstofnun vinni nú að endurskoðun á umræddum reglum og að samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni verði þeirri endurskoðun lokið í vor.

Samkvæmt upplýsingum sem ég fékk frá Landbúnaðarstofnun 19. júlí 2007 höfðu reglur nr. 373/2004 um bann við netaveiði á göngusilungi í sjó í Eyjafirði verið felldar úr gildi með reglum nr. 522/2007 sem birtar voru í B-deild Stjórnartíðinda 15. júní 2007. Hins vegar voru reglur nr. 372/2004 um bann við netaveiði göngusilungs við Faxaflóa,

Skjálfanda og Þistilfjörð enn í gildi og væru þær reglur enn til athugunar hjá Landbúnaðarstofnun. Tekið skal fram að ég hef með bréfi til Landbúnaðarstofnunar óskað eftir nánari skýringum á stöðu þessara mála.

9.0. Lögreglumál.

9.1. Tilkynningarskylda lögreglu við rannsókn skv. 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991. (Mál nr. 4450/2005)

A kvartaði yfir málsmeðferð sýslumannsins á X við rannsókn á slysi sem hún varð fyrir 6. apríl 2003 og málsmeðferð ríkissaksóknara á erindi hennar. Óskaði hún þess að umboðsmaður tæki til skoðunar hvort málsmeðferð sýslumanns og ríkissaksóknara samræmdist reglum stjórn-sýsluréttar og reglum laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina með bréfi til A, dags. 13. febrúar 2006. Í bréfinu benti umboðsmaður á að rannsókn lögreglu á umræddu slysi hefði farið fram á grundvelli ákvæðis 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991, en ákvæðið fæli í sér frávik frá meginsjónarmiðum laganna þar sem það fæli í sér að lögregla hefði sjálfstæða skyldu til að rannsaka mál óháð því hvort grunur léki á að refsivert brot hefði verið framið og þá hvort til greina kæmi að hún aðhefðist frekar á grundvelli þeirra sérstöku heimilda sem henni væru fengnar í lögnum. Ekki yrði séð að reynt hefði á við meðferð máls A að taka yrði afstöðu til þess hvort sækja skyldi mann til sakar, eða þá afla gagna til undirbúnings málsmeðferðar til að lögmaeltum viðurlögum yrði komið við gagnvart tilteknum aðilum í kjölfar þess líkamstjóns sem A hefði orðið fyrir. Taldi umboðsmaður ekki unnt að leggja til grundvallar að rannsókn lögreglu á umræddu slysi á grundvelli 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991 hefði miðað að töku stjórnvaldsákvörðunar í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga þannig að stjórn-sýslulög nr. 37/1993 hefðu gilt við rannsóknina eða ákvörðun um að verða við beiðni um hana.

Tók umboðsmaður þá til athugunar hvort lögreglu kynni að hafa verið rétt eða skylt á grundvelli annarra lagareglna, á grundvelli óskráðra reglna stjórn-sýsluréttar eða sjónarmiða um vandaða stjórn-sýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að tilkynna einstaklingum í sömu stöðu og A í umræddu máli um rannsókn sem hafin væri á grundvelli 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991. Vísaði umboðsmaður til þeirrar þróunar sem orðið hefði á undanförunum árum á sviði stjórn-sýsluréttar og reglna um vernd einkalífs í þá átt að leggja ríkari áherslu á hagsmuni aðila máls af því að fá vitneskju um meðferð máls hans í stjórn-sýslunni, þar með talið um athafnir og ákvarðanir stjórnvalda hvort sem þær teldust stjórnvaldsákvörðanir eða ekki, en sjónarmið að baki þessari þróun byggðu á því að á grundvelli slíkrar vitneskju gæti hlutaðeigandi einstaklingur brugðist við ef hann teldi að gengið væri á hagsmuni hans eða að rangar upplýsingar lægju fyrir hjá stjórnvöldum um hann og málefni hans. Benti umboðsmaður á að þessarar þróunar sæi stað í lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, þar sem mælt væri fyrir um tilkynningarskyldu ábyrgðaraðila þegar fram færi vinnsla persónuupplýsinga sem aflað væri hjá öðrum en hinum skráða sjálfum, sbr. 21. gr. laganna.

Í bréfinu lýsti umboðsmaður síðan bréfaskiptum sínum við ríkissaksóknara og Persónuvernd vegna þess álitaefnis hvort lögreglu hefði borið að fylgja ákvæðum 21. gr. laga nr. 77/2000 við rannsókn málsins. Segir þar að í svarbréfi Persónuverndar hafi komið fram sú afstaða að með umræddri rannsókn lögreglu hefði farið fram vinnsla persónuupplýsinga sem félli undir efnislegt gildissvið laga nr. 77/2000 og að í ljósi þess að ekki virtist um opinbert mál að ræða heldur mál sem eingöngu myndi hafa einkaréttarlegar lögfylgjur teldi Persónuvernd skilyrði undanþáguákvæðis 2. mgr. 3.

gr. laga nr. 77/2000 ekki uppfyllt, en af því leiddi að tilkynningarskylda samkvæmt 21. gr. laganna yrði virk gagnvart einstaklingi í sömu stöðu og A nema uppfyllt væri eitthvert af undanþáguákvæðum 4. mgr. greinarinnar.

Þar sem ljóst var af kvörtuninni að A væri kunnugt um umrædda rannsókn lögreglu taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að beina tilmælum til lögreglu um að uppfylla tilkynningarskyldu sína samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 77/2000. Umboðsmaður gerði hins vegar ríkissaksóknara grein fyrir afstöðu Persónuverndar til gildissviðs laga nr. 77/2000 þegar um væri að ræða rannsóknir lögreglu samkvæmt 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991. Í ljósi þeirrar afstöðu taldi umboðsmaður ekki tilefni til að fjalla um hvaða þýðingu óskráðar reglur stjórnsluréttar eða sjónarmið um vandaða stjórnsluhætti kynnu að hafa um hvort lögreglu væri rétt eða skylt að tilkynna einstaklingum í sömu stöðu og A í umræddu máli um slíkar rannsóknir lögreglu.

Í ljósi þess að í bréfi til umboðsmanns gerði ríkissaksóknari athugasemd við rannsókn lögreglu að því leyti að einungis hefðu verið teknar skýrslur af vitnum sem nefnd voru í upphaflegri rannsóknarbeiðni og benti á að A gæti leitað til sýslumanns og beiðst frekari rannsóknar málsins, leit umboðsmaður svo á að A hefði fengið leiðréttingu mála sinna að því er varðaði þann þátt kvörtunar hennar sem laut að því að rannsókn lögreglu hefði ekki samræmst ákvæðum laga nr. 19/1991.

10.0. Mannréttindi.

10.1.

Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Meinbugir á lögum.
Skylduaðild að Félagi fasteignasala. Frumkvæðisathugun.
(Mál nr. 4225/2004)

Kvörtun til umboðsmanns varð honum tilefni til þess að taka að eigin frumkvæði til athugunar ákvæði 18. gr. laga nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, er lýtur að skylduaðild að Félagi fasteignasala og greiðslu árgjalds til félagsins, að virtri þeirri réttindavernd sem leiðir af 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. ákvæði 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, um frelsi til að standa utan félaga.

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði 18. gr. laga nr. 99/2004 og ummæli í athugasemdum við III. kafla frumvarps þess er varð síðar, í breytttri mynd, að lögnum. Benti umboðsmaður á að þar kæmi fram að lögð væri til sú breyting að öllum fasteignasölum yrði gert skylt að eiga aðild að Félagi fasteignasala. Jafnframt væri lagt til að sett yrði á fót stjórnáráðgjafnefnd, eftirlitsnefnd Félags fasteignasala, sem starfaði í tengslum við félagið og á kostnað þess. Í ummælunum væri tekið fram að eftirlit með starfsemi fasteignasala gerði nauðsynlegt að mæla fyrir um skylduaðild að félaginu og að því yrði fengið með lögum „veigamikil hlutverk í eftirliti með starfsemi félagsmanna þess og ýmsar aðrar skyldur“. Benti umboðsmaður á að í upphaflegu frumvarpi því er dómsmálaráðgjafnefnd lagði fyrir Alþingi og síðar varð að lögum nr. 99/2004 hefði verið gert ráð fyrir því að Félag fasteignasala bæri kostnað af þeim störfum eftirlitsnefndarinnar sem henni væru falin með lögnum og legði henni til starfsmann. Segði þar enn fremur að félagið gæti lagt á félagsmenn að greiða árgjald til félagsins til að standa straum af þeim kostnaði.

Í álitinu rakti umboðsmaður þær breytingar sem gerðar voru á frumvarpi því er síðar varð að lögum nr. 99/2004 í kjölfar meðferðar þess hjá allsherjarnefnd Alþingis. Taldi hann að af nefndarálitinu sem fylgt hefði breytingartillögu allsherjarnefndar mætti ráða þá afstöðu löggjafans að rétt væri að skilja enn frekar á milli starfsemi eftirlitsnefndar samkvæmt 19. gr. laganna og starfsemi Félags fasteignasala. Með breytingartillögunni hefði þannig verið horfið frá því að Félag fasteignasala bæri kostnað af störfum nefndarinnar og innheimti árgjald til að standa straum af honum og legði nefndinni til starfsmann. Taldi umboðsmaður því ljóst að við meðferð frumvarpsins á vettvangi Alþingis hefði verið gerð grundvallarbreyting á lögformlegum tengslum Félags fasteignasala við eftirlitsnefndina og gert ráð fyrir skýrum skilum á milli þessara aðila.

Umboðsmaður rakti því næst ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um neikvætt félagafrelsi og athugasemdir með ákvæðinu í greinargerð er fylgdi frumvarpi því er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Í ljósi þess að skýrt væri kveðið á um skyldu til aðildar að Félagi fasteignasala í 18. gr. laga nr. 99/2004, og skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um lagaheimild því uppfyllt, beindist athugun umboðsmanns að því álitaefni hvort skylduaðildin uppfyllti það skilyrði ákvæðisins að teljast nauðsynleg til þess að Félag fasteignasala gæti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna.

Þessu næst vék umboðsmaður að nokkrum röksemdum sem fram höfðu komið í álitsgerð er dóms- og kirkjumálaráðgjafnefnd hafði aflað í tilefni af athugun umboðsmanns. Lutu þær meðal annars að þeim verkefnum sem Félagi fasteignasala

er ætlað að sinna samkvæmt lögum nr. 99/2004. Eftir að hafa fjallað um þessar röksemdir tók umboðsmaður fram að hann teldi sig ekki hafa forsendur til þess að taka endanlega afstöðu til þess hvort eftirstandandi skyldur Félags fasteignasala gætu talist fullnægja skilyrðum þeim sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setti fyrir skylduaðild. Hvað sem því liði fengi hann ekki betur séð en að veigamestu röksemdirnar fyrir því að gera aðild að félaginu skyldubundna hefðu falist í þeim ríku tengslum sem hefðu verið á milli félagsins og eftirlitsnefndarinnar og breytt hefði verið í kjölfar meðferðar allsherjarnefndar Alþingis þegar tekin hefðu verið út ákvæði er gerðu ráð fyrir að félagið legði eftirlitsnefndinni til starfsmann og bæri kostnað af starfi hennar. Þá fengi hann ekki séð af svörum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hvað það væri í eftirstandandi skyldum félagsins sem gerði það að verkum að skylduaðild að því væri nauðsynleg vegna almannahagsmuna.

Það var niðurstaða umboðsmanns að í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið við meðferð Alþingis á frumvarpi því er varð að lögum nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, léki vafi á því hvort þau verkefni Félags fasteignasala, sem kveðið væri á um í lögum nr. 99/2004 og eftir hefðu staðið eftir breytingarnar, fælu í sér að uppfyllt væri skilyrði það sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setti, þ.e. að skylduaðild væri nauðsynleg til að félag gæti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna. Af þeim sökum ákvað umboðsmaður að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Alþingis á álitinu, þannig að tekin yrði eftir atvikum afstaða til þess hvort gera þyrfti þá þegar breytingar á gildandi löggjöf með þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga.

Í áliti mínu, dags. 13. júlí 2006, sagði meðal annars svo:

III. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Um skyldu fasteignasala til þess að vera aðilar að Félagi fasteignasala er eins og áður segir fjallað í 18. gr. laga nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa. Þar segir orðrétt:

„Fasteignasalar skulu hafa með sér félag sem nefnist Félag fasteignasala. Er þeim öllum skylt að vera þar félagsmenn.

Félag fasteignasala setur sér samþykktir. Það skal ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem sérstaklega er mælt fyrir um í lögum þessum, sbr. þó 7. mgr.

Félag fasteignasala skal setja siðareglur fyrir fasteignasala.

Félagi fasteignasala ber að senda ráðherra samþykktir sínar og siðareglur, svo og breytingar á þeim, þegar eftir samþykkt þeirra.

Félag fasteignasala kemur fram fyrir hönd fasteignasala gagnvart dómstólum og stjórnvöldum um þau málefni sem stétt þeirra varða.

Félag fasteignasala ber kostnað af þeim störfum sem því eru fengin með lögum þessum. Getur félagið lagt á félagsmenn árgjald til að standa straum af þeim kostnaði.

Félagi fasteignasala er heimilt að starfrækja í öðru skyni en mælt er fyrir um í lögum þessum, svo sem til þess að sinna símenntun félagsmanna eða starfsmanna þeirra, sérstaka félagsdeild, eina eða fleiri, sem fasteignasölum er frjálst að eiga aðild að. Skal fjárhagur slíkra félagsdeilda aðgreindur frá fjárhag félagsins.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð síðar, í breyttri mynd, að lögum nr. 99/2004 kemur fram að í III. kafla þess séu lagðar til þær breytingar að fasteignasölum verði skylt að eiga aðild að Félagi fasteignasala og félaginu verði ákveðið veigamikið hlutverk í lögnum. Þá segir að lagt verði til að sett verði á fót stjórnáslunefnd, eftirlitsnefnd Félags fasteignasala, sem starfi í tengslum við félagið og á kostnað þess. Samkvæmt athugasemdum frumvarpsins er nefndinni ætlað að hafa eftirlit með fasteignasölum í starfi þeirra og lögmönnum að því leyti sem þeir stunda fasteignasölu en nánar tiltekið segir svo um þetta atriði í frumvarpinu:

„Nefndin hefur miklar skyldur til eftirlits og ríkar heimildir til viðbragða ef rökstuddur grunur er um að fasteignasali hafi brotið af sér í störfum sínum. Nefndin getur veitt áminningu, hún getur svipt fasteignasala löggildingu hans tímabundið og hún getur lokað starfsstöð hans. Ákvörðunum nefndarinnar, sem hér hefur verið getið um, má skjóta til ráðherra sem æðra stjórnvalds samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Ráðherra getur ákveðið m.a. að svipting löggildingar skuli vera varanleg. Eftirlit nefndarinnar er tvenns konar, þ.e. reglulegt eftirlit sem þó þarf ekki að vera oftar en þriðja hvert ár og eftirlit sem ákveðið er sérstaklega ýmist að gefnu tilefni eða ekki. Auk þess felst eftirlit nefndarinnar í því að fasteignasalar eiga að skila til hennar vottorði löggilts endurskoðanda um að meðferð þeirra á fé viðskiptamanna hafi verið í samræmi við lög og reglur um vörslufjárreikninga.“ (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2784)

Í athugasemdum við III. kafla frumvarpsins er sérstaklega fjallað um að eftirlit með starfsemi fasteignasala geri það nauðsynlegt að mæla fyrir um skylduaðild að Félagi fasteignasala og að því verði fengið með lögum „veigamikið hlutverk í eftirliti með starfsemi félagsmanna þess og ýmsar aðrar skyldur“. Um ástæður skylduaðildar segir þar enn fremur að félagið muni ekki geta rækt þessar lögbundnu skyldur sínar sem eru í þágu almannahagsmuna nema því aðeins að mælt sé fyrir um skylduaðild að því. Þá segir í frumvarpinu:

„Lagt er til að í tengslum við félagið og á kostnað þess starfi eftirlitsnefnd Félags fasteignasala og að sú nefnd hafi ríkar eftirlitsskyldur. Þó er gert ráð fyrir að sá fasteignasali sem sætir viðurlögum samkvæmt ákvörðun nefndarinnar þurfi að greiða þann kostnað sem verður af málinu. Það er því einkum hið reglulega eftirlit og úrtaksathuganir sem ekki leiða til beitingar viðurlaga sem félagið, þ.e. allir félagsmenn, greiðir. Lagt er til að félagið tilnefni meiri hluta nefndarmanna sem skipaðir verði af dómsmálaráðherra. Lagt er til að nefndin hafi að vísu ekki skyldubundið reglulegt eftirlit með hverjum fasteignasala nema þriðja hvert ár, en sjálfstæða heimild til að gera sérstakar skoðanir án fyrirvara, svo og ríkar og skýrar heimildir til þess að knýja fasteignasala til þess að fara að lögum og góðum starfsháttum í starfi sínu að viðlagðri áminningu eða sviptingu löggildingar tímabundið.“ (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2803.)

Í athugasemdum við III. kafla frumvarpsins er enn fremur vikið sérstaklega að skylduaðild að Félagi fasteignasala með tilliti til ákvæðis 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Segir þar að skylduaðild sé nauðsynleg til þess að félagið geti rækt þær skyldur „opinbersréttar eðlis sem á það eru lagðar með frumvarpinu og borið af því kostnað“. eru þar raktar þær skyldur sem lagðar eru á félagið með lögum nr. 99/2004 og lýst þeirri afstöðu að félagið geti ekki innt þær af hendi, nema það hafi til ráðstöfunar umtalsverða fjármuni. Þar sem ekki sé unnt að gera ráð fyrir öðrum tekjuliðum þess en félagsgjöldum beri því nauðsyn til að allir fasteignasalar séu félagsmenn því eftirlitið taki til þeirra allra og þær skyldur félagsins sem getið sé að framan séu í þágu allra fasteignasala,

sbr. Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2804–2805. Í athugasemdum við 18. gr. frumvarpsins kemur fram að við mat á því hvort skylduaðild samrýmdist félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar hafi auk skýringa með stjórnarskrárákvæðinu verið litið til 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, dóms Hæstaréttar 1998, bls. 718, og dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Ármanns Sigurjónssonar gegn Íslandi. Þá hafi sérstaklega verið litið til stöðu Lögmannafélags Íslands. Auk þess segir í athugasemdunum:

„Fullyrða má að Félagi fasteignasala sé ætlað veigameira opinbersréttarlegt hlutverk, ef frumvarp þetta verður að lögum, en Lögmannafélag Íslands hefur. Er einkum átt við hið víðtæka eftirlitshlutverk sem eftirlitsnefnd félagsins, sem starfar í tengslum við það og á kostnað þess, hefur. Skal sérstaklega tekið fram að skylduaðild að Félagi fasteignasala er bundin við þann hluta starfsemi þess sem lýtur að hinum opinbersréttarlegu skyldum. Rekstur félagsdeilda um önnur málefni, sem heimilaður er skv. 7. mgr., kemur einungis til ef fasteignasalar vilja, enda er þeim frjálst að ákveða hvort þeir vilja eiga aðild að þess háttar deildum. Kostnaður við rekstur slíkra deilda skal aðgreindur frá öðrum fjárhag félagsins og greiddur sérstaklega með framlögum þeirra sem kjósa að eiga aðild að þeim.“ (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2806.)

Um tengsl eftirlitsnefndarinnar við félagið sagði í upphaflegum athugasemdum við 19. gr. laga nr. 99/2004 að orðalagið „í tengslum við“ væri hið sama og notað væri í 3. mgr. 3. gr. laga um úrskurðarnefnd lögmannna í lögum nr. 77/1998. Þá sagði í athugasemdum með frumvarpinu eins og það leit út er það var lagt fram í upphafi:

„Í þessu felst að eftirlitsnefndin er ekki hluti af stjórnskipulagi Félags fasteignasala og tekur ekki við fyrir mælum frá félaginu. Nefndin er stjórn-sýslunefnd í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993. Hún er skipuð af ráðherra og henni er ætlað að taka ákvarðanir um rétt og skyldu þeirra sem undir eftirlit hennar falla. Ákvörðunum hennar um áminningu, um tímabundna sviptingu löggildingar og um lokun starfsstöðvar má skjóta til ráðherra sem æðra setts stjórnvalds. Nefndin starfar í tengslum við Félag fasteignasala, svo sem fyrr greinir, en í því felst að félagið stendur straum af kostnaði við starf hennar og sér henni fyrir starfsmanni. Af þessu leiðir að félaginu ber að sjá eftirlitsnefndinni fyrir aðstöðu, en sú aðstaða getur verið á starfsstöð félagsins ef því er að skipta. Félagið tilnefnir einnig meiri hluta nefndarmanna.“ (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2807.)

Í upphaflegu frumvarpi því er dómsmálaráðherra lagði fyrir Alþingi og sem síðar varð að lögum nr. 99/2004 var þannig gert ráð fyrir því að Félag fasteignasala bæri kostnað af þeim störfum eftirlitsnefndarinnar sem henni væru falin með lögnum, sbr. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Sagði þar enn fremur að félagið gæti lagt á félagsmenn að greiða árgjald til félagsins til að standa straum af þeim kostnaði.

Framangreindum ákvæðum frumvarpsins var hins vegar breytt í meðförum allsherjarnefndar Alþingis og þar bætt við ákvæði um að sérhver fasteignasali skuli greiða árlegt eftirlitsgjald að fjárhæð 100.000 kr. til að standa straum af kostnaði við störf eftirlitsnefndar Félags fasteignasala. Þá var mælt fyrir um það að Félag fasteignasala skyldi annast innheimtu eftirlitsgjaldsins og standa skil á því til eftirlitsnefndar Félags fasteignasala. Í nefndaráli allsherjarnefndar með umræddri breytingartillögu kemur fram að nefndin hafi haft til skoðunar hvort rétt væri að koma á fót skylduaðild að Félagi fasteignasala, og hvort mögulega væri hægt að haga eftirliti með fasteignasólum með öðrum og viðaminni hætti en frumvarpið gerði ráð fyrir, án þess þó að raska því meginmarkmiði þess að koma á fót slíku

eftirliti með fasteignasölum. Þá er þar rakið að nefndin hafi rætt umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarpið sérstaklega, en þar kemur fram að þar sem sú eftirlitsnefnd Félags fasteignasala sem gert sé ráð fyrir að verði sett á fót hafi stöðu stjórnslu- nefndar og fari með opinbert eftirlit og stjórnsluvald og gert sé ráð fyrir skylduaðild að Félagi fasteignasala telji fjármálaráðuneytið að innheimt gjöld og kostnað sem kunni að leiða af ákvæðum frumvarpsins um eftirlit beri að færa í fjárlög og ríkisreikning á svipaðan hátt og önnur lögþvinguð eftirlitgjöld og ráðstöfun þeirra. Þetta feli í sér að í fjárlögum yrði veitt heimild jafnhá lögboðna gjaldinu til að heimila ráðstöfun á því með framlagi til eftirlitsnefndarinnar. Er í álitum allsherjarnefndar lagt til að innheimta félagsgjalds til Félags fasteignasala verði aðgreind frá innheimtu eftirlitgjalds, enda séu gjöldin ólíks eðlis. Þannig sé lagt til að bætt verði við frumvarpið ákvæði þess efnis að Félag fasteignasala beri sjálft kostnað af þeim störfum sem því eru fengin með lögnum og fengin heimild til að leggja árgjald á félagsmenn til að standa straum af þeim kostnaði. Jafnframt sé lagt til að sérhver fasteignasali greiði árlegt eftirlitgjald að fjárhæð 100.000 kr. til að standa straum af kostnaði við störf eftirlitsnefndarinnar. Félagið annist innheimtu eftirlitgjaldsins og standi skil á því til eftirlitsnefndarinnar, en vangaldið eftirlitgjald verði aðfararhæft. Með þessu sé lagagrundvöllur fyrir innheimtu eftirlitgjalds treystur og tryggt að það renni óskipt til eftirlitsnefndarinnar. (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 6954–6955.) Þá segir í álitum allsherjarnefndar:

...

„Lagt er til að sjálfstæði eftirlitsnefndarinnar verði styrkt frá því sem greinir í frumvarpinu, m.a. með því að ráðherra ákveði henni þóknun í stað þess að þóknunin greiðist af Félagi fasteignasala. Þá leggur nefndin til að frekar verði skilið á milli Félags fasteignasala og eftirlitsnefndarinnar, einkum að því leyti að nefndin ráði sér sjálf starfsmann, enda gæti komið til þess að ekki yrði samstaða með nefndinni og félaginu um það. Því telur nefndin heppilegast að eftirlitsnefndin ráði sér sjálf starfsmann án atbeina Félags fasteignasala.“ (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 6955.)

Ákvæði þau er bætt var við frumvarp til laga nr. 99/2004 í meðförum allsherjarnefndar í þessu sambandi er nú að finna í 2.–6. mgr. 19. gr. laga nr. 99/2004. Eru þau svohljóðandi:

„Sérhver fasteignasali skal greiða árlegt eftirlitgjald að fjárhæð 100.000 kr. til að standa straum af kostnaði við störf eftirlitsnefndar Félags fasteignasala. Gjald dagsins er 1. júlí. Ef gjaldið er ekki greitt innan 30 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af því skv. III. kafla laga um vexti og verðtryggingu. Félag fasteignasala annast innheimtu eftirlitgjaldsins og stendur skil á því til eftirlitsnefndar Félags fasteignasala. Gera má aðför án undangengins dóms til fullnustu vangoldnu eftirlitgjalds, ásamt áföllnum vöxtum og dráttarvöxtum.

Eftirlitsnefnd Félags fasteignasala er heimilt að ráða sér starfsmann til þess að hún geti sinnt skyldum sínum.

Eftirlitsnefnd Félags fasteignasala er heimilt að kveðja sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða menn ef hún telur þörf á. Skulu þeir starfa með nefndinni við undirbúning og meðferð máls eftir ákvörðun formanns.

Um meðferð mála er lúta að áminningu og tímabundinni sviptingu löggildingar fer samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum þessum.

Nefndarmenn og starfsmaður nefndarinnar eru bundnir þagnarskyldu um allt sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara. Hið sama á við um þá sem nefndin kveður sér til ráðgjafar og aðstoðar. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af störfum.“

2.

Eins og ég hef nú lýst hér að framan var í frumvarpi því til laga um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa sem dómsmálaráðherra lagði fyrir Alþingi upphaflega gert ráð fyrir því að Félag fasteignasala bæri kostnað af störfum eftirlitsnefndar samkvæmt 19. gr. laganna. Með breytingu þeirri sem gerð var af hálfu löggjafans eftir 1. umræðu frumvarpsins var hins vegar kveðið á um almenna skyldu fasteignasala til að standa skil á eftirlitsgjaldi til nefndarinnar að upphæð sem fastákveðin er í 2. mgr. 19. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu stendur aðeins eftir hvað bein tengsl Félags fasteignasala við eftirlitsnefndina varðar að félagið annast innheimtu gjaldsins og stendur skil á því til eftirlitsnefndarinnar. Aðrar skyldur félagsins sem tengjast starfi eftirlitsnefndarinnar eru einkum að félagið tilnefnir til ráðherra tvo menn og tvo til vara til setu í nefndinni (1. mgr. 19. gr.) og þá skal félagið setja siðareglur fyrir fasteignasala (3. mgr. 18. gr.) en þær reglur kunna að hafa þýðingu við mat nefndarinnar á störfum fasteignasala. Af nefndaráliiti sem fylgdi breytingartillögu allsherjarnefndar Alþingis verður ráðin sú afstaða löggjafans að rétt hafi verið að skilja enn frekar á milli starfsemi eftirlitsnefndar samkvæmt 19. gr. laganna og starfsemi Félags fasteignasala. Með breytingartillögunni var þannig horfið frá því að Félag fasteignasala bæri kostnað af störfum nefndarinnar og innheimti árgjald til að standa straum af honum og legði nefndinni til starfsmann. Það er því samkvæmt þessu og framangreindu ljóst að við meðferð frumvarpsins á vettvangi Alþingis var gerð grundvallarbreyting á lögformlegum tengslum Félags fasteignasala við umrædda eftirlitsnefnd þannig að gert var ráð fyrir skýrum skilum á milli þessara aðila. Með þetta í huga og þar sem ljóst er að ein meginforsenda skylduaðildarinnar að Félagi fasteignasala samkvæmt upphaflegu frumvarpi voru hin nánú tengsl félagsins við eftirlitsnefndina hef ég í athugun minni leitast við að leggja á það mat hvort og þá hvaða þýðingu framangreind breyting á frumvarpinu, sem endurspeglast nú í gildandi lögum, hefur þegar lagt er mat á samræmi skylduaðildarinnar og þeirrar réttindaverndar sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995.

Samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu eiga menn rétt til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Þá segir í 2. mgr. sömu greinar að engan megi skylda til aðildar að félagi. Með lögum megi þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmaeltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 segir meðal annars svo um ákvæði 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins, sem síðar varð að ofangreindri 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar:

„Í 2. mgr. 12. gr. er lagt til að ákvæðið um rétt manna til að standa utan félaga verði sett fram með þeim hætti að í byrjun sé mælt fyrir um þá meginreglu að engan megi skylda til aðildar að félagi, en í kjölfarið verði nefndar tvenns konar undantekningar frá meginreglunni. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins yrði heimildin til undantekninga í báðum tilvikum háð þeim skilyrðum að um hana yrði að vera mælt í lögum og skyldan til félagsaðildar yrði að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag gæti sinnt hlutverki sem því væri ákveðið með lögum. Að fullnægðum þessum almennu skilyrðum mætti annars vegar skylda mann til aðildar að félagi vegna almannahagsmuna. Viðmiðunin um almannahagsmunum getur óneitanlega virst vera nokkuð teygjanleg. Ástæða er þó til að taka sérstaklega fram að ætlast er til að litið verði á þetta hugtak sem nokkurs konar samnefnara hér fyrir þau atriði sem eru talin upp í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og geta heimilað að vikið verði frá meginreglu þeirrar greinar um félagafrelsi. Hins vegar er ráðgert að skylda til félagsaðildar geti að fullnægðum fyrrnefndum skilyrðum verið felld á menn vegna réttinda annarra. Með þessu er einkum haft í

huga að við ákveðnar aðstæður geta tengsl á milli hagsmuna manna orðið svo náin að nauðsynlegt þyki að leggja skyldu á þá til að virða hagsmuni hvor eða hver annars með því að standa að sameiginlegu félagi í því skyni. Dæmi um þetta má m.a. finna þegar litið er til húsfélaga og veiðifélaga þar sem eigendum fasteignar eða veiðiréttar er gert að standa að sameiginlegu félagi vegna þeirra nánú tengsla sem eru á milli hagsmuna þeirra. Er niðurlagsorðum 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins einmitt beint að aðstæðum eins og þessum.“ (Alþt. 1994–1995, A-deild, bls. 2107–2108.)

Fyrir liggur að kveðið er á um skyldu til aðildar að Félagi fasteignasala með skýrum hætti í 18. gr. laga nr. 99/2004. Í ljósi framangreinds reynir við athugun mína á máli þessu nánar tiltekið á það álitaefni hvort skylduaðildin uppfylli það skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að teljast nauðsynleg til þess að félagið geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna. Ég tek fram að ljóst er af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 99/2004 að skylduaðildin var ekki byggð á því að hún væri nauðsynleg með tilliti til „réttinda annarra“ samkvæmt niðurlagi 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar í þeirri merkingu sem leggja verður í þessi hugtök að virtum tilvitnuðum athugasemdum að baki stjórnarskrárákvæðinu. Hins vegar hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið haldið því fram í máli þessu að ekki sé „áhorfsmál að eftirlitskerfi“ laganna sé „í þágu almannahagsmuna“ og Félag fasteignasala sé hluti af þessu eftirlitskerfi.

Aður en lengra er haldið vek ég athygli á því að í álitsgerð þeirri er dóms- og kirkjumálaráðuneytið óskaði eftir í tilefni af athugun minni á máli þessu segir að það sé veigamikilið álitaefni hvort Félag fasteignasala sé félag að einkarétti sem standast þurfi skilyrði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar eða hvort um sé að ræða einhvers konar opinbersréttarlega stofnun eða samtök sem ekki falli undir þetta ákvæði stjórnarskrárinnar. Ég tel í þessu sambandi rétt að benda á að ekki verður betur séð af efnisákvæðum laga nr. 99/2004, og lögskýringargögnum að baki þeim, en að löggjafinn hafi sjálfur litið svo á að Félag fasteignasala væri félag í merkingu 74. gr. stjórnarskrárinnar og skylduaðild að því þyrfti um leið að uppfylla skilyrði 2. mgr. sömu greinar. Það hafi hins vegar jafnframt verið mat löggjafans að skylduaðild að félaginu uppfyllti framangreint skilyrði í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um nauðsyn skylduaðildar. Þetta kemur meðal annars fram í athugasemdum sem fylgdu III. kafla frumvarps þess sem síðar varð að lögum nr. 99/2004, en þar sagði meðal annars:

„Frá sjónarhóli mannréttinda er það einkum tvennt sem líta þarf til í þeim reglum sem tillaga er gerð um. Annars vegar hvort það samrýmist félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar, einkum ákvæði 2. mgr. um frelsi til að standa utan félaga, að kveða á um skylduaðild að Félagi fasteignasala. [...]

Um fyrrnefnda atríðið er það að segja að skylduaðild að Félagi fasteignasala er nauðsynleg til þess að það geti rækt þær skyldur opinbersréttar eðlis sem á það eru lagðar með frumvarpinu og borið af því kostnað.“ (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2804.)

Hefði það verið álit löggjafans að félagið þyrfti ekki að standast þær kröfur sem gerðar eru til skylduaðildar skv. 2. mgr. 74. gr. hefði framangreind skírskotun í lögskýringargögnum til stjórnarskrárákvæðisins verið þarflaus. Löggjafinn ákvað jafnframt að kveða á um það í lögnum sjálfum, sbr. ákvæði I til bráðabirgða, að við endurskoðun laganna 1. janúar 2008 skyldi kanna sérstaklega hvort ástæða væri til að mæla áfram fyrir um skylduaðild að Félagi fasteignasala. Í umræðum um frumvarpið á Alþingi kom bráðabirgðaákvæði þetta til tals og tel ég ljóst af þeim umræðum að með setningu þess hafi meðal annars verið stefnt að því að við endurskoðunina yrði metið hvort aðild að félaginu yrði gerð frjáls. (Sjá t.d.: Alþt. 2003–2004, B-deild, dalkur 8193.) Í ljósi framangreinds tel ég að hvað sem

líður þeim viðhorfum til þessa atriðis sem fram koma í nefndri álitserð verði ekki annað ráðið en að löggjafinn hafi metið það svo að Félag fasteignasala væri félag í skilningi 74. gr. stjórnarskrárinnar og skylduaðild að því þyrfti því að uppfylla skilyrði þau sem mannréttindaákvæðið setur fyrir henni.

Fyrir liggur að stjórnarskrárgjafinn hefur við setningu núgildandi ákvæðis 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar lagt til grundvallar að menn verði ekki skyldaðir til aðildar að félagi nema mælt sé annars vegar fyrir um slíka skyldu í lögum og hins vegar að sú skylda sé nauðsynleg til þess að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki. Af athugasemdum þeim er fylgdu frumvarpi til laga nr. 99/2004 og raktar eru hér að framan verður ráðið að sú ákvörðun löggjafans að mæla fyrir um skylduaðild að Félagi fasteignasala hafi byggst á sjónarmiðum um nauðsyn þess að tryggja eftirlit með starfsemi fasteignasala, sbr. Alpt. 2003–2004, A-deild, bls. 2803. Ekki verður hins vegar séð af ákvæðum laga nr. 99/2004 og lögskýringargögnum að sú nauðsyn byggi á því að félagið fari sjálft með lögmælt eftirlitshlutverk gagnvart félagsmönnum sínum enda er það hlutverk í höndum eftirlitsnefndar þeirrar sem starfar „í tengslum við félagið“ á grundvelli 19. gr. laganna. Samkvæmt upphaflegu frumvarpi fölust þau tengsl fyrst og fremst í því að Félag fasteignasala bar, eins og fyrr greinir, kostnað af starfi nefndarinnar og lagði henni til starfsmann en þau tengsl sem fölust í þessum atriðum voru hins vegar rofin með breytingum þeim sem lagðar voru til af hálfu allsherjarnefndar Alþingis. Ljóst er að umrædd nefnd er ekki hluti af Félagi fasteignasala heldur er hún sjálfstæð stjórnýslunefnd sem hefur eftirlit með því að fasteignasalar starfi í samræmi við fyrirmæli laganna, siðareglur Félags fasteignasala og góðar venjur í fasteignasölu, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 99/2004.

Í álitserð þeirri sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið lagði fram með bréfi sínu til mín, dags. 11. janúar 2005, er meðal annars vísað til þess að þótt framangreindar breytingar hefðu verið gerðar á tengslum félagsins við úrskurðarnefndina gegni félagið eftir sem áður veigamiklu hlutverki.

Lögmælt hlutverk Félags fasteignasala er skilgreint í 18. gr. laga nr. 99/2004. Segir þar í 2. mgr. að félagið setji sér samþykktir og að það skuli „ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem sérstaklega er mælt fyrir um í [lögumum], sbr. þó 7. mgr.“. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. skal félagið setja siðareglur fyrir fasteignasala og skal það senda ráðherra samþykktir sínar og siðareglur, svo og breytingar á þeim, þegar eftir samþykkt þeirra, sbr. 4. mgr. 18. gr. Þá er fyrir um það mælt í 5. mgr. og 6. mgr. 18. gr. að félagið komi fram fyrir hönd fasteignasala gagnvart dómstólum og stjórnvöldum um þau málefni sem stétt þeirra varða og beri kostnað af þeim störfum sem því eru fengin með lögumum. Er í lokamálslið 6. mgr. 18. gr. mælt fyrir um að félagið geti lagt á félagsmenn árgjald til að standa straum af þeim kostnaði. Auk þessara ákvæða er einnig vikið að verkefnum félagsins í öðrum ákvæðum laganna. Þannig segir t.d. í 3. mgr. 3. gr. að félagið tilnefni einn nefndarmann í prófnefnd fasteignasala og í 19. gr. er fjallað um tengsl félagsins við eftirlitsnefndina en eins og áður segir annast félagið innheimtu eftirlitsgjalds og tilnefnir tvo nefndarmenn í eftirlitsnefndina.

Það liggur því fyrir að Félag fasteignasala sinnir ákveðnum lögbundnum verkefnum þrátt fyrir áðurraktar breytingar á tengslum þess við eftirlitsnefndina sem gerðar voru við meðferð allsherjarnefndar á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 99/2004. Í álitserð þeirri er dóms- og kirkjumálaráðuneytið aflaði vegna athugunar minnar kemur ennfremur fram það sjónarmið að þessar eftirstandandi skyldur félagsins séu hlutlægar og engan veginn líklegar til þess að fara í bága við siðaskoðanir manna, trúarlega sannfæringu þeirra, pólitíska sannfæringu eða annað frelsi til skoðana og tjáningar.

Í tilefni af framangreindu tek ég fram að ég tel mig ekki hafa forsendur til þess að taka hér endanlega afstöðu til þess hvort eftirstandandi skyldur Félags fasteignasala geti talist fullnægja skilyrðum þeim sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setur fyrir skylduaðild. Hvað sem því líður fæ ég ekki betur séð en að veigamestu röksemdirnar fyrir því að gera

aðild að Félagi fasteignasala skyldubundna hafi falist í þeim ríku tengslum sem voru á milli félagsins og eftirlitsnefndarinnar og breytt var í kjölfar meðferðar allsherjarnefndar Alþingis þegar tekin voru út ákvæði er gerðu ráð fyrir að félagið legði eftirlitsnefndinni til starfsmann og bæri kostnað af starfi hennar. Þá fæ ég ekki séð af svörum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af athugun minni hvað það er í eftirstandandi skyldum félagsins sem gerir það að verkum að skylduaðild að því sé „nauðsynleg vegna almannahagsmuna“. Ég fæ þannig ekki séð að það sem eftir stendur af lögbundnum skyldum Félags fasteignasala leiði beinlínis til þess að félagið teljist hluti af því eftirlitskerfi sem komið er upp með lögnum með starfi fasteignasala „í þágu almannahagsmuna“ eins og vísað er til í þeirri álitserð sem fylgdi svari ráðuneytisins. Ég get vissulega fallist á að það geti falið í sér ákveðið aðhald með störfum fasteignasala, og þar með í þágu viðskiptavina þeirra, að þeim sé öllum gert að vera félagsmenn í ákveðnu félagi en hér verður að minnast þess hvaða rammi hefur verið settur í stjórnarskránni um heimild löggjafans til að skylda menn til aðildar að félagi. Það að löggjafinn feli tilteknu hagsmunafélagi að sinna ákveðnum verkefnum getur ekki eitt og sér leitt til þeirrar ályktunar að með því sé fullnægt skilyrðum 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar þannig að heimilt sé að gera undantekningu frá meginreglunni um stjórnarskrárvarinn rétt manna til að standa utan félaga. Matið um hvort skylduaðild sé nauðsynleg vegna almannahagsmuna beinist að greiningu á efnislegu inntaki þeirra lögmæltu verkefna sem félagi er falið að sinna. Það að félaginu hafi verið falin einhver slík verkefni ræður ekki úrslitum að mínu áliti. Hef ég þá jafnframt í huga þá þróun sem orðið hefur á seinni árum í átt til aukinnar réttarverndar á þessu sviði og vikið er að í tilvitnuðum athugasemdum greinargerðar að baki 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Vegna sjónarmiða sem fram koma í umræddri álitserð tek ég fram að ég fæ ekki séð að eftirstandandi skyldur Félags fasteignasala hljóti allar að teljast lúta að „hlutlægum“ atriðum í þeim skilningi sem birtist í álitserðinni sem ráðuneytið byggir á í svörum sínum til mín. Fyrir liggur að félagið kemur fram fyrir hönd fasteignasala, meðal annars gagnvart stjórnvöldum, og setur fasteignasölum siðareglur. Ég tel að slík starfsemi hljóti að vera þess eðlis að skoðun manna á æskilegri þróun starfs fasteignasala og áherslum stéttarinnar í ýmsum hagsmunamálum, t.d. reglusetningu af hálfu stjórnvalda, geti verið mjög mismunandi. Rekur athugun mín á máli þessu einmitt upphaf sitt til kvörtunar einstaklings sem var ósáttur við skylduaðildina og hafa mér reyndar borist fleiri en eitt erindi þar að lútandi. Þau erindi hafa einnig lotið að því að einstaklingar sem vegna starfa sinna sem fasteignasalar hafa verið skyldaðir til aðildar að félaginu hafa verið ósáttir við starfshætti innan þess.

Í svörum ráðuneytisins til mín og þeirri álitserð sem þar er vísað til er sérstaklega um rök fyrir skylduaðild að Félagi fasteignasala vísað til þess að félaginu beri lögum samkvæmt að setja siðareglur fyrir fasteignasala og fjallað er um efni þeirra og þýðingu við mat á störfum fasteignasala, þ.m.t. af hálfu eftirlitsnefndarinnar, en tekið er fram að siðareglur settar af Félagi fasteignasala séu „ekki bindandi, a.m.k. ekki með sama hætti, fyrir fasteignasala nema þeir séu félagsmenn í félaginu“ eins og segir í þeim hluta álitserðarinnar sem tekinn er upp í lok kafla II hér að framan. Ég vek í þessu sambandi athygli á því að í lögum nr. 99/2004 segir aðeins að félagið skuli setja fasteignasölum siðareglur og þær skulu sendar ráðherra þegar eftir samþykkt þeirra. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laganna er síðan meðal verkefna eftirlitsnefndarinnar að hafa eftirlit með því að fasteignasalar starfi í samræmi við fyrirmæli laganna, „siðareglur félagsins og góðar venjur í fasteignasölu.“ Ég tel ekki tilefni til þess að fjalla hér sérstaklega um í hvaða mæli umræddar siðareglur kunna að vera bindandi fyrir félagsmenn í Félagi fasteignasala og hvernig eftirlitsnefndin geti byggt á þeim við úrlausn mála en læt nægja að vísa til þess sem segir í athugasemdum við umrædda grein í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 99/2004 um að „siðareglur starfsstétta eins og fasteignasala eru mikilvægur vegvísir um góða háttu í fasteignasölu.“

(Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 2806.) Það að fagfélagi sé með lögum gert að setja sér slíkar siðareglur getur að mínu áliti ekki eitt og sér leitt til þess að þar með séu uppfylltar þær kröfur sem stjórnarskráin setur fyrir því að leið skylduaðildar að félagi sé farin.

Í álitsgerðinni segir einnig að það sé lykilatriði að skylduaðild fasteignasala að Félagi fasteignasala sé tímabundin í þeim skilningi að hún skal koma til endurskoðunar, sbr. ákvæði I til bráðabirgða. Ég tel mig ekki geta útilokað að sjónarmið af þessu tagi geti haft einhverja þýðingu við mat á hvort lögmælt skylduaðild að félagi samrýmist 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn bendi ég á að skylduaðild að félagi felur í sér skerðingu á þeim rétti manna til að standa utan félaga sem verndaður er í stjórnarskrá. Verður því jafnan að gera þá kröfu að upphaflegt mat löggjafans um að slíkt fyrirkomulag sé nauðsynlegt vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra styðjist við málefnaleg rök og að sýnt sé nægilega fram á nauðsyn ihlutunar í þessi réttindi þegar við samþykkt laga. Ég hef hér að framan rakið að við meðferð frumvarps þess er varð að lögum nr. 99/2004 urðu ákveðnar breytingar á þeim meginforsendum sem lágu til grundvallar skylduaðildinni og verður að meta þýðingu nefnds endurskoðunarákvæðis með þá aðstöðu í huga. Ég tek auk þess fram að ákvæði laganna um skylduaðild að Félagi fasteignasala eru ekki þannig fram sett í lögnum að þau séu tímabundin þannig að þau falli sjálfkrafa niður að tilteknum tíma liðnum heldur er aðeins gert ráð fyrir að endurskoðun fari fram eftir ákveðinn tíma. Engin trygging er þannig fyrir því að ákvæði laganna um skylduaðild að Félagi fasteignasala verði felld niður við endurskoðun laganna. Að lokum fæ ég ekki betur séð af svári ráðuneytisins til mín en að þar sé frekar leitast við að færa rök fyrir mikilvægi skylduaðildar heldur en að leiddar séu líkur að því að skylduaðildin að félaginu félli brott innan skamms við endurskoðun laganna.

Ég tel einnig rétt að geta þess að í framangreindri álitsgerð er fylgdi svári ráðuneytisins segir að það skipti máli við mat á inntaki þeirrar þvingunar sem skylduaðild að Félagi fasteignasala hefur í för með sér að þeim sé hvergi bannað að eiga aðild að öðrum félögum fasteignasala. Ég fæ ekki séð að þetta atriði hafi þýðingu við mat á hvort skylduaðildin sem slík samrýmist 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar enda er fasteignasölum eftir sem áður skylt að eiga aðild að Félagi fasteignasala, sem eins og áður segir hefur að mínu mati ýmis einkenni hagsmunafélags og kynni að mæla fyrir öðrum sjónarmiðum en önnur félög fasteignasala. Þá er fasteignasölum eftir sem áður gert að greiða Félagi fasteignasala árgjald hvort sem þeir kjósa að starfa innan annars félags eður ei.

Með vísan til alls framangreinds er það álit mitt að í ljósi þeirra breytinga sem gerðar voru við meðferð Alþingis á frumvarpi því er siðar varð að lögum nr. 99/2004, leiki vafi á því hvort þau verkefni Félags fasteignasala, sem kveðið er á um í lögum nr. 99/2004 og eftir stóðu eftir breytingarnar, feli í sér að uppfyllt sé skilyrði það sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setur, þ.e. að skylduaðild sé nauðsynleg til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna. Af þeim sökum hef ég ákveðið að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Alþingis á álitinu mínu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þannig að tekin verði afstaða til þess hvort gera þurfi eftir atvikum þá þegar breytingar á gildandi löggjöf með þau sjónarmið sem rakin eru í þessu áliti í huga.

...

V. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég upplýsinga um hvort framangreint álit mitt hefði orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 22. mars s.á., kemur fram að með vísan til ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 99/2004, þar sem mælt er fyrir um að lögin skuli endurskoðuð fyrir 1. janúar 2008 og að við þá endurskoðun skuli sérstaklega kanna hvort ástæða sé til að mæla áfram fyrir

um skylduaðild að Félagi fasteignasala, og með hliðsjón af álitserð Viðars Más Matthías-sonar prófessors, sem ráðuneytið hafi aflað í tilefni af álitinu mínu, hafi ráðuneytið ekki talið rétt að ráðast þegar síðastliðið haust í endurskoðun á ákvæði laganna um skylduaðild að Félagi fasteignasala. Hins vegar hafi nú verið ákveðið að skipa þriggja manna nefnd til að endurskoða lögin og við þá endurskoðun verði m.a. kannað hvort ástæða sé til að mæla áfram fyrir um skylduaðild að félaginu.

11.0. Málsmeðferð stjórnvalda.

11.1. Svör við erindum. Skráning mála. Málshraði. Eftirlit. Setning fresta. Tilkynningar um tafir. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 3566/2002)

Á árinu 2002 ákvað umboðsmaður Alþingis að kanna að eigin frumkvæði skráningu og málsmeðferð hjá 32 stjórnvöldum á innsendum erindum frá einstaklingum og öðrum einkaaðilum. Þetta var í fyrsta sinn sem ráðist var í slíka upplýsingaöflun af hálfu umboðsmanns og því ljóst að um ákveðna tilraun var að ræða að því er varðar aðferðafræði enda viðfangsefni þeirra stjórnvalda sem athugunin tók til mismunandi bæði að efni og umfangi, t.d. fjölda erinda sem þeim berast. Að lokinni úrvinnslu þeirra upplýsinga sem aflað var á árunum 2002 og 2003 var ákveðið að afla frekari upplýsinga til samanburðar og var það gert vorið 2006.

Í álitni umboðsmanns, dags. 7. nóvember 2006, eru niðurstöður úr athuguninni dregnar saman í óruttu máli, sjá hér að neðan. Aðferðum við könnunina, tilefni hennar og tilgangi er nánar lýst í sérstökum kafla. Sérstakir kaflar eru um skráningu og svör við erindum, málshraða, eftirlit með stöðu og afgreiðslu erinda, setningu fresta, beitingu ítrekana, tilkynningar um tafir og notkun tölvupósts. Tekið er fram að álitnið hafi fyrst og fremst að geyma tölulega niðurstöðu af athuguninum og lýsingu á ályktunum sem af þeim verði dregnar. Lögfræðileg umfjöllun um efni þeirra reglna sem í hlut eigi sé því í lágmarki og aðeins til að skýra tilefni þeirra spurninga sem bornar hafi verið fram.

Til grundvallar niðurstöðum liggja svör stjórnvalda við spurningum um starfsreglur þeirra og verklag 2002 og 2006 ásamt könnun á vinnslu 700 erinda sem bárust þessum 32 stjórnvöldum á einni viku haustið 2002. Í álitinu er gerð grein fyrir breytingum hjá stjórnvöldunum frá 2002 til 2006 á reglum og verklagi varðandi þá sjö þætti sem kannaðir voru. Tekið er fram að niðurstöðurnar séu metnar á grundvelli almennra reglna stjórnsýslulaga og viðmiða um afgreiðslu erinda innan hæfilegs tíma og vandaða málsmeðferð.

Niðurstöður umboðsmanns voru þessar helstar:

- Almennt skrá stjórnvöld mál með reglubundnum hætti. 2006 höfðu 30 af 32 stjórnvöldum rafræna málaskrá. Frá 2002 höfðu sjö stjórnvöld tekið upp slíkt kerfi eða bætt nýtingu sína á því kerfi sem þau höfðu þá.
- Möguleikar kerfanna eru þó ekki að fullu nýttir. 2002 sögðust 18% nota áminningu um tímafrest með almennum hætti, 27% með takmörkuðum hætti en 55% ekki. 2006 sögðust 18% nýta áminningu með almennum hætti, 43% með takmörkuðum hætti en 39% ekki.
- Tæpur helmingur stjórnvalda kennir starfsmönnum kerfisbundið á málaskrána og dæmi um að starfsmönnum sé ekki kunnur möguleiki á notkun áminningar um tímafrest.
- Í einstökum tilvikum kom í ljós misbrestur á því að mál væru skráð um leið og erindi barst eða stjórnvald hóf mál að eigin frumkvæði.
- Nokkur misbrestur er á að stjórnvöld svari erindum innan eðlilegra tímamarka og dæmi um að mál dagi uppi. Það tók þrjú stjórnvöld um tíu mánuði að svara

fyrirspurnarbréfi vegna fyrri hluta þessarar könnunar en aðeins þrjú stjórnvöld svöruðu innan rúms frests sem gefinn var.

- Frá 2002 til 2006 fjölgaði stjórnvöldum sem fylgdu skráðum reglum um málshraða en þeim fækkaði sem hvorki studdust við ákveðin viðmið né skráðar reglur. Ekkert ráðuneyti hafði skráðar reglur 2002, sex fylgdu viðmiðum en sex höfðu hvorki reglur né viðmið. 2006 höfðu tvö ráðuneyti sett sér skráðar reglur, sex fylgdu viðmiðum en fjögur höfðu hvorki reglur né viðmið.
- Könnun á afgreiðslu einstakra erinda bendir til þess að íslensk stjórnvöld sé nokkuð skilvirk og afgreiði meginþorra erinda á tiltölulega skömmum tíma. Af málum sem voru lengur en tvo mánuði í vinnslu tel ég að afgreiðsla 24% hafi tekið of langan tíma. Þrettán stjórnvöld, þar af níu ráðuneyti, áttu mál á þessum lista. Ellefu af þessum 13 stjórnvöldum höfðu ekki sett sér skráðar reglur um málshraða.
- Almennt efldu stofnanir sem athugunin tók til reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála á könnunartímanum en því hrakaði í ráðuneytum. Átta stofnanir efldu eftirlit en því hrakaði hjá tveimur. Ekkert þeirra ráðuneyta sem sagðist hafa reglubundið eftirlit 2002 sinnti því 2006 en eitt ráðuneyti hafði tekið upp reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum og annað í sumum.
- Bæði 2002 og 2006 höfðu 10 af 32 stjórnvöldum reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum. 2002 höfðu tvö stjórnvöld að hluta reglubundið eftirlit en sex árið 2006. 2002 sinntu 20 stjórnvöld ekki reglubundnu eftirliti og 2006 fór starfsemi 16 stjórnvalda fram án reglubundins eftirlits.
- Athugun á setningu fresta og beitingu ítrekana bendir til þess að veruleg brögð séu að því að ekki sé fylgt lagafyrirmælum um setningu fresta og nokkuð um að stjórnvöld sem óska umsagnar láti hjá liða að fylgja beiðni sinni eftir með ítrekun berist ekki svar.
- Vísbindingar eru um að veruleg brögð séu að því að stjórnvöld fylgi ekki lagafyrirmælum um að tilkynna um tafir á vinnslu mála. Við samanburð á mati stjórnvalda sjálfra á því hvernig þau framfylgdu reglunni og skoðun á afgreiðslu einstakra mála kom í ljós að mat þeirra samrýmdist ekki að öllu leyti hinni raunverulegu framkvæmd.

Umboðsmaður beinir í álitinu þeim tilmælum til stjórnvalda að þau gæti að því hvort þeir annmarkar sem lýst er í álitinu séu enn til staðar í starfsháttum þeirra og geri nauðsynlegar úrbætur ef svo er.

Ég lauk eins og áður sagði þessari athugun minni og þar með samanburði á skráningu og afgreiðslu mála hjá þessum 32 stjórnvöldum sem athugunin tók til á árunum 2002 til 2006 með álti sem ég sendi frá mér 7. nóvember 2006. Í stað þess að birta í skýrslu þessari einstaka kafla úr álitinu umfram helstu niðurstöður hef ég valið að gera hér nokkra grein fyrir tilefni, tilgangi og aðferðum sem beitt var við þessar athuganir. Í álitinu beindi ég jafnframt þeim tilmælum til þeirra stjórnvalda sem athugunin tók til að bætt yrði úr þeim annmörkum sem lýst væri í álitinu að því marki sem þeir væru enn til staðar hjá stjórnvaldinu. Í niðurlagi álits míns sagði síðan:

„Ég legg á það áherslu að í álti þessu er ekki farin sú leið að gera grein fyrir niðurstöðum athugana minna hjá einstökum stjórnvöldum eða beina sérstökum tilmælum til þeirra. Ég tel að sú athugun sem hér er lýst sýni að þörf sé á því að stjórnvöld komi almennt betra skipulagi á skráningu mála sem þeim berast og auki eftirlit með afgreiðslu þeirra þannig að reglum stjórnvöldulaga um málshraða verði betur

framfylgt. Þessar reglur stjórnáskráningu gera kröfu til þess að stjórnvöld viðhafi ákveðið skipulag og verklag. Það verður best gert með því að hvert stjórnvald setji sér ákveðnar reglur um þær viðmiðanir sem það ætlar að fylgja í þessu efni og tryggi framkvæmd þeirra með reglubundnu eftirliti. Sú tækni sem nú er almennt notuð hjá stjórnvöldum við skjalaskráningu og skjalastjórnun veitir möguleika á því að framkvæma þetta að stórum hluta til vélrænt. Sé þess að auki gætt að endurskoða verkferla hjá stjórnvaldinu þannig að þeir og tilheyrandi skjalaform falli að reglum stjórnáskráningu tel ég að tryggja megi betur, en þessi athugun mín ber með sér að gert sé, að reglum stjórnáskráningu um málshraða verði fylgt í framtíðinni. Ég tek það fram að ég fæ ekki séð að úrbætur á þessum atriðum kalli sem slíkar á aukinn mannafla til að sinna störfum í stjórnáskráningu. Bætt skipulag og verklag í störfum stjórnáskráningar að þessu leyti ætti hins vegar að auka skilvirkni hennar og gæði þjónustunnar við borgarana. Hversu oft heyrum við ekki fréttir og frásagnir af því að stjórnvöld hafi ekki svarað erindum sem til þeirra var beint. Á því kunna auðvitað að vera eðlilegar skýringar en reglurnar um málshraða í stjórnáskráningu eiga einmitt að tryggja að sá sem í hlut á fái að minnsta kosti vitneskju um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls og endanlegt svar svo fljótt sem unnt er. Þessar reglur eru til lítills ef þeim er ekki fylgt.

Ég mun kynna þetta álit þeim stjórnvöldum sem athugun mín beindist að og vekja athygli þeirra á þeim tilmælum sem þar eru sett fram. Ég vænti þess að þau stjórnvöld sem þar eiga hlut að máli sem og önnur beri þær niðurstöður og tilmæli sem fram koma í álitinu saman við þá starfshætti sem nú er fylgt hjá stjórnvaldinu og geri nauðsynlegar úrbætur. Ég mun jafnframt kynna forsætisráðuneytinu þetta álit mitt sérstaklega þar sem það ráðuneyti fer með framkvæmd stjórnarfarismálefna almennt og þ.m.t. stjórnáskráningu, sbr. 1. tl. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004, og vekja máls á nauðsyn þess að gerðar verði viðeigandi og samræmdar ráðstafanir af hálfu stjórnvalda til að tryggja betur að þeim reglum stjórnáskráningu sem þessi athugun mín hefur beinst að verði fylgt í störfum einstakra stjórnvalda. Það fer síðan eftir því hvaða breytingar verða á starfsháttum stjórnvalda hvenær tilefni verður til þess að umboðsmaður Alþingis geri á ný, að eigin frumkvæði, úttekt á þeim atriðum í starfsháttum sem voru viðfangsefni þeirrar athugunar sem lýst er í álitinu þessu.“

Ég ákvað eins og þarna kemur fram að fara þá leið í álitinu frá 2006 að birta niðurstöðurnar með almennum hætti en tilgreina ekki útkomuna hjá einstökum stjórnvöldum. Kom þar bæði til að athugun af þessu tagi var nýlunda í starfi umboðsmanns og ég taldi því mikilvægt að stjórnvöld fengju eðlileg tækifæri til að bregðast við athugasemdum mínum og tilmælum enda ljóst að þær lagareglur og almennar reglur stjórnáskráningar sem þarna reynir á eru um margt matskenndar og byggja á því að stjórnvöld móti eigið verklag. Slíkt er svo aftur forsenda þess að unnt sé að fylgja þessum reglum með samræmdum hætti. Ég lagði því áherslu á það að kynna hlutaðeigandi stjórnvöldum hverjar hefðu orðið niðurstöður mínar af athugun mála hjá hverju stjórnvaldi á árunum 2002 til 2006. Ég vildi jafnframt með þessu hvetja til þess að þessi mál yrðu tekin til umræðu og ákvarðanatöku hjá stjórnvöldum.

Við undirbúning að þessari skýrslu til Alþingis gerði ég þeim stjórnvöldum sem í hlut eiga grein fyrir því að ég hefði í hyggju að birta þær upplýsingar um útkomu hjá einstökum stjórnvöldum í athuguninni sem framkvæmd var árið 2006 og til samanburðar hvaða breytingar hefðu orðið samkvæmt svörum frá stjórnvöldum í tilefni af fyrirsögn um hvernig brugðist hefði verið við tilmælum mínum. Ég legg á það áherslu að í ýmsum tilvikum hefur þurft að leggja mat á svör stjórnvalda til þess að unnt væri að koma við samræmdri flokkun svaranna auk þess sem í svörum nokkurra stjórnvalda kemur fram að unnið sé að breytingum. Þá er nauðsynlegt að hafa í huga að viðfangsefni og starfshættir

þeirra stjórnvalda sem athugunin náði til eru bæði að umfangi og eðli verkefna fjölbreytileg og mismunandi. Þessi munur kann einnig að vera til staðar milli þeirra viðfangsefna sem viðkomandi stjórnvald þarf að fjalla um. Það að birta þessar upplýsingar með þessum hætti ætti jafnframt að auðvelda stjórnvöldunum sjálfum að átta sig á stöðu mála hjá þeim og hvetja til umbóta á þessu sviði með því aðhaldi sem Alþingi, og umboðsmanni Alþingis í umboði þess, er ætlað að veita stjórnvöldum. Þá ættu þessar upplýsingar jafnframt að veita þeim einstaklingum og lögaðilum sem þurfa að eiga samskipti við hlutaðeigandi stjórnvöld að sjá hvaða reglum eða viðmiðunum þau telja sig fylgja og þá hvort afgreiðsla einstakra mála sem þeir bera upp við stjórnvöld séu í samræmi við þau svör sem þau hafa látið í té við athuganir umboðsmanns. Allt ætti þetta að stuðla að umbótum í starfi stjórnvalda og betri þjónustu þeirra við borgarana.

Í því sem hér fer á eftir verður eins og áður sagði fyrst lýst tilefni, tilgangi og þeim aðferðum sem beitt var við þessa athugun mína. Þá er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum í álitinu frá 2006 og til samanburðar eru tilgreindar þær breytingar sem stjórnvöld greindu frá vorið 2007 að þau hefðu gert eða ákveðið að gera í kjölfar álitsins.

I. Tilefni, tilgangur og aðferðir:

Tilefni þess að ég ákvað á árinu 2002 að kanna að eigin frumkvæði skráningu og málsmeðferð á innsendum erindum frá einstaklingum og öðrum einkaaðilum hjá stjórnvöldum var að ég hafði orðið var við að nokkur misbrestur var á að stjórnvöld lykju afgreiðslu mála innan hæfilegs tíma og oft skorti á að reglum laga um fresti og tilkynningar um tafir í vinnslu væri fylgt. Tilgangur athugunar minnar var að varpa ljósi á það hvernig skráningu, málsmeðferð og afgreiðslu væri almennt háttað í stjórnsýslu ríkisins og hvort meðferð mála sem könnuð voru fullnægði kröfum stjórnsýslulaga.

Þetta var í fyrsta sinn sem ráðist var í slíka upplýsingaöflun af hálfu umboðsmanns Alþingis og því um ákveðna tilraun að ræða varðandi aðferðafræði. Athugunin hófst með tilkynningu til 32 stjórnvalda um að ég hefði ákveðið með heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997 að kanna fyrrgreind atriði. Stjórnvöldin voru valin með hentugleikaúrtaki, athugunin tók til allra ráðuneytanna nema hagstofunnar og síðan voru valdar ein til fjórar undirstofnanir hvers ráðuneytis nema forsætisráðuneytis og utanríkisráðuneytis, engin undirstofnun þeirra var í úrtakinu. Haft var í huga að stofnanirnar væru misstórar með fjölbreytt stjórnsýslusvið og verkefni. Að auki var ein kær- og úrskurðarnefnd, úrskurðarnefnd almennatrygginga, í úrtakinu. Með fyrirspurnarbréfum á árinu 2002 var spurt um verklag og málsmeðferð almennt. Svör við fyrirspurnarbréfinu bárust á árunum 2002 og 2003. Með heimsóknnum starfsmanna minna á starfsstöðvar stjórnvaldanna á árinu 2003 var könnuð úrvinnsla einstakra erinda sem stjórnvöldunum bárust á einni viku í september 2002. Um 700 erindi var að ræða og reyndist úrvinnsla upplýsinganna mjög umfangsmikil og tímafrek og stóð fram á mitt ár 2004. Öllum stjórnvöldunum í könnuninni var send samantekt með niðurstöðum þessara tveggja þátta og gerðu sex stjórnvöld efnislegar athugasemdir sem höfð var hliðsjón af við framhald málsins.

Vegna anna við vinnslu kvartana tók úrvinnsla athugunarinnar lengri tíma en áætlað hafði verið og fullnaðarfrágangur heildarálits dróst. Athygli mína vakti að við vinnslu ýmissa kvartana sem mér bárust á þessum tíma virtist málsmeðferð hjá einstökum stjórnvöldum í sumum tilvikum ekki vera í samræmi við það verklag sem þau höfðu lýst og töldu sig fylgja. Eftir nánari athugun á þessu og í ljósi þess að nokkur tími var liðinn frá því að stjórnvöldin veittu hinar almennu upplýsingar var ákveðið að gera aðra athugun til samanburðar en vegna takmarkaðs mannafla og fjárveitinga var ekki ráðist í það verkefni fyrir en árið 2006. Öll stjórnvöldin 32 voru þá heimsótt að nýju og lagður fyrir spurninga-listi.

II. Helstu niðurstöður, tilmæli og viðbrögð stjórnvalda.

Vegna vinnslu þessarar skýrslu var kannað með heimsóknum og símtölum vorið 2007 hvort álitnið hefði orðið viðkomandi stjórnvöldum tilefni til breytinga á málsmeðferðarreglum eða verklagi. Við þá eftirfylgni kom í ljós að aðeins þrjú stjórnvöld af 32 töldu sig ekki hafa brugðist á neinn hátt við tilmælum sem þar voru sett fram. Þetta voru Samkeppniseftirlitið, sjávarútvegráðuneytið og lögreglustjóri höfuðborgarsvæðisins en embætti lögreglustjórans í Reykjavík var lagt niður um áramót við sameiningu embætta lögreglustjóranna í Hafnarfirði, Kópavogi og Reykjavík. Ýmsar breytingar standa yfir hjá hinu nýja embætti. Þar að auki brugðust þrjú ráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti og umhverfisráðuneyti fyrst við tilmælum í álitinu eftir að fyrirsparnarbréf vegna eftirfölginnar hafði borist þeim. Sama á við um Umhverfisstofnun. Fimm stjórnvöld að auki, Fjármálaeftirlitið, forsætisráðuneytið, landlæknir, ríkissaksóknari og Tryggingastofnun ríkisins gáfu þær upplýsingar að unnið væri að tilteknum úrbótum óháð álitinu. Yfirlit yfir breytingar sem gerðar hafa verið í kjölfar álitsins hjá einstökum stjórnvöldum og áformaðar úrbætur má sjá í töflum 6, 7 og 8 aftast í þessum kafla.

Ég tek fram að samhliða texta leitast ég við að lýsa niðurstöðum athugunar minnar með stöplaritum og töflum, sem birtar eru í textanum á viðeigandi stöðum. Til samræmis eru stöplaritin einnig nefnd töflur í kaflanum.

Skráning og svör við erindum.

Til að ná því markmiði stjórnsýslulaga að tryggja skilvirkni og réttaröryggi borgaranna er óhjákvæmilegt að stjórnvöld skrái skipulega málin sem þau hafa í vinnslu og stöðu þeirra á hverjum tíma. Almennt virðast stjórnvöld sinna þeirri lagaskyldu að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim með reglubundnum hætti. Við skoðun skráningar 700 mála sem stjórnvöldum í athuguninni bárust á einni viku haustið 2002 fundust þó nokkrir ágallar. Einkum var um að ræða að mál voru ekki skráð um leið og erindi barst eða meðferð máls hófst að frumkvæði stjórnvalds. Í álitinu mínu beindi ég þeim tilmælum til stjórnvalda að þess yrði betur gætt að skrá öll ný mál um leið og erindi um þau bærust eða til þeirra væri stofnað af hálfu stjórnvalda. Í viðtölum við fulltrúa stjórnvalda vegna vinnslu þessarar skýrslu kom fram að nokkur stjórnvöld höfðu brugðist við þessum tilmælum, í heilbrigðis- og tryggingaráðuneyti og í menntamálaráðuneyti höfðu t.d. reglur um skráningu verið yfirfarnar og skýrðar og hjá Íbúðalánasjóði var greint frá því að unnið væri að bættri skráningu erinda og allir starfsmenn hefðu setið fundi þar sem farið hefði verið yfir reglur um skráningu.

Öll stjórnvöld sem athuginin tók til halda skrár yfir mál á tölvutæku formi. Algengust er skráning í hefðbundna málaskrá, þar sem erindi eða mál sem stjórnvaldið stofnar fá hlaupandi númer, sem undir eru síðan skráð önnur erindi, skjöl og ýmsar upplýsingar sem tengjast málinu og úrvinnslu þess. Öll sögðust stjórnvöldin svara skriflegum erindum skriflega ef á annað borð væri ástæða til svars. Nýting á tæknibúnaði við skráningu batnaði á þeim tíma sem athuginin stóð yfir. Frá 2002 til 2006 höfðu sjö stjórnvöld ýmist tekið í notkun rafræna málaskrá eða aukið og bætt nýtingu sína á því kerfi sem þau þá höfðu. Vorið 2006 höfðu 30 rafræna málaskrá, aðeins tollstjórinn í Reykjavík og úrskurðarnefnd almannatrygginga höfðu það ekki. Vorið 2007 var tollstjórinn að taka rafræna málaskrá í notkun en hjá úrskurðarnefndinni er ekki talin þörf fyrir hana.

En þótt notkun rafrænnar málaskrár hafi aukist fer því fjarri að möguleikar kerfanna séu almennt að fullu nýttir. Vorið 2006 sögðust 28 stjórnvöld hafa kerfi sem gæfi kost á að setja inn tímafresti til áminningar. Hjá 11 stjórnvöldum var möguleikinn almennt ekki nýttur, 12 sögðust nota hann með takmörkuðum hætti en aðeins hjá fimm stjórnvöldum var möguleikinn sagður nýttur með almennum hætti og hjá einu þeirra höfðu ekki allir starfsmennirnir aðgang. Í álitinu mínu setti ég fram þau tilmæli að einstök stjórnvöld könnuðu sérstaklega hvort nýta mætti það skjala- og málaskráningarkerfi sem notað væri betur til

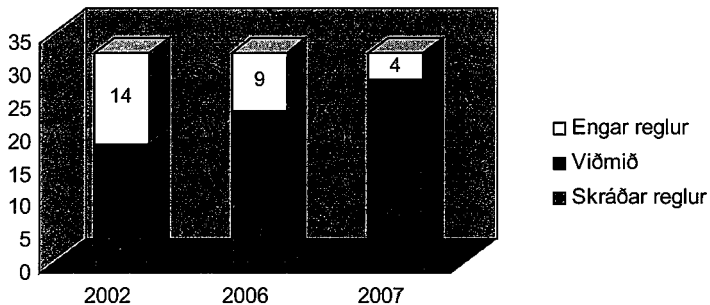
eftirlits með stöðu og afgreiðslu einstakra mála. Tók ég fram að sérstaklega ætti þetta við um vélrænar áminningar og yfirlit ef tafir verða á afgreiðslu mála og ég teldi rétt að fyrir lægi skýrt hver úr hópi stjórnenda/starfsmanna bæri ábyrgð á þessu eftirliti og starfsmönnum væri með reglubundnum hætti kennt á möguleika og rétta notkun kerfanna. Vorið 2007 sögðust níu stjórnvöld nýta möguleikann um áminningu með almennum hætti, 10 með takmörkuðum hætti en 10 sögðust ekki nota hann. Misjafnt er hvort stjórnvöld kenna starfsmönnum kerfisbundið á skjalaskrárkerfin. Spurt var um þetta atriði vorið 2006 og sögðust þá 15 stjórnvöld kenna starfsmönnum með kerfisbundnum hætti á skjalastjórnunarkerfið. Sjö stjórnvöld sögðust ekki kenna öðrum en nýliðum á kerfið en önnur sögðust gera þetta eftir hendinni.

Reglur um málshraða og eftirlit með skráningu og afgreiðslu mála.

Könnun á 700 erindum sem stjórnvöldum í athuguninni bárust á einni viku haustið 2002 bendir til þess að íslensk stjórnvöld hafi þá verið nokkuð skilvirk og afgreitt meginþorra erinda innan tiltölulega skamms tíma. Voru 39% erindanna afgreidd innan 10 daga, 57% höfðu verið afgreidd innan 20 daga og 68% höfðu verið afgreidd innan 30 daga. Fjórðungur, 24% var hins vegar lengur en 50 daga til meðferðar. Nánari könnun á þessum málum leiddi í ljós að 35 þeirra hefðu viðkomandi stjórnvöld verið of lengi að afgreiða miðað við þau sjónarmið sem á reynir þegar umboðsmaður metur í tilefni af kvörtun hvort fullnægt hafi verið reglu 9. gr. stjórnsýslulaga um að afgreiða mál svo fljótt sem unnt er. Þrettán stjórnvöld, þar af níu ráðuneyti áttu mál á þessum lista. Ellefu af þessum 13 stjórnvöldum höfðu ekki sett sér reglur um málshraða.

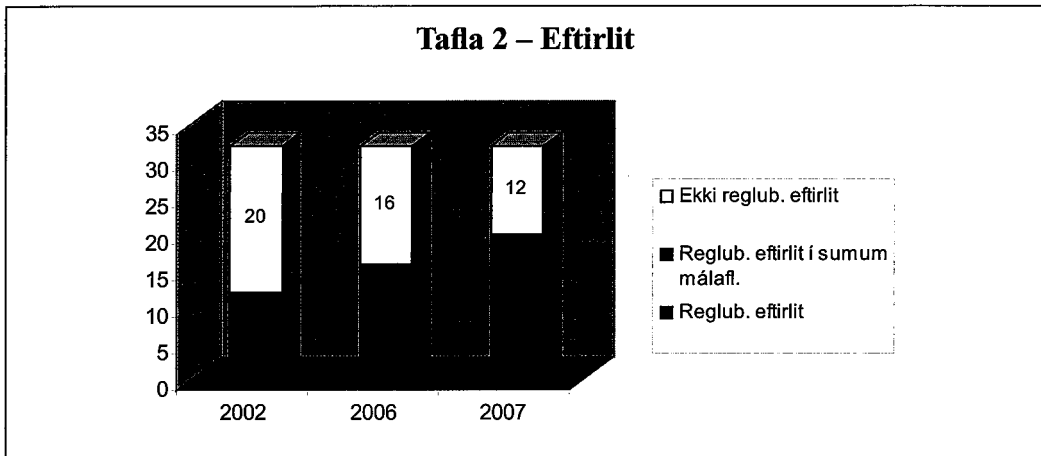
Í svörum stjórnvalda í athuguninni 2002 kom fram að aðeins fjögur stjórnvöld af 32 höfðu skráðar reglur um afgreiðslutíma erinda, þrjú höfðu sett sér reglurnar en hjá einu stjórnvaldi gilti lögbundinn frestur um afgreiðslu allra erinda. Hjá 14 stjórnvöldum höfðu myndast ákveðin viðmið í framkvæmd eða komu fram t.d. í gæðahandbók. Hjá jafn mörgum, 14 stjórnvöldum, var hvorki fyrir að fara skriflegum reglum né ákveðnum viðmiðum um málshraða. Í athuguninni 2006 kom í ljós að níu stjórnvöld höfðu skráðar reglur eða lögmæltur frestur gilti um öll erindi, hjá 14 stjórnvöldum giltu ákveðin viðmið en hjá níu stjórnvöldum giltu hvorki reglur né viðmið um afgreiðslufresti. Í álitinu mínu beindi ég því til stjórnvalda sem höfðu engar reglur um málshraða eða studdust aðeins við almenn viðmið að móta og skrá reglur um þá tímafresti sem talið væri rétt að hafa til viðmiðunar við afgreiðslu mála og þar með við að senda út tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir og áætlaðan endanlegan afgreiðslutíma. Vorið 2007 höfðu 14 stjórnvöld skráðar málshraðareglur eða lögmæltur frestur gildi um öll erindi, 14 stjórnvöld til viðbótar fylgdu ákveðnum viðmiðum en aðeins fjögur stjórnvöld höfðu hvorki reglur né viðmið um afgreiðslutíma.

Tafla 1 – Málshraði



Samkvæmt svörum stjórnvaldanna 32 í könnuninni 2002 var reglubundnu eftirliti með stöðu og afgreiðslu mála sinnt í öllum málaflokkum hjá 10 stjórnvöldum, hjá tveimur fór fram reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum en 20 stjórnvöld sinntu ekki reglubundnu eftirliti. Á árinu 2006 fengust þær upplýsingar í heimsóknum til stjórnvaldanna að 10 hefðu reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum sínum og sex að auki hefðu reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum. Hjá 16 stjórnvöldum höfðu yfirmenn hins vegar ekki reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála og hjá þremur þeirra var ekkert eftirlit í sumum málaflokkum. Tíu af stjórnvöldunum 32 sem athugunin tók til höfðu bætt eftirlit á tímabilinu 2002-2006 en eftirliti hafði hnignað hjá 6 stjórnvöldum. Almennt má segja að stofnanir hafi eftt reglubundið eftirlit hjá sér en því hafi hins vegar hnignað í ráðuneytum. Í álitu mínu beindi ég þeim tilmælum til ráðuneyta og stofnana sem ekki sinntu reglubundnu eftirliti með svörum við erindum, stöðu og afgreiðslu mála að taka það upp. Minnti ég á nauðsyn þess að skýrt væri hver bæri ábyrgð á þessu eftirliti. Vorið 2007 sögðust 15 stjórnvöld sinna reglubundnu eftirliti og hafði fjölgað um fimm stjórnvöld í þessum hópi frá 2006. Fimm sögðust sinna reglubundnu eftirliti í sumum málaflokkum en hjá 12 stjórnvöldum fór ekki fram reglubundið eftirlit.

Tafla 2 – Eftirlit



Í töflu 6 eru upplýsingar um útkomuna hjá öllum stjórnvöldunum 32 varðandi reglur um málshraða og eftirlit vorið 2006 og þegar misseri var liðið frá útgáfu álitsins, þ.e. vorið 2007. Þar kemur fram að í kjölfar álitsins fækkaði stjórnvöldum sem hvorki höfðu skráðar málshraðareglur né fylgdu tilteknum viðmiðum úr níu í fjögur. Í töflu 8 kemur fram að af þessum fjögur höfðu þrjú, félagsmálaráðuneyti, landlæknir og skattrannsóknarstjóri lýst yfir að þau hefðu ákveðið að setja sér málshraðareglur en fjórða stjórnvaldið, forsætisráðuneytið, hafði hins vegar ekki lýst slíkum áformum. Af 14 stjórnvöldum sem fylgdu viðmiðum um málshraða vorið 2007 höfðu 11 ýmist ákveðið að setja sér skriflegar reglur um málshraða eða höfðu slíkt í athugun. Fjármálaráðuneytið, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, Umhverfisstofnun og Vinnumálastofnun höfðu ákveðið að setja sér málshraðareglur og Tryggingastofnun ríkisins var að innleiða árangursmælingakerfi sem að sögn á að gefa niðurstöður sem verða ígildi málshraðareglna. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, fangelsismálastofnun, landbúnaðarráðuneytið, landgræðslan, umhverfisráðuneytið og utanríkisráðuneytið íhuguðu eða höfðu í athugun að setja sér málshraðareglur. Lánasjóður íslenskra námsmanna, Samkeppniseftirlitið og sjávarútvegsráðuneytið, sem einnig fylgdu viðmiðum um málshraða, lýstu hins vegar ekki áformum um setningu skriflegra málshraðareglna.

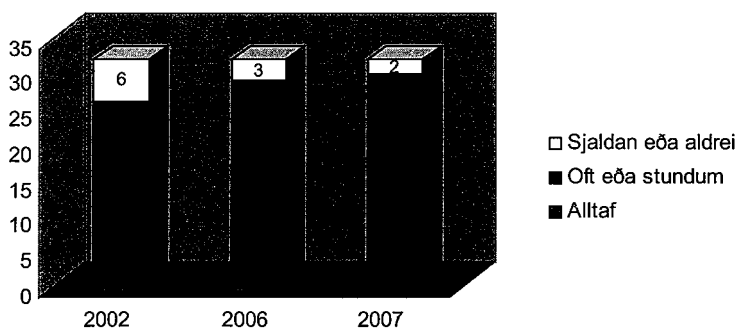
Í töflu 2 kemur fram að í kjölfar álitsins fækkaði stjórnvöldum sem ekki sinntu reglubundnu eftirliti úr 16 í 12. Í töflu 6 eru upplýsingar um stöðu hvers stjórnvalds um sig að þessu leyti, 2006 og 2007. Af 12 stjórnvöldum sem sinntu ekki reglubundnu eftirliti vorið 2007 höfðu sjö ákveðið að taka það upp, tvö höfðu það í athugun en þrjú lýstu ekki áformum um slíkt. Í töflu 8 kemur fram að félagsmálaráðuneytið, fjármálaráðuneytið, landlæknir, landgræðslan, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, Umhverfisstofnun og Vinnumálastofnun höfðu ákveðið að taka upp reglubundið eftirlit. Fangelsismálastofnun og umhverfissráðuneytið höfðu málið í athugun en forsætisráðuneytið, landbúnaðarráðuneytið og utanríkisráðuneytið lýstu engum áformum um upptöku reglubundins eftirlits með skráningu, stöðu eða afgreiðslu mála.

Frestir við öflun umsagnar, ítrekanir og tilkynningar um tafir á afgreiðslu mála.

Bæði 2002 og 2006 voru stjórnvöld spurð hvort þau gættu þeirrar lagaskyldu að setja umsagnaraðilum og málsaðilum tímafresti þegar óskað væri umsagnar eða annarra gagna. Árið 2002 fullyrtu fimm stjórnvöld að þau gættu þess ávallt. Svör frá 21 stjórnvaldi voru ekki afdráttarlaus, sagt var að þetta væri almenna reglan, meginreglan, að þetta væri gert að jafnaði eða í flestum tilvikum, að ekki væri hægt að fullyrða að þetta væri alltaf gert og einstaka stjórnvald svaraði spurningunni ekki beint. Sex stjórnvöld sögðust ekki gæta að reglunni eða að á hana reyndi sjaldan. Til að fá gleggri upplýsingar var 2006 og við eftirfylgnina 2007 spurt ítarlegar þannig að unnt væri að flokka svörin í þrjú flokka, alltaf, oft eða stundum og sjaldan eða aldrei. Við skoðun á niðurstöðunum í töflu 3 hér fyrir neðan verður að hafa í huga að upplýsingarnar fyrir 2002 eru ekki fullkomlega sambærilegar við svör stjórnvaldanna 2006 og 2007.

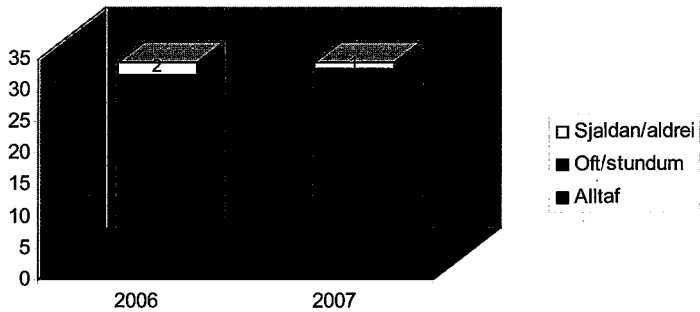
Í áliti mínu beindi ég þeim tilmælum til stjórnvalda að gæta betur að því að fylgja í framkvæmd lagareglunni um að setja umsagnaraðilum fresti til að láta í té umsögn sína. Jafnframt tók ég fram að það tryggði betur skilvirka afgreiðslu mála ef málsaðilum væru einnig settir slíkir frestir þegar aflað væri upplýsinga, gagna eða andmæla frá þeim og sama gildi um ítrekanir ef svör bærust ekki innan þess frests sem settur hefði verið.

Tafla 3 – Frestir við öflun umsagna



Í könnuninni 2002 var ekki spurt um beitingu ítrekana í þeim tilvikum sem beiðni um umsögn eða gögn vegna vinnslu máls bærast ekki. Sending ítrekunar er ekki lagaskylda. Á árunum 2006 og 2007 var hins vegar spurt um beitingu ítrekana og má sjá almennar upplýsingar um svörin í töflu 4 en í töflu 7 er yfirlit yfir svör hvers stjórnvalds um sig.

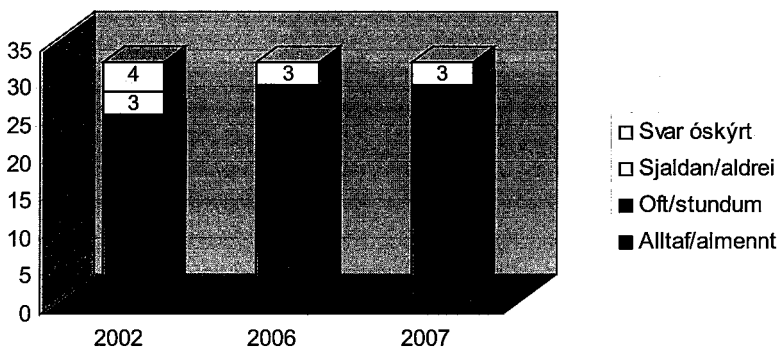
Tafla 4 – Ítrekanir um skil umsagna



Þegar stjórnvöld voru spurð bréflaga 2002 hvort þau fylgdu lagaskyldu 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga um að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á meðferð mála, um ástæður tafanna og hvenær afgreiðsla væri að vænta, sögðust 10 stjórnvöld almennt gæta að reglunni, 15 treystu sér ekki til að fullyrða að það væri ávallt gert, þrjú sögðust almennt ekki tilkynna um tafir og fimm stjórnvöld svöruðu ekki afdráttarlaust. Þar sem upplýsinga var aflað með viðtölum 2006 og 2007 var spurt nánar ef svör voru óskýr. Niðurstöður má sjá í töflu 5 hér fyrir neðan.

Í álitinu beindi ég því til stjórnvalda að sinna þeirri skyldu að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls sem kveðið er á um í 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaganna. Tók ég fram að þetta yrði trauðla gert án þess að stjórnvöld gerðu upp við sig hvað teldist hæfilegur málsmeðferðartími í einstökum málaflokkum og settu sér reglur um slíkar viðmiðanir.

Tafla 5 – Tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir



Í töflu 7 kemur fram að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, menntamálaráðuneytið og Póst- og fjarskiptastofnun sem öll höfðu 2006 sagt að þau tilkynntu oft/stundum um tafir, sögðu 2007 að þau fylgdu þessari lagareglu alltaf. Samkeppniseftirlitið sagði 2006 að það gerði þetta alltaf en vorið 2007 féll svarið hins

vegar í flokkinn oft/stundum en svarandi sagði að reglur um tilkynningar um tafir væru umhugsunarefni. Í töflunni kemur einnig fram að tryggingastofnun, Vinnumálastofnun og Íbúðalánasjóður tilkynntu sjaldan eða aldrei um tafir. Tryggingastofnun er að innleiða árangursmælingakerfi og eiga niðurstöður að verða ígildi málskraðareglna, stofnunin ætlar að kanna hvernig hægt sé að hanna reglurnar þannig að hægt sé að nota þær sem grundvöll ákvarðana um að senda tilkynningar um tafir. Í töflu 8 kemur fram að úrskurðarnefnd almennatrygginga hafi í kjölfar álitsins hert á reglum sínum um tilkynningu tafa. Félagsmálaráðuneytið hefur ákveðið að setja viðmiðunarreglur um tilkynningar um tafir og er gert ráð fyrir að þær taki gildi 1. september 2007. Fjármálaráðuneytið áformar einnig að setja skriflegar viðmiðunarreglur. Landlæknir ætlar að yfirfara reglur sínar um tilkynningu tafa og landgræðslan áformar að herða sínar reglur og miðar við að breytingin gangi í gildi í haust. Tollstjóri hefur ákveðið að hnykkja á sínum reglum, Útlendingastofnun hefur ítrekað sínar reglur og hjá Vinnumálastofnun verða settar reglur um tilkynningu tafa.

Meðferð tölvupósts.

Í fyrirspurnarbréfi til stjórnvalda 2002 var spurt hvort þau hefðu sett sér reglur um meðferð erinda í tölvupósti og hvers efnis þær þá væru. Í viðtölum 2006 og 2007 var einnig spurt um þetta atriði. Niðurstaðan var svipuð öll árin. Árið 2002 höfðu 14 stjórnvöld sett sér slíkar reglur en 18 höfðu ekki gert það. Árið 2006 höfðu 15 sett sér reglur um tölvupóst en 17 ekki. Árið 2007 höfðu 18 stjórnvöld sett sér reglur um tölvupóst en 14 ekki. Tvö þessara 14, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og Vinnumálastofnun, upplýstu að þau hefðu ákveðið að setja sér slíkar reglur.

Samræmdar ráðstafanir.

Í niðurlagi álits míns frá 7. nóvember 2006 tók ég fram að ég mundi auk þess að kynna álitid hlutaðeigandi stjórnvöldum jafnframt kynna forsætisráðuneytinu það sérstaklega þar sem það ráðuneyti fer með framkvæmd stjórnarfarismálefna almennt og þ.m.t. stjórnsýslulaga, sbr. 1. tl. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004 og vekja máls á nauðsyn þess að gerðar yrðu viðeigandi og samræmdar ráðstafanir af hálfu stjórnvalda til að tryggja betur að þeim reglum stjórnsýslulaganna sem þessi athugun mín hefði beinst að yrði fylgt í störfum einstakra stjórnvalda. Samkvæmt upplýsingum sem ég aflaði frá forsætisráðuneytinu í júlí 2007 kemur fram í aðgerðaáætlun vegna verkefnisins Einfeldara Ísland, sem samþykkt var í ríkisstjórn 17. október 2006, að hvert ráðuneyti skuli skila áætlun til þess ekki síðar en 1. september 2007 um hvernig það muni standa að einföldun þeirra málaflokka sem undir það heyrar. Í leiðbeiningum sem forsætisráðuneytið hefur gefið út um gerð slíkra áætlana, og birtar eru á heimasíðu ráðuneytisins, kemur fram að í leiðum til einföldunar á stjórnsýslu felist m.a. að komið sé á betra skipulagi á afgreiðslu erinda frá fyrirtækjum og einstaklingum (skráning mála, tímafrestrir, tilkynningar til aðila um framvindu máls o.s.frv.).

Tafla 6. Breytingar á reglum um málshraða og framkvæmd eftirlits með afgreiðslu mála 2006-2007

Stjórnvald	Málshraðar. 2006					Málshraðar. 2007					Eftirlit 2006					Eftirlit 2007				
	Lf	Sr	Vb	Vf	Ei	Lf	Sr	Vb	Vf	Ei	Re	Rs	Er	Es	Ei	Re	Rs	Er	Es	Ei
Dóms- og kirkjum	x		x			x		x			x					x				
Fangelsism.st.				x					x				x							x
Félagsmálar.					x					x			x							x
Fiskistofa		x						x			x					x				
Fjármálaeftirlit	x	x	x			x	x				x					x				
Fjármálráðun.				x					x				x							x
Forsætisráðun.					x					x			x							x
Heilbr-tr.ráðun.					x		x						x			x				
Iðnaðar- viðsk.	x	x				x	x						x			x				
Íbúðalánasj.					x			x				x					x			
Landbúnaðarr.				x					x				x							x
Landlæknir					x					x			x							x
LÍN				x					x			x					x			
Landgræðslan	x			x		x			x				x							x
Lyfjastofnun	x	x				x	x					x					x			
Lögr. höfuðbsv.				x					x				x							x*
Menntamálar.					x		x						x			x				
Póst-fjarsk.st.	x				x	x	x				x					x				
Ríkissaksókn.	x	x		x		x	x		x		x					x				
Ríkisskattstj.	x		x			x	x	x			x					x				
Samgöngur.		x					x		x			x					x			
Samk.eftirl.					x	x			x		x					x				
Sjávarútvegsr.				x					x					x		x				
Skattrannsókn.					x					x	x					x				
Tollstjórnin í R.	x	x				x	x				x					x				
Tryggingast.				x					x			x					x			
Umhverfism.	x			x		x			x					x						x
Umhv.stofnun				x		x		x	x					x						x
Útanríkisráðun.				x					x					x						x
Úrskn.alm.tr.	x					x								x		x				
Útlendingast.		x						x				x				x				
Vinnumálast.				x					x					x						x
	11	8	3	13	9	13	13	3	15	4	10	6	13	3	0	15	5	9	2	1

Lf = lögbundnir frestir

Sr = skráðar reglur

Vb = viðmið t.d. í gæðabók

Vf = viðmið í framkvæmd

Ei = hvorki reglur né viðmið

Re = reglubundið eftirlit

Rs = reglubundið eftirl. í sumum málafl.

Er = eftirlit en ekki reglubundið

Es = eftirlit í sumum málaflökkum

Ei = ekkert eftirlit

* Í þessu felst að á þeim tíma sem könnunin fór fram var hvorki um að ræða reglubundið né fastmótað eftirlit með stöðu mála. Eðli máls samkvæmt fór þó fram visst eftirlit innan embættisins, til að mynda með óformlegri eftirfylgni yfirmanna.

Tafla 7. Breytingar á beitingu fresta vegna skila á umsögnum, ítrekana af því tilefni og tilkynninga um tafir á afgreiðslu mála 2006-2007

Stjórnvald	Frestir 06			Frestir 07			Ítrekanir 06			Ítrekanir 07			Tafir 06			Tafir 07		
	all	o/s	s/a	all	o/s	s/a	all	o/s	s/a	all	o/s	s/a	all	o/s	s/a	all	o/s	s/a
Dóms- og- kirkjum.	x			x			x			x			x					x
Fangelsism.st.			x			x			x			x	x					x
Félagsmálar.	x			x			x			x			x					x
Fiskistofa	x			x			x			x			x					x
Fjármálaeftirlit	x			x					x			x			x			x
Fjármálaráðun.		x		x			x			x			x					x
Forsætisráðun.		x				x			x			x			x			x
Heilbr-tr.ráðun.	x			x			x			x			x					x
Iðnaðar- viðsk.		x		x					x			x			x			x
Íbúðalánasj.			x			x	x			x					x			x
Landbúnaðarr.		x				x	x			x			x					x
Landlæknir	x			x			x			x			x					x
LÍN	x			x			x			x			x					x
Landgræðslan		x				x			x			x			x			x
Lyfjastofnun	x					x	x			x			x					x
Lögr höfuðbsv.		x				x	x			x			x					x
Menntamálar.	x			x			x			x			x					x
Póst-fjarsk.st.	x			x			x			x			x					x
Ríkissaksókn.		x		x			x			x			x					x
Ríkisskattstj.	x			x					x			x			x			x
Samgöngur.	x			x			x			x			x					x
Samk.eftirl.	x			x			x			x			x					x
Sjávarútvegsr.		x				x	x			x			x					x
Skattransókn.	x			x			x			x			x					x
Tollstjórinn í R.			x			x			x			x			x			x
Tryggingast.	x			x			x			x					x			x
Umhverfissráðun.		x		x			x			x			x					x
Umhv.stofnun		x				x			x			x			x			x
Útanríkisráðun.		x				x	x			x			x					x
Úrskn.alm.tr.	x			x			x			x			x					x
Útlendingast.	x			x					x			x			x			x
Vinnumálast.	x			x			x			x					x			x
	18	11	3	21	9	2	21	9	2	19	12	1	7	22	3	10	19	3

all = alltaf

o/s = oft eða stundum

s/a = sjaldan eða aldrei

Tafla 8. Viðbrögð við álitni, ákvarðanir og áform um úrbætur.

<i>Stjórnvald</i>	<i>Viðbr. v/álitni</i>	<i>Viðbr. veftirf</i>	<i>Breytingar komnar á</i>	<i>Breytingar ákveðnar</i>	<i>Breytingar í athugun</i>
Dóms- kirkjum.		x			Unnið að tillögum
Fangelsism.st.	x		Hert á R um fresti		Ath málskr og eftirl.
Félagsmálar.	x			R um málskr., tafir, reglub. eftirlit og ábyrgð	
Fiskistofa	x			R um eftirlit	
Fjármálaeftirlit				R um málskraða	
Fjármálaráðun.		x		R um málskr., fresti, ítrek., tafir, eftirlit og ábyrgð	
Forsætisráðun.					Staðf. mótt erinda
Heilbr-tr.ráðun.	x		R um málskr.eftirl. o.fl		
Iðnaðar- viðsk.	x		R um málskr. eftirl. o.fl		
Íbúðalánasj.	x		R um málskr.	Bætt skráning erinda	
Landbúnaðarr.	x			Nýta áminningu í málás	Íhuga málskraðar.
Landlæknir				R um málskr. og eftirl. yfifara R um tafir, fr. og ítr.	
LÍN	x		Notkun málaskr. bætt		
Landgræðslan	x			Nýta áminn. í málaskrá R um eftirlit og herða R um fresti og tafir	Ath málskraðareglur
Lyfjastofnun	x		R um málskr. hertar	Frestir og eftirlit	
Lögr. höfuðbsv.				Hafin innl GoPro-kerfis Reglur um málskraða og eftirlit í vinnslu	
Menntamálar.	x		R um málskr. eftirl. o.fl		
Póst-fjarsk.st.	x		R um málskr. skerptar Nýjar R um birt ákv.		
Ríkissaksókn.				Innl. GoPro stendur yfir	
Ríkisskattstj.	x		R um málskr í gjalda- og eftirlitsdeildum		
Samgöngur.	x		Ítreka fyrr en var	Lengja málsmeðf.tíma	
Samk.eftirl.it					Ath tilk. um tafir
Sjávarútvegsr.					
Skattrannsókn.	x			Regl. um málskr. inn í verkferla	Ath notk. áminningar
Tollstjórinn í R.	x		Keypt GoPro-kerfi	Hnykkja á R um tilk. tafa R um meðhöndlun tölvup og skáningu uppl. í símt. Innl. árgursm. niðurst. íg. málskraðareglna	Ath nýting sem grv. ákv. um tilk. um tafir Móta till. um viðbr.
Tryggingast.					
Umhverfisráðun.		x			
Umhv.stofnun		x		R málskr. eftirl. og ábyrgð	
Útanríkisráðun.	x			Nota áminningu í málás.	Ath málskraðareglur
Úrskn.alm.tr.	x		Hert á R um tilk. tafa		
Útlendingast.	x		Settar 4 verkl.r afgr.	Settar verða verkl.r. Settar verða reglur um málskr. eftirl., fresti, ítrekanir og tilkynn- ingar um tafir	
Vinumálast.	x		Keypt Focal-kerfi		
Samtals	20	4			

R = Reglur

11.2.

Stjórnsýslunefndir. Málshraði.
Tilkynningar um tafir. Frumkvæðisathugun.
 (Mál nr. 4193/2004)

Fjöl margar sjálfstæðar stjórnsýslu- og úrskurðarnefndir hafa verið stofnaðar á síðustu árum. Þarna er um að ræða nefndir sem ekki eru hluti af hinni eiginlegu stjórnsýslu ráðuneytanna og þeirra stofnana sem undir þau heyra heldur er kveðið á um sjálfstæði þeirra í lögum og þannig verða ákvarðanir þeirra ekki bornar undir ráðherra með stjórnsýslukæru. Við meðferð kvartana sem borist hafa umboðsmanni á síðustu árum vegna mála sem slíkar nefndir hafa fengið til umfjöllunar hefur ítrekað komið í ljós að þrátt fyrir að í ýmsum tilvikum sé það bundið í lög hversu langan tíma þessar nefndir hafi til að afgreiða mál eða kveða upp úrskurði hefur afgreiðslutími sumra þeirra verið verulega langur. Í nokkrum tilvikum hafi þessi mál orðið tilefni sérstakra athugana af hálfu umboðsmanns og þá hafi gjarnan komið fram áform af hálfu nefndanna um að úr þessu yrði bætt. Það hafi þó ekki alltaf gengið eftir. Þetta varð umboðsmanni tilefni til þess að gera að eigin frumkvæði almenna athugun á afgreiðslutíma 48 stjórnsýslu- og úrskurðarnefnda, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 7. nóvember 2006. Þar kemur fram að af nefndunum 48 hafi 24 lögmæltan afgreiðslutíma, átta hafi sett sér reglur um afgreiðslutíma eða ákvæði eru um hann í reglugerð en 16 nefndir starfi án þess að mælt sé fyrir um afgreiðslutíma þeirra í skriflegum reglum eða sérlögum. Til grundvallar niðurstöðum athugunar umboðsmanns liggja upplýsingar frá nefndunum um störf þeirra á tveimur sex mánaða tímabilum, frá 1. nóvember 2003 til 30. apríl 2004 og frá 1. janúar 2005 til 30. júní 2005. Upplýsingar fengust frá öllum nefndunum um fyrra tímabilið en frá 45 nefndum um það síðara. Í álitinu greinir frá því að nefndir með lögmæltan afgreiðslufrest afgreiddu 47,5% mála innan frestsins en 52,5% utan frests. Nefndir með reglur afgreiddu 60% mála innan frests en 40% utan frests. Mikill meirihluti, 75% mála, á báðum könnunartímabilum kom til kasta nefnda með lögmæltan frest, nefndir með reglur fjölluðu um 9% mála en nefndir án reglna um 16%. Kemur fram að samanburður á málafjölda og afgreiðslutíma milli könnunartímabila bendi til þess að málum fari fjölgandi og að afgreiðslutími sé að lengjast. Þannig hafi liðlega 10% mála á fyrra tímabili verið lengur en eitt ár í vinnslu en á síðara tímabilinu hafi hlutfallið verið 17,6%.

Greint er frá því að meirihluta nefndanna berast tiltölulega fá mál, 26 nefndir af 48 afgreiddu tíu mál eða færri samtals á báðum könnunartímabilunum. Ekkert mál barst níu nefndum en eitt mál fengu sex nefndir.

Umboðsmaður bendir á að mikill misbrestur sé á því að nefndir fylgi fyrirmælum stjórnsýslulaga um að tilkynna málsaðilum þegar tafir verða á vinnslu mála. Aðeins hafi verið tilkynnt um tafir í tíunda hluta þeirra mála sem ástæða hefði verið til og fylgni við regluna hafi verið lakari á seinna könnunartímabilinu en á því fyrra.

Umboðsmaður beinir í álitinu þeim tilmælum til stjórnsýslu- og úrskurðarnefndanna að gæta að því hvort þeir annmarkar sem þar er lýst séu enn til staðar og gera nauðsynlegar úrbætur ef svo er.

Hér á eftir er samantekt helstu niðurstaðna álits míns frá 7. nóvember 2006 ásamt viðbrögðum stjórnvalda við tilmælum sem fram voru sett og upplýsingar um fleira sem nefndirnar voru inntar eftir vegna könnunarinnar eða í tengslum við þessa skýrslu.

I. Helstu niðurstöður.

Fjöldi mála og afgreiðslutími.

Þau gögn sem aflað var frá 48 stjórnáslu- og úrskurðarnefndum gefa til kynna að fjöldi kæra og kvartana sem þeim berast sé stöðugur. Gögnin eru frá tveimur 6 mánaða tímabilum, 1. nóvember 2003 til 30. apríl 2004 og frá 1. janúar 2005 til 30. júní 2005. Samtals gerðu nefndirnar grein fyrir 1940 málum sem þeim höfðu borist á báðum tímabilunum. Á fyrra tímabilinu voru málin 1035 en 905 á seinna tímabilinu. Fyrir seinna tímabilið skiluðu þrjár nefndir engum gögnum en hafi þær fjallað um jafn mörg mál þá og á fyrra tímabilinu hefur heildarmálafjöldinn verið 1117 á seinna tímabilinu. Helmingur nefndanna, 24 af 48, höfðu lögmæltan afgreiðslutíma á könnunartímanum og fjölluðu þær í heild um 75% málanna. Nefndir með reglur um afgreiðslutíma, átta af 48, fjölluðu um 9% mála en nefndum án reglna, 16 nefndum af 48, bárust 16% mála. Meirihluta nefndanna berast tiltölulega fá mál, 26 nefndir af 48 afgreiddu 10 mál eða færri samtals á báðum könnunartímabilunum. Þessar 26 nefndir fjölluðu aðeins um 4% heildarfjölda mála sem athugunin tók til. Tíu nefndir fjölluðu um 11-50 mál, sex nefndir fjölluðu um 51-100 mál og aðrar sex má ætla að hafi fjallað um meira en 100 mál en þrjár af þessum nefndum skiluðu ekki upplýsingum um störf sín á síðara könnunartímabilinu.

Nefndir með lögmæltan afgreiðslufrest afgreiddu tæpan helming, 47,5% mála, innan frestsins en rúmur helmingur, 52,5%, var afgreiddur eftir að fresturinn var liðinn. Af 24 nefndum í þessum flokki afgreiddu tvær öll mál innan frests, þremur nefndum barst ekkert mál en 19 nefndir fóru yfir lögmæltan frest. Nefndir með reglur um afgreiðslutíma afgreiddu 60% mála innan þess frests sem reglurnar kváðu á um en 40% mála var lengur í meðferð. Sex af átta nefndum í þessum flokki fóru yfir hámarksafgreiðslutíma samkvæmt reglum, ein fékk ekkert mál til meðferðar og ein afgreiddi sitt eina mál innan frests. Samanlagt afgreiddu nefndir með lögmæltan afgreiðslufrest og nefndir með reglur um afgreiðslufrest 48,8% mála innan frestsins en 51,2% mála voru lengur í meðferð.

Afgreiðslutími mála var að jafnaði ívið lengri á seinna könnunartímabilinu en því fyrra og bendir það til þess að málsmeðferðartími kæru- og úrskurðarnefnda sé almennt að lengjast.

Á fyrra könnunartímabilinu voru liðlega 45% mála afgreidd innan þriggja mánaða en á seinna tímabilinu var hlutfallið 42%. Á fyrra tímabilinu voru 62,5% mála afgreidd innan sex mánaða en á seinna tímabilinu var hlutfallið 56,7%.

Á fyrra tímabilinu hafði nefndunum tekist að afgreiða rúm 74% mála eftir níu mánaða meðferð en á seinna tímabilinu var hlutfallið 65,9%. Á fyrra tímabilinu afgreiddu nefndirnar 83,3% mála innan eins árs en á seinna tímabilinu var hlutfallið 74,4%. Munurinn er 8,9%. Með öðrum orðum þá tók meira en eitt ár að afgreiða 10,1% mála á fyrra könnunartímabilinu en á seinna tímabilinu var hlutfallið 17,6%.

Afgreiðslutími allra mála.

	Fyrri tímabil	%	Upp-safn.	Seinna tímabil	%	Upp-safn.	Bæði tímab.	%	Upp-safn.
0-1 mán.	199	19,2		104	11,5		303	15,6	
1-2 mán.	161	15,6	34,8	170	18,8	30,3	331	17,1	32,7
2-3 mán.	109	10,5	45,3	106	11,7	42,0	215	11,1	43,8
3-4 mán.	84	8,1	53,4	65	7,2	49,2	149	7,7	51,5
4-5 mán.	55	5,3	58,7	39	4,3	53,5	94	4,8	56,3
5-6 mán.	39	3,8	62,5	29	3,2	56,7	68	3,5	59,8
6-7 mán.	47	4,5	67,0	34	3,8	60,5	81	4,2	64,0
7-8 mán.	43	4,2	71,2	27	3,0	63,5	70	3,6	67,6

8–9 mán.	31	3,0	74,2	22	2,4	65,9	53	2,7	70,3
9–10 mán.	49	4,7	78,9	18	2,0	67,9	67	3,4	73,7
10–11 mán.	18	1,7	80,6	26	2,9	70,8	44	2,3	76,0
11–12 mán.	28	2,7	83,3	33	3,6	74,4	61	3,1	79,1
>12 mán.	104	10,1	93,4	159	17,6	92,0	263	13,6	92,7
Óafgreitt	11	1,1	94,5	12	1,3	93,3	23	1,2	93,9
Afturk./frams.	57	5,5	100	61	6,7	100	118	6,1	100
	1035			905			1940		

Af 24 nefndum með lögmæltan afgreiðslufrest voru 11 sem afgreiddu meirihluta mála á lengri tíma en lög mæla fyrir um. Hjá 12 nefndum í þessum flokki var meðalafgreiðslutími lengri en lögmæltur afgreiðslutími. Dæmi er um að meðalafgreiðslutími sé meira en sjöfalt lengri en lögmæltur afgreiðslutími. Af átta nefndum sem hafa reglur um afgreiðslutíma fóru fjórar yfir þau tímamörk í meirihluta mála. Hjá einni þessara nefnda var meðalafgreiðslutími meira en þrefalt lengri en hámarkstími sem reglur kveða á um. Í þessum tveimur flokkum nefnda fóru samtals 15 af 32 nefndum yfir afgreiðslufrest, lögbundinn eða samkvæmt reglum, í meirihluta mála. Í þessum hópi eru níu nefndir sem fengu aðeins eitt eða ekkert mál til meðferðar þannig að eftir standa 23 nefndir með meira en 1 mál. Af þessum 23 nefndum var afgreiðslutími meirihluta mála hjá 15 nefndum lengri en lögmæltur frestur eða frestur samkvæmt reglum.

Umsagnir, frestir, ítrekanir og tilkynningar um tafir.

Kæru- og úrskurðarnefndirnar sem athugunin tók til leituðu umsagna í 85,6% þeirra mála sem þær fengu til meðferðar. Nefndir með lögbundna fresti leituðu umsagna í liðlega 86% mála á fyrra tímabilinu en í tæplega 96% mála á því seinna. Nefndir með reglur leituðu umsagna í tæplega 88% mála á fyrra tímabilinu en í liðlega 97% mála á því seinna. Nefndir sem hvorki hafa eigin reglur né lögmæltu fresti um afgreiðslutíma leituðu umsagna í 58% mála á fyrra tímabilinu en í 54% á seinna tímabilinu. Skortur á upplýsingum frá þremur nefndum á síðara tímabilinu gerir að verkum að hlutföllin innbyrðis í hverjum hinna þriggja flokka eru ekki að fullu sambærileg.

Í liðlega 68% mála þar sem umsagnar var óskað var það gert 0–7 dögum eftir að málsmeðferð hófst. Á fyrstu tveimur vikum málsmeðferðar var umsagnar leitað í 84,5% mála og að mánuði liðnum var hlutfallið komið upp í 92,6%. Samtals voru 116 mál eða 7,4% send til umsagnar eftir að mánuður var liðinn frá upphafi málsmeðferðar. Ekki liggur fyrir í hve mörgum þessara mála einhver vinna fór fram áður en umsagnar var óskað.

Framkvæmd álitsumleitana er í mun fastari skorðum hjá nefndum með lögmæltan afgreiðslutíma en hjá nefndum í hinum flokkunum tveimur. Hjá nefndum með lögmæltan tíma var búið að senda nær 71% mála í umsögn þegar vika var frá upphafi málsmeðferðar. Hjá nefndum með reglur var þetta hlutfall 65% og hjá nefndum án reglna um afgreiðslutíma tæplega 51%. Eftir tvær vikur voru nefndir með lögmæltu fresti komnar í 87%, nefndir með reglur í liðlega 80% en nefndir án reglna í tæplega 67%. Í þessum síðasta flokki fóru 8,7% mála ekki í umsögn fyrr en meira en þrjú mánuðir voru liðnir frá upphafi málsmeðferðar.

Setning fresta er eins og framkvæmd álitsumleitana í mun fastari skorðum hjá nefndum með lögmæltan afgreiðslufrest en hjá nefndum í hinum flokkunum tveimur. Nefndir með lögmæltan frest setja umsagnaraðila frest til að láta umsögnina í té í um 98% mála. Að teknu tilliti til nefnda sem ekki skiluðu gögnum fyrir síðara könnunartímabilið setja nefndir með reglur um afgreiðslutíma umsagnaraðila frest í 76% mála en nefndir án reglna gera það aðeins í liðlega 63% mála.

Hjá nefndum með lögmæltu afgreiðslufresti eða reglur um slíka fresti voru samtals 785 mál á báðum könnunartímabilum lengur í meðferð en fresturinn kvað á um. Að mínu

mati hefði verið ástæða til að tilkynna málsaðila um tafir á vinnslu allra þessara mála. Það var aðeins gert í 75 málum eða 9,6%. Nefndir með lögmæltan afgreiðslufrest tilkynntu um tafir í liðlega 13% tilvika þar sem ástæða var til á fyrra könnunartímabilinu en í innan við 5% tilvika á seinna tímabilinu. Nefndir með reglur um afgreiðslutíma tilkynntu um tafir í liðlega fimmtungi mála þar sem ástæða var til þess á fyrra tímabilinu en á seinna tímabilinu í tíunda hluta mála þar sem ástæða var til. Mál þessara nefnda þar sem reyndi á regluna um tilkynningu um tafir eru reyndar fá en athyglisvert er að í báðum flokkum er fylgni við regluna til muna lakari á síðara könnunartímabilinu en á því fyrra. Nefndir sem hvorki hafa eigin reglur um afgreiðslutíma né lögmæltan frest tilkynna mjög sjaldan um tafir á vinnslu máls enda vandséð á hvaða tímamarki þær ættu að senda slíka tilkynningu nema viðkomandi nefnd hafi sett sér eigin viðmiðanir eða reglur um ætlaðan afgreiðslutíma.

Af þeim 75 málum þar sem kær- og úrskurðarnefndir með lögmæltan afgreiðslufrest eða eigin reglur um málshraða tilkynntu um tafir var í 70 málum jafnframt upplýst hverjar ástæður tafanna væru. Í 5 málum var það ekki gert. Í tveimur af hverjum þremur málum, 50 af 75, var jafnframt gerð grein fyrir því hvenær niðurstöðu væri að vænta. Í 25 málum af 75 var ekki sagt hvenær áformað væri að úrskurður lægi fyrir.

Hjá nefndum sem hvorki hafa lögmæltan afgreiðslutíma né reglur veltur mat á því hvað telst hæfilegur tími á eðli máls og mati á aðstæðum í hverju tilviki að teknu tilliti til þeirrar meginreglu að öll mál ber að afgreiða án ástæðulausra tafa. Af samtals 308 málum á báðum könnunartímabilum var tilkynnt um tafir á vinnslu í 16 málum, þar af 13 á fyrra tímabilinu og þremur á því síðara. Í 15 af þessum 16 málum var jafnframt upplýst um ástæður tafanna og í 11 tilvikum var málshefjanda greint frá því hvenær afgreiðslu mætti vænta.

II. Viðbrögð stjórnvalda.

Þeim tilmælum var í álitinu beint til hinna sjálfstæðu stjórnsýslu- og úrskurðarnefnda sem athugunin tók til að því marki sem þeir annmarkar sem lýst var í álitinu væru enn til staðar yrði bætt úr þeim. Við undirbúning þessarar skýrslu var nefndunum skrifað og m.a. spurt hve mörg mál þær hefðu fengið til umfjöllunar á árinu 2006. Þau voru samtals 2115. Af þessum málum voru um áramótin 2006–2007 óafgreidd 319 mál sem höfðu verið lengur í vinnslu en lögmæltur frestur eða eigin reglur nefndanna kveða á um eða lengur en þjá mánuði í tilviki nefnda sem hvorki hafa lögmæltan afgreiðslutíma né eigin reglur um afgreiðslufresti. Málaþjöldi hjá einstöku nefndum sveiflast talsvert. Kjarraráð (kjaranefnd) fékk t.d. liðlega þrisvar sinnum fleiri erindi 2006 en á könnunartímabilinum en yfirskattanefnd fékk hins vegar þriðjungi færri mál til meðferðar 2006 en samtals á könnunartímabilinum.

Af nefndunum 48 eru 37 virkar en hinar 11 hafa eða eru um það bil að ljúka hlutverki sínu eða til þeirra hefur ekki verið vísað máli svo árum skiptir og jafnvel aldrei. Af virkum nefndum svöruðu 14 því játandi að gripið hefði verið til einhverra tiltekinna ráðstafana til að bæta vinnubrögð en 23 nefndir svöruðu spurningunni neitandi. Sjö nefndir með lögmæltan afgreiðslufrest svöruðu játandi en 13 neitandi. Þrjár nefndir sem höfðu eigin reglur um afgreiðslutíma svöruðu játandi en fimm neitandi. Fjórar nefndir án reglna um afgreiðslutíma svöruðu játandi, fimm neitandi.

Ástæður þess að nefndirnar 11 sem hér eru flokkaðar sem óvirkar eru með ýmsu móti. Úrskurðarnefnd raforkumála, ullarmatsnefnd og úrskurðarnefnd um gjald vegna ólögmeis sjávaraflla bárust engin mál á könnunartímanum og heldur ekki á árinu 2006. Þeirri síðastnefndu barst síðast erindi árið 2002, ullarmatsnefnd hafa engin mál borist árum saman en úrskurðarnefnd raforkumála barst eitt mál árið 2004 og er það eina málið sem hún hefur fjallað um frá því að henni var komið á fót. Kaupskrárnefnd, kærunefnd kaupskrárnefndar og skaðabótanefnd hafa einvörðungu sinnt málum vegna samskipta við varnarliðið og þar sem bandaríkjaher er farinn af landi brott verða þessar nefndir lagðar niður. Samtals

bárust þeim 25 mál á árinu 2006 og voru 5 þeirra enn í vinnslu 1. janúar 2007. Úrskurðarnefnd skv. 57. gr. höfundarlaga nr. 73/1972 hefur ekki verið starfandi frá 7. apríl 1998, samkvæmt svari menntamálaráðuneytis til umboðsmanns. Úrskurðarnefnd um vog mál og faggildingu og úrskurðarnefnd verðbréfamistöðva hafa aldrei verið skipaðar og kærunefnd vegna ákvarðana Fjármálaeftirlitsins hefur verið lögð niður með lagabreytingu og hætti störfum 9. október 2006, samkvæmt upplýsingum á heimasíðu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis. Úrskurðarnefnd siglingamála hefur frá upphafi aðeins borist eitt mál til úrskurðar. Formaðurinn ritaði samgönguráðherra um mitt ár 2006 og tjáði honum að hann væri að láta af störfum en starf sitt fyrir nefndina hefði einkum falist í því að gera eftirlitsaðilum með störfum slíkra nefnda grein fyrir athöfnum nefndarinnar og bæðist hann lausnar frá þessu trúnaðarstarfi. Í framhaldi af þessu ákvað samgönguráðherra að heppilegast væri að leggja nefndina niður og beina kærum vegna stjórnvaldsákvarðana Siglingastofnunar til ráðuneytisins í samræmi við almennar reglur stjórnsýslulaga. Frumvarp þess efnis var lagt fyrir Alþingi haustið 2006 en náði ekki fram að ganga. Samkvæmt upplýsingum úr ráðuneytinu er gert ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fram að nýju.

III. Starfsaðstaða og aðgengi almennings að nefndunum.

Við eftirfylgni mína fyrir skýrslu þessa ákvað ég að grennslast fyrir um hvernig háttáð væri aðgengi almennings að nefndunum. Aðeins fimm þessara 37 kæru- og úrskurðarnefnda hafa eigin starfsstöð. Algengast er að skrifstofuhaldið að svo miklu leyti sem um slíkt er að ræða sé hjá formanni, ritara eða einhverjum öðrum nefndarmanni eða í ráðuneyti málaflokksins. Langalgengast er að gagnavarsla sé hjá formanni eða ritara. Yfirlit um skrifstofuhald og gagnavörslu nefndanna má sjá í eftirfarandi töflu. Nefndin sem sagði óvíst með gagnavörslu var nýlega tekin til starfa.

	Starfsstöð	Gagnavarsla
Hjá formanni/ritara	9	17
Í ráðuneyti	10	8
Hjá tengdu stjórnvaldi	3	4
Eigin starfsstöð	5	5
Engin	9	
Leigð aðstaða	1	1
Hjá eftirlitsaðila		1
Óvíst		1
Samtals	37	37

Í fyrirspurnarbréfi vegna undirbúnings þessarar skýrslu voru nefndirnar spurðar á hvern hátt þeim sem erindi ættu við þær væru aðgengilegar upplýsingar um aðsetur þeirra eða starfsstöð. Svörin eru ekki tæmandi en tilveru flestra nefndanna er getið á heimasíðu ráðuneytis málaflokksins og nokkurra á heimasíðum tengdra stjórnvalda. Frá þessu eru þó undantekningar og dæmi eru um að upplýsingar um nefnd sé hvorki að finna á netinu né í símaskránni. Af 37 nefndum eru sex í símaskránni en 31 er þar ekki. Ekki hefur svo mér sé kunnugt farið fram samræmd athugun á því hve glöggar leiðbeiningar stjórnvöld veita um kæruehimildir og úrskurðaraðila, þegar um slíkt er að ræða, þegar þau tilkynna um stjórnvaldsákvarðanir. Af kvörtunum sem umboðsmanni hafa borist má hins vegar ráða að algengt sé að þeim orðum 2. tl. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga um að veita skuli leiðbeiningar um hvort beina skuli kæru sé einungis fylgt eftir með því að geta um nafn á því stjórnvaldi, t.d. nefnd, sem beina skuli kæru til án þess að getið sé um pósthaf eða annan viðtökustað. Af nefndunum 37 sögðu 22 að úrskurðir þeirra eða niðurstöður mála væru birtar opinberlega eða aðgengilegar almenningi t.d. á netinu. Fimmán nefndir svöruðu

þessari spurningu neitandi. Eðli viðfangsefna sumra þeirra er þannig að tæpast eða ekki kemur til álitu að birta úrskurði. Í svari einnar nefndarinnar kom fram að úrskurðir hennar yrðu framvegis líklega ekki birtir á netinu því ráðuneytið sem hafði veitt þá þjónustu hefði tilkynnt að því yrði hætt.

Í síðari hluta könnunarinnar, þegar spurt var um störf nefndanna á fyrra misseri ársins 2005, svöruðu þrjár nefndir bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995, mannanafnanefnd og úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta ekki fyrirspurnum umboðsmanns. Varðandi bótanefnd kom í ljós að óhæfilegur dráttur hafði orðið á afgreiðslu margra mála og dómsmálaráðherra leysti nefndarmenn frá störfum sumarið 2006. Ný nefnd tók til starfa 1. ágúst 2006 og voru í október færð til hennar 334 mál sem fyrri nefnd hafði ekki afgreitt en þau elstu höfðu verið nokkur ár hjá nefndinni. Starfsstöð nýju nefndarinnar er hjá sýslumanninum á Siglufirði og var ráðinn löglærður maður til að sinna daglegu starfi hennar. Nefndin hefur sett sér þá verklagsreglu að afgreiða mál innan 30 daga frá því að öll gögn liggja fyrir. Það hefur þó ekki í öllum tilvikum tekist vegna hins uppsafnaða vanda, skv. upplýsingum frá formanni nefndarinnar. Í tengslum við gerð þessarar skýrslu hefur mannanafnanefnd upplýst mig um að henni hafi á árinu 2006 borist 87 formleg erindi og þar af hafi 80 verið afgreidd innan lögmeðls frests sem er fjórar vikur. Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta heitir nú skv. lögum nr. 54/2006 sem gildi tóku 1. júlí 2006, úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða. Í fyrri lögum var ekki kveðið á um afgreiðslufrest en nefndin hafði sett sér eigin viðmið. Samkvæmt 4. mgr. 12. gr hinna nýju laga skal nefndin leitast við að kveða upp úrskurð innan tveggja mánaða eftir að henni berst mál. Samkvæmt upplýsingum starfsmanns nefndarinnar var meðalafgreiðslutími á árinu 2006 52 dagar en 1. janúar 2007 voru hjá henni 3 mál sem bárust fyrir 1. nóvember 2006. Erindi sem úrskurðarnefndinni bárust á síðari hluta könnunartímabilsins 1. janúar til 30. júní 2005 voru allt að fjóra mánuði í vinnslu og stafaði hinn langi afgreiðslutími af því að skipun nefndarmanna rann út 30. júní 2005 en ný nefnd var ekki skipuð fyrir en í október þrátt fyrir áminningar starfsmanns, að hans sögn. Fleiri dæmi eru um að nokkur og jafnvel langur tími hafi liðið frá því að skipunartími nefndar rann út þar til ný nefnd var skipuð. Skipunartími úrskurðarnefndar um greiðslumark skv. lögum nr. 99/1993 rann t.d. út 10. apríl 2006 en ný nefnd var ekki skipuð fyrir en 21. mars 2007.

11.3. Eftirlit stjórnarsýsluaðila. Skylda stjórnvalda til að fylgja eftir úrskurði æðra stjórnvalds. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 4355/2005)

A kvartaði yfir því að Flugmálastjórn Íslands hefði ekki framfylgt úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem fallist var á kröfu A um leiðréttingu launa hans til samræmis við ráðningarsamning hans við flugmálastjórn. Hafði A leitað til samgönguráðuneytisins með ósk um að ráðuneytið beitti sér fyrir því að úrskurðinum yrði tafarlaust framfylgt en fengið þau svör að eftirmál hefðu orðið innan stjórnarráðsins vegna úrskurðarins og ekki væri unnt að framfylgja honum fyrir en þau hefðu verið útkljáð. Meðan á athugun umboðsmanns stóð lauk ráðuneytið umfjöllun sinni um erindi A með því að vísa til þess að fjármálaráðuneytið, sem annaðist launagreiðslur fyrir hönd flugmálastjórnar og færi með launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins, réttindi þeirra og skyldur, hefði lýst sig ósammála úrskurðinum. Benti samgönguráðuneytið A á að leita til dómstóla, kysi hann að fá úrlausn málsins.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 11. júlí 2006. Þar vísaði hann til þess að úrskurður samgönguráðuneytisins væri stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga sem væri bindandi jafnt fyrir aðila máls, önnur stjórnvöld og

Það stjórnvald sem ákvörðunina tók. Taldi hann ljóst að samgönguráðuneytið hefði hvorki afturkallað úrskurð sinn né lýst yfir ógildi hans. Á stjórnvöldum hvíldi sú skylda að endanleg afgreiðsla stjórnvalds á stjórnarsýslumáli þyrfti að fela það í sér að viðkomandi mál yrði til lykta leitt innan stjórnarsýslunnar og aðili þess fengi þau réttindi og afgreiðslu sem leiddi af lögum og viðkomandi ákvörðun stjórnvalds í máli hans. Væri um ívilnandi ákvörðun í þágu aðila málsins að ræða og stjórnvöld réðu yfir valdheimildum til að framfylgja þeirri ákvörðun gagnvart aðilanum leiddi af skyldum stjórnvalda að lögum og vönduðum stjórnarsýsluháttum að þeim bæri að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að svo yrði.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði annað séð en valdheimildir flugmálastjórnar að gengnum úrskurði samgönguráðuneytisins hefðu staðið til þess að flugmálastjórn gerði nauðsynlegar ráðstafanir í formi útreikninga á launum og launavinnslu í samræmi við niðurstöðu úrskurðar ráðuneytisins og gerði þar með af sinni hálfu þær ráðstafanir sem þyrfti til þess að unnt væri að borga A þau laun sem vangreidd voru samkvæmt úrskurðinum. Taldi umboðsmaður að með slíkri afgreiðslu hefðu stjórnvöldin fullnægt skyldum sínum, þ.m.t. um skýra og glögga afgreiðslu máls enda væri A þá ljóst hvaða fjárkröfur hann ætti á hendur ríkinu samkvæmt úrskurðinum. Samgönguráðuneytinu hefði því verið rétt að bregðast við erindi A með því að leggja fyrir flugmálastjórn að framkvæma úrskurð þess eins langt og valdheimildir flugmálastjórnar stóðu til.

Það væri síðan sjálfstætt mál ef Fjársýsla ríkisins eða fjármálaráðuneytið teldu sig geta þrátt fyrir úrskurð samgönguráðuneytisins og útreikninga flugmálastjórnar á fjárgreiðslunni til A synjað um að inna hana af hendi úr ríkissjóði en um það þyrftu þessar stofnanir þá að taka sérstaka ákvörðun. Þar með yrði ljós sá lagagrundvöllur sem þær byggðu á en umboðsmaður tók fram að í áliti sínu hefði hann hvorki tekið afstöðu til þess hver gat verið hugsanlegur lagalegur grundvöllur afskipta fjármálaráðuneytisins af málinu og þar með til að stöðva umrædda greiðslu úr ríkissjóði, né til efnis úrskurðar samgönguráðuneytisins.

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 2. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu ráðuneytisins eða Flugmálastjórnar Íslands hefðu verið gerðar þær ráðstafanir sem tilmæli mín hljóðuðu um, þ.e. að gerðar yrðu ráðstafanir til að útreikningar á þeim launaleiðréttingum sem úrskurður samgönguráðuneytisins hljóðaði um yrðu gerðir og sendir Fjársýslu ríkisins með beiðni um greiðslu á grundvelli þeirra. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið ráðuneytinu og/ eða flugmálastjórn tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 9. mars s.á., kemur fram að til samræmis við tilmæli mín hafi ráðuneytið beint þeim tilmælum til flugmálastjórnar að þegar í stað yrðu gerðar ráðstafanir til að útreikningur sem úrskurðurinn hljóðaði um yrði gerður og sendur Fjársýslu ríkisins með beiðni um greiðslu. Ráðuneytinu sé hins vegar kunnugt um að launasvið fjársýslunnar, sem heyrir undir fjármálaráðuneytið, hafi hafnað því að greiða launamuninn. Í bréfinu segir ennfremur að hvorki samgönguráðuneytið né flugmálastjórn hafi séð ástæðu til að grípa til sérstakra ráðstafana vegna þessa máls. Bendir ráðuneytið í því sambandi á að störf flugumferðarstjóra hafi verið færð til Flugstöða ohf. og teljist flugumferðarstjórar því ekki lengur ríkisstarfsmenn.

11.4. Aðgangur að upplýsingum og gögnum.
Skilyrði sem beiðni um tiltekin gögn verður að uppfylla.
(Mál nr. 4535/2005)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem staðfestar voru ákvarðanir Flugmálastjórnar Íslands um að synja honum um aðgang að dagbókum flugturnsins í Reykjavík fyrir tímabilið 1987 til 1990 og fundargerðum aðalvarðstjóra-funda hjá flugumferðarþjónustu stofnunarinnar á tímabilinu 1. maí til 30. september 1999. Taldi nefndin að beiðni A um aðgang að gögnunum hefði ekki uppfyllt kröfur 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga.

Umboðsmaður lauk máli þessu með bréfi til A, dags. 29. desember 2006. Greindi umboðsmaður A frá því að athugun hans hefði lotið að því álitaefni hvort sú túlkun úrskurðarnefndarinnar á 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, að þegar beiðni væri um aðgang að tilteknum gögnum yrði jafnframt að tiltaka hvaða „mál“ í merkingu laganna gögnin vörðuðu, samræmdist lögum, en niðurstaða nefndarinnar í máli A byggðist á þeirri túlkun. Umboðsmaður benti á að í skýringum nefndarinnar væri afstaða nefndarinnar rakin ítarlega, meðal annars með tilliti til þess sem nefndin teldi hafa verið þá „pólítísku stefnumörkun“ sem á hefði verið byggt við setningu laganna. Þá kæmi þar fram að nefndin teldi að í úrskurði nefndarinnar í máli nr. A-131/2001, sem A hafði vísað til, væri vikið frá þeirri framkvæmd sem fylgt hefði verið undanfarin misseri, en í því máli hafði úrskurðarnefndin, sem þá var skipuð öðrum nefndarmönnum, talið beiðni um fundargerðir frá tilteknu tímabili uppfylla skilyrði 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga enda þótt þar væri greint frá fleiri en einu máli í merkingu laganna. Umboðsmaður tók fram að í máli A væri uppi sú sérkennilega staða að ágreiningur væri um lagatúlkun milli þeirra sem sátu í úrskurðarnefnd um upplýsingamál á tímabilinu 1. janúar 1997 til 31. desember 2004 og þeirra sem setið hefðu í nefndinni frá þeim tíma og að skilja yrði skýringar núverandi nefndar þannig að fyrri túlkun laganna hefði ekki verið í samræmi við þann löggjafarvilja sem fram hefði komið í athugasemdum við frumvarp til upplýsingalaga á Alþingi árið 1997.

Umboðsmaður benti á að í skýringum nefndarinnar kæmi fram að hún teldi 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga „að ósekju“ mátt hafa verið „skýrari að þessu leyti“ og að hún hefði gert forsætisráðuneytinu grein fyrir því viðhorfi sínu. Tók hann fram að þar sem starfssvið umboðsmanns tæki ekki til Alþingis, og þar með ekki til löggjafarstarfsins eða almennt hvernig til tækist með efni þeirrar löggjafar sem Alþingi setti, hefði hann ákveðið að biða og sjá hvort farið yrði fram með frumvarp á Alþingi af þessu tilefni. Greindi umboðsmaður frá því að í mars 2006 hefði verið lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á upplýsingalögum, þar sem lagðar voru til breytingar á 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 10. gr. laganna. Frumvarpið hefði þá ekki orðið útrætt, en verið endurflutt á haustþingi 2006 og orðið að lögum 9. desember s.á. Tók umboðsmaður fram að án þess að hann tæki afstöðu til þess hvernig til hefði tekist með efni umræddrar lagabreytingar væri ljóst að með henni hefði Alþingi fyrir sitt leyti brugðist við þeim ágreiningi sem uppi hefði verið um túlkun á fyrrnefndum ákvæðum upplýsingalaga. Væri þessum breytingum ætlað að skjóta styrkari lagastöðum undir þá afstöðu sem á hefði verið byggt í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli A. Lauk umboðsmaður því umfjöllun sinni um kvörtun A með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

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

IV.

Álitaefnið sem liggur til grundvallar kvörtun yðar er það hvort sú túlkun úrskurðarnefndar um upplýsingamál á ákvæði fyrri málsl. 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, að þegar beiðni er um aðgang að tilteknum gögnum verði jafnframt að tiltaka hvaða „mál“ í merkingu laganna gögnin varði, samræmist lögum, en þessi túlkun nefndarinnar lá til grundvallar niðurstöðu hennar um að beiðni yðar um aðgang að dagbókum flugturnsins í Reykjavík fyrir tímabilið 1987 til 1990 og fundargerðum aðalvarðstjórafundu hjá flugumferðarþjónustu stofnunarinnar á tímabilinu frá 1. maí til 30. september 1999 uppfyllti ekki skilyrði lagaákvæðisins. Athugun mín í tilefni af kvörtun yðar hefur því einkum beinst að þessu álitaefni og þá bæði með tilliti til orðlags hlutaðeigandi ákvæða laga nr. 50/1996 og lögskýringargagna að baki þeim sem og fyrri framkvæmd og túlkun úrskurðarnefndarinnar á þeim.

Í þeim skýringum úrskurðarnefndarinnar sem teknar eru upp hér að framan er afstaða núverandi nefndar til þess hvernig beri að skýra umrædd ákvæði laga nr. 50/1996 rakin ítarlega og þá meðal annars með tilliti til þess sem nefndin telur hafa verið þá „pólítisku stefnumörkun“ sem á hafi verið byggt við setningu laganna. Eins og áður sagði höfðuð þér í rökstuðningi yðar meðal annars vísað til fyrri úrskurða nefndarinnar og í svari nefndarinnar til mín sagði að um einn þessara úrskurða, þ.e. A-131/2001, væri „því til að svara að ekki [hefði verið] fullt samræmi í ákveðnum úrskurðum nefndarinnar þegar um tilgreiningu á fundargerðum [væri] að ræða og [bæri] að harma það“. Síðan sagði að þessi tilvitnaði úrskurður viki „frá þeirri framkvæmd sem fylgt [hefði] verið af samræmi og festu undanfarin misseri og nefndin [teldi] byggjast á rétttri skýringu 10. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.“

Sá úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-131/2001 sem þarna er vitnað til er frá 11. október 2001 og laut að synjun Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins um að veita aðgang að fundargerðum stjórnar sjóðsins í mánuðunum maí, júní og júlí 1999. Í úrskurði nefndarinnar sagði meðal annars:

„Nýsköpunarsjóður hefur m.a. synjað kæranda um aðgang að fundargerðunum, sem mál þetta snýst um, á þeirri forsendu að hann geti ekki, á grundvelli upplýsingalaga, farið fram á aðgang að þeim í heild sinni, heldur verði beiðni hans að vera einskorðuð við tiltekið mál sem þar sé fjallað um. Þessi skilningur á sér ekki stoð í orðalagi 1. mgr. 10. gr. laganna, þar sem segir að beiðni geti ýmist beinst að ákveðnum gögnum, sem tilgreina beri, eða tilteknu stjórnarsýslumáli, án þess að tilgreina þurfi einstök gögn sem málið varða. Af athugasemdunum, sem vitnað er til að framan, verður hins vegar ráðið að setja verði beiðni um aðgang að gögnum vissar skorður.

Með hliðsjón af 3. gr. upplýsingalaga hefur úrskurðarnefnd skýrt umrætt ákvæði í 1. mgr. 10. gr. svo að aðgangur sé að öðru jöfnu heimill að skjali eða sambærilegu gagni þótt þar sé að finna upplýsingar um fleiri en eitt stjórnarsýslumál. Á hinn bóginn hefur nefndin talið að ekki sé unnt, í sömu beiðni, að fara fram á aðgang að miklum fjölda skjala úr fleiri en einu máli, þótt þau séu nægilega tilgreind. Þegar um er að ræða skjöl eins og fundargerðir, þar sem fjallað er um fleiri en eitt mál, verður samkvæmt framansögðu að setja því einhverjar skorður, til hversu margra slíkra skjala beiðni geti tekið.

Beiðni kæranda er afmörkuð við þrjá mánuði, þ.e. tímabilið frá 1. maí til 31. júlí 1999. Á þeim tíma voru haldnir fjórir fundir í stjórn Nýsköpunarsjóðs og eru fundargerðirnar, sem hann óskar eftir aðgangi að, því fjórar talsins. Þótt þar sé greint frá umfjöllun stjórnarinnar um fleiri en eitt stjórnarsýslumál á hverjum fundi eru sumar bókanirnar þess eðlis að óheimilt er að veita almenningi aðgang að þeim, eins og gerð er grein fyrir í kafla 3 hér á eftir. Að teknu tilliti til þessa er það álit úrskurðarnefndar,

með vísun til þess sem að framan greinir, að beiðnin fullnægi þeim skilyrðum sem sett eru í 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga.“

Í skýringum úrskurðarnefndarinnar til mín, dags. 20. febrúar 2006, í tilefni af kvörtun yðar sagði meðal annars:

„Að ósekju hefði hins vegar 1. mgr. 10. gr. mátt vera skýrari að þessu leyti og hefur nefndin kynnt forsætisráðuneytinu það viðhorf sitt.“

Eins og framangreint ber með sér er uppi í þessu máli yðar sú sérkennilega staða að ágreiningur er um lagatúlkun milli þeirra sem sátu í úrskurðarnefnd um upplýsingamál á tímabilinu 1. janúar 1997 til 31. desember 2004 og þeirra sem setið hafa í nefndinni frá þeim tíma. Verður að skilja skýringar núverandi nefndar þannig að fyrri túlkun laganna hafi ekki verið í samræmi við þann löggjafarvilja sem fram hafi komið í athugasemdum við framvarp til upplýsingalaga á Alþingi árið 1997 þegar því var lýst þar að í frumvarpinu væri gengið út frá sömu tilhögun og fram kemur í norsku og dönsku upplýsingalögnum um þetta efni. Þegar ljóst varð af skýringum núverandi nefndar að hún hafði gert forsætisráðuneytinu, sem fer með framkvæmd upplýsingalaga, grein fyrir viðhorfi sínu taldi ég rétt að bíða um stund með athugun mína á þessu máli og sjá hver framvindan yrðu um afskipti ráðuneytisins og þá eftir atvikum hvort farið yrðu fram með frumvarp á Alþingi af þessu tilefni. Var þetta gert af minni hálfu í samræmi við þá stefnumörkun laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að starfssvið umboðsmanns taki ekki til Alþingis og þar með ekki til löggjafarstarfsins eða almennt hvernig til tekst með efni þeirrar löggjafar sem Alþingi setur. Eg vildi því sjá hvort sú yrði raunin að Alþingi tæki afstöðu til þess ágreiningsefnis sem uppi væri í þessu máli.

Hinn 30. mars 2006 var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á upplýsingalögum nr. 50/1997, mál nr. 690, þskj. 1020, þar sem lagðar voru til breytingar á 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 10. gr. laganna. Hvað síðarnefnda ákvæðið varðar var lagt til að í stað þess að sá sem færir fram á aðgang að gögnum skyldi tilgreina „þau gögn sem hann [óskaði] eftir að kynna sér“ kæmi orðalagið: „Sá sem fer fram á aðgang að gögnum skal tilgreina þau gögn máls sem hann óskar að kynna sér.“ Í athugasemdum við frumvarpið voru þessar breytingar skýrðar nánar og tilefni þeirra. Þar sagði meðal annars að þar sem misskilnings hefði gætt um þessi atriði við framkvæmd upplýsingalaganna væri lagt til að umrædd ákvæði yrðu orðuð skýrar að þessu leyti. Um þetta sagði einnig í framsöguræðu forsætisráðherra vegna framvarpsins:

„Í 1. og 2. gr. frumvarpsins er kveðið skýrar en í gildandi upplýsingalögum á um afmörkun á upplýsingarétti almennings til samræmis við það sem lá að baki setningu laganna. Er það gert til að taka af allan vafa sem komið hefur upp við framkvæmd laganna [...]“

Frumvarp þetta varð ekki útrætt á Alþingi síðastliðið vor og var endurflutt á haustþingi 2006. Í nefndaráli allsherjarnefndar um frumvarpið (þskj. 473) sagði meðal annars:

„Loks telur nefndin nauðsynlegt að taka fram að frumvarpið felur ekki í sér neina breytingu á gildandi rétti um aðgang almennings að gögnum hjá stjórnvöldum heldur er einungis verið að setja reglur um hvernig aðgangur skuli veittur og skilyrði fyrir honum.“

Frumvarpið var síðan samþykkt óbreytt sem lög frá Alþingi 9. desember sl.

Án þess að hér sé tekin afstaða til þess hvernig til hefur tekist með efni þeirrar laga-breytingar sem nú hefur verið gerð á upplýsingalögum er ljóst að með þessari breytingu hefur Alþingi fyrir sitt leyti brugðist við þeim ágreiningi sem uppi var um túlkun á ákvæðum 1. mgr. 10. gr., sbr. 1. mgr. 3. gr., upplýsingalaga og fram hefur komið í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál vegna beiðna yðar um aðgang að tilteknum göngum hjá Flugmálastjórn Íslands og við athugun mína á kvörtun yðar. Er þessum breytingum ætlað að skjóta styrkari lagastoðum undir þá afstöðu sem á var byggt í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli yðar frá 25. júlí 2005, þ.e. úrskurð í máli nr. A-213/2005.

Með tilliti til þess sem að framan greinir tel ég ekki tilefni til þess að ég haldi áfram athugun minni á því hvernig stjórnvöld leystu úr beiðnum yðar um aðgang að tilteknum gögnum hjá Flugmálastjórn Íslands sem settar voru fram um mitt ár 2004. Er afskiptum mínum af þessu máli því lokið sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

12.0. Meðferð ákærvalds.

12.1. Upphaf kærufrests. Ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls. Eftirfarandi rökstuðningur. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 4787/2006)

A kvartaði yfir þeirri afstöðu ríkissaksóknara til kæru hans að hafna því að endurskoða ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík um að fella niður mál vegna kæru A fyrir líkamsárás. Taldi ríkissaksóknari að kæran hefði borist eftir lok kærufrests, sem samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, er einn mánuður frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun lögreglustjóra. Afstaða ríkissaksóknara byggðist á þeirri túlkun hans á fyrrgreindu ákvæði að kærufrestur byrji að líða við tilkynningu lögreglustjóra um niðurfellingu máls en ekki við það tímamark þegar eftirfarandi rökstuðningur er veittur svo sem 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 gerir ráð fyrir.

Umboðsmaður fjallaði um samspil reglna stjórn-sýsluréttar, þ. á m. stjórn-sýslulaga, og sérlaga sem gildi um hlutaðeigandi stjórn-völd, í þessu tilviki laga nr. 19/1991. Taldi hann það engum vafa undirorpið, þegar lítið væri til stöðu og verkefna handhafa ákærvalds samkvæmt lögum, að starfsemi þessara aðila teldist til „stjórn-sýslu ríkisins“ í merkingu 1. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga. Þá var það niðurstaða hans að ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991 teldist stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga.

Umboðsmaður áréttaði að almenn ákvæði stjórn-sýslulaga gildi við málsmeðferð stjórnvalda, þ. á m. ríkissaksóknara, þar sem til standi að taka stjórnvaldsákvörðanir að því leyti sem ekki sé í sér lögum að finna ákvæði sem gangi þeim frammar. Hann taldi að athugasemdir að baki lögum er breyttu 114. gr. laga nr. 19/1991 bentu til þess að ákvæði greinarinnar með síðari breytingum fælu í sér áréttingu á ákvæðum stjórn-sýslulaga, að því leyti sem með þeim væri ekki skýrlega vikið frá þeim lögum, eins og ljóst væri að gert hefði verið varðandi lengd kærufrests. Varðandi það hvaða áhrif beiðni um eftirfarandi rökstuðning hefði á kærufrest samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 taldi umboðsmaður að hvorki yrði af texta ákvæðis 114. gr. laga nr. 19/1991 eða lögskýringargögnum ráðið að fyrirætlan löggjafans hefði verið sú að víkja frá 27. gr. stjórn-sýslulaga að öðru leyti en því að stytta kærufrestinn úr þremur mánuðum í einn mánuð. Umboðsmaður benti á að ákvæði 3. mgr. 21. gr. og 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga byggðu á því sjónarmiði að aðili máls hafi hag af því að fá vitneskju um þau rök sem niðurstaða stjórnvalds sé byggð á, áður en hann taki til þess afstöðu hvort efni séu til að kæra þá niðurstöðu til æðra stjórnvalds. Benti hann jafnframt á að væri sú afstaða ríkissaksóknara lögð til grundvallar, að það hefði ekki áhrif á kærufrest þegar eftirfarandi rökstuðningur væri veittur, væri ljóst að í flestum tilvikum væri það illmögulegt og jafnvel ómögulegt fyrir aðila að kynna sér rökstuðning, væri hann ekki veittur samhliða ákvörðun, áður en kærufrestur til ríkissaksóknara væri liðinn, að teknu tilliti til þeirra tímafresta sem giltu samkvæmt 21. gr. stjórn-sýslulaga. Var það því niðurstaða umboðsmanns að við meðferð ríkissaksóknara á kæru A vegna ákvörðunar lögreglustjórans í Reykjavík um niðurfellingu máls samkvæmt 112. gr. laga nr. 19/1991, hafi borið að fylgja ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga og miða upphaf kærufrests við það tímamark er rökstuðningur lögreglustjóra var tilkynntur honum.

Umboðsmaður gerði jafnframt athugasemdir við þá afstöðu ríkissaksóknara að miða bæri upphaf kærufrests samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 við dagsetningu tilkynningar ákæranda um niðurfellingu máls, en ekki við síðara tímamark, t.d. þegar ætla mætti að tilkynningin hefði borist viðkomandi aðila.

Loks benti umboðsmaður á að hann hefði í inngangi að skýrslu sinni til Alþingis fyrir árið 2005 vakið athygli á að ef fyrirsvarsmenn stjórn-sýslunnar teldu þörf á sérstökum reglum sem heimiluðu þeim að víkja frá reglum stjórn-sýslulaganna ættu þeir að beita sér fyrir því að Alþingi tæki afstöðu til slíkra álitafna. Beindi hann þeim tilmælum til ríkissaksóknara að hann tæki afstöðu til þess hvort skilyrði væru til að taka afgreiðslu hans í máli A til athugunar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá A, og að framvegis yrði tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem sett væru fram í álitinu við meðferð kærumála hjá embætti hans.

Í áliti mínu, dags. 28. desember 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Álitafni þessa máls lýtur að því hvenær kærufrestur til ríkissaksóknara samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, vegna ákvörðunar lögreglustjóra um að fella niður mál, sbr. 112. gr. sömu laga, byrji að líða. Í kvörtun lögmanns A kemur fram að hann líti svo á að nýr kærufrestur hefjist þegar rökstuðningur fyrir ákvörðun lögreglustjóra er veittur. Má ætla að lögmaðurinn hafi þar í huga ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 um upphafstíma kærufrests þegar aðili máls óskar eftir rökstuðningi vegna ákvörðunar lægra setts stjórnvalds. Áður er rakið að afstaða ríkissaksóknara er sú að upphaf kærufrests beri að miða við dagsetningu tilkynningar ákæranda um niðurfellingu máls og að ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga, um að kærufrestur hefjist ekki fyrr en rökstuðningur hefur verið tilkynntur aðila, gildi ekki við meðferð ríkissaksóknara á kæru samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991.

Ég tek fram að þar sem ríkissaksóknari hefur ekki tekið efnislega afstöðu til þeirrar ákvörðunar lögreglustjóra að fella niður málið á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991 hefur athugun mín einungis beinst að því hvort ákvörðun ríkissaksóknara um að hafna því að taka kæru A til efnislegrar meðferðar hafi samræmst lögum.

2.

Stjórn-sýslulög nr. 37/1993 mæla, eins og kunnugt er, fyrir um þær lágmarkskröfur sem gera verður til stjórn-sýslunnar. Í 1. mgr. 21. gr. laganna er mælt fyrir um skyldu stjórnvalds til að veita eftirfarandi rökstuðning, þ.e. ef þess er krafist eftir að ákvörðun hefur verið tilkynnt án rökstuðnings. Er þannig í stjórn-sýslulögunum ekki gengið svo langt að mæla fyrir um að rökstuðningur skuli ávallt veittur samhliða því að tilkynnt er um ákvörðun. Í 3. mgr. 27. gr. laganna er að finna svohljóðandi ákvæði um upphafstíma kærufrests í þeim tilvikum þegar veittur er eftirfarandi rökstuðningur:

„Þegar aðili fer fram á rökstuðning skv. 21. gr. hefst kærufrestur ekki fyrr en rökstuðningur hefur verið tilkynntur honum.“

Samkvæmt orðalagi sínu er regla ákvæðisins bundin við þau tilvik þegar óskað er eftir rökstuðningi á grundvelli 21. gr. sömu laga en það ákvæði á einungis við um ákvarðanir sem falla undir gildissvið laganna, þ.e. svonefndar stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr.

laganna, sjá til hliðsjónar álit mitt frá 8. júlí 2005 í máli nr. 4095/2004 og Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, skýringarrit. Reykjavík, 1994, bls. 222.

Eins og ég mun vika nánar að í kafla IV.3 hér á eftir kunna ákvæði sérlaga um málsmeðferð ýmist að fela í sér áréttingu á hinum almennu reglum stjórnsýslulaga eða að vikið sé frá þeim almennu reglum. Verður að ráða það af texta lagaákvæða hverju sinni og eftir atvikum af lögskýringargögnum að baki þeim, hvort í viðkomandi lagaákvæði felist áréttung á eða frávik frá ákvæðum stjórnsýslulaga.

Um meðferð opinberra mála, þar á meðal ákvarðanir ákærvaldshafa um að fella niður mál, gilda ákvæði laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Ákvæði 114. gr. laganna, sbr. 10. gr. laga nr. 84/1996 og 26. gr. laga nr. 36/1999, eru 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 brotþola, 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.“

Eins og sjá má er ekki í þessu ákvæði, og raunar ekki annars staðar í lögum nr. 19/1991, mælt fyrir um neinar undantekningar frá því upphafstímamarki kærufrests samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laganna sem miðast við tilkynningu til aðila um ákvörðun.

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 stjórnsýslukærur skv. 27. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/199[3] þar sem miðað er við þriggja mánaða kærufrest. Er það eðlilegt þar sem þörf er á að máluum 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 var í 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 aðeins gert ráð fyrir því að ákæranda væri skylt að tilgreina í tilkynningu þá lagaheimild sem ákvörðun hefði stuðst við. Í athugasemdum með 26. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 36/1999 var þessi breyting rökstudd með eftirfarandi hætti:

„Með þessu ákvæði er lagt til að fyrri málslíð 1. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála verði efnislega óbreyttur. Í síðari málslíð er kveðið á um það, í samræmi við 1. mgr. 21. gr. stjórn-sýslulaga, 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 brotþola.“ (Alþt. 1998–1999, A–deild, bls. 2316.)

Með framangreindri lagabreytingu var farin sú leið að kveða á um skyldu til að veita eftirfarandi rökstuðning og þá aðeins að þess sé krafist, andstætt því að veita rökstuðning samhliða því að ákvörðun sé tilkynnt. Er þetta „í samræmi við 21. gr. stjórn-sýslulaga“ eins og fram kemur í tilvitnuðum athugasemdum. Ekki er hins vegar í texta laga nr. 19/1991, með þeirri breytingu sem gerð var með lögum nr. 36/1999, eða í lögskýringargögnum tekin skýr afstaða til þess hvort og þá hvaða áhrif það hafi á upphaf kærufrests til ríkissaksóknara þegar rökstuðningur fyrir ákvörðun er ekki veittur samhliða ákvörðun heldur eftir kröfu aðila eftir að honum hefur verið tilkynnt um niðurfellingu máls.

Í leiðbeiningum ríkissaksóknara til annarra ákærvaldshafa frá 10. desember 2004 um „tilkynningar um ákvarðanir um að vísa frá kæru, hætta rannsókn, fella mál niður eða falla frá saksókn“ kemur fram að ekki sé í lögum nr. 19/1991 settur tímafrestur varðandi beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðunum af því tagi sem fjallað er um í leiðbeiningunum en telja verði að regla 3. mgr. 21. gr. stjórn-sýslulaga gildi um tímafrest vegna beiðni um rökstuðning fyrir slíkum ákvörðunum. Ákvæði 3. mgr. 21. gr. stjórn-sýslulaga er svohljóðandi:

„Beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðun skal bera fram innan 14 daga frá því að aðila var tilkynnt ákvörðunin og skal stjórnvald svara henni innan 14 daga frá því að hún barst.“

Í leiðbeiningum ríkissaksóknara kemur fram að í tilkynningu um ákvörðun skuli afdráttarlaust leiðbeint um rétt viðkomandi til að krefjast rökstuðnings fyrir ákvörðuninni innan 14 daga frá því að tilkynnt var um hana, hafi ákvörðunin ekki verið rökstudd í tilkynningunni, og um kærueimild til ríkissaksóknara og kærufrest. Þá kemur þar fram að ríkissaksóknari telji „æskilegt að með ákvörðun fylgi að jafnaði fullnægjandi rökstuðningur, þ.e. rökstuðningur sem látinn yrði í té ef krafist yrði [...] þótt ekki sé lögboðið að rökstuðningur fylgi ákvörðun“. Ekki er hins vegar í leiðbeiningum þessum fjallað um það hvort og þá hvaða áhrif beiðni um rökstuðning kunnir að hafa á upphafstímamark kærufrests til ríkissaksóknara.

3.

Eins og áður er rakið er afstaða ríkissaksóknara sú að ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga gildi ekki við meðferð ríkissaksóknara á kæru samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, þ.e. þegar kærðar eru ákvarðanir lögreglustjóra um niðurfellingu máls eða niðurfellingu saksóknar, sbr. 112. og 113. gr. sömu laga.

Áður en ég vík að þeim rökum sem ríkissaksóknari færir fyrir afstöðu sinni í skýringum til mín, sem raktar eru í kafla III hér að ofan, tel ég rétt að fara nokkrum orðum um samspil reglna stjórn-sýsluréttar, þ. á m. stjórn-sýslulaga, og sérlaga sem gilda um hlutaðeigandi stjórnvöld, í þessu tilviki laga nr. 19/1991.

Stjórn-sýslulögin taka til stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga og gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 1. gr. laganna. Það er ljóst að löggjafinn getur við setningu lagareglna á einstökum sviðum stjórn-sýslunnar tekið þá ákvörðun að almennar reglur stjórn-sýsluréttar, skráðar eða óskráðar, skuli ekki gilda að hluta eða í heild um störf þeirra stjórnvalda sem falið er að annast þau verkefni sem sérlögin gera ráð fyrir. Þar sem almennar reglur stjórn-sýsluréttar eru fyrst og fremst réttaröryggisreglur, og er

ætlað að veita borgurunum tiltekna réttarvernd í samskiptum við hið opinbera, er aðferðafræðin hins vegar sú við túlkun sérlaga á sviði stjórnýslu að telja almennt líkur gegn því að löggjafinn hafi ætlað að skerða réttaröryggi borgaranna með setningu slíkra laga. Það verður m.ö.o. að vera hægt að draga þá ályktun með nokkurri vissu af texta ákvæða í sérlögum eða eftir atvikum forsendum í lögskýringargögnum að fyrirætlan löggjafans hafi verið sú að víkja að hluta eða í heild frá hinum almennu réttaröryggisreglum stjórnýsluréttar, þannig að réttarstaða borgaranna verði lakari en leiðir af stjórnýslulögum sem ætlað er að tryggja að málsmeðferð stjórnvalda sé í samræmi við þær lágmarkskröfur sem gera verður til stjórnýslunnar, sjá um afstöðuna gagnvart lágmarksreglum stjórnýslulaga, álit mín frá 8. júlí 2005 í máli nr. 4095/2004 og frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996. Ef slíkar vísbendingar verða þannig ekki ráðnar af texta sérlaga eða lögskýringargögnum verður að jafnaði ekki dregin sú ályktun af markmiðum og eðli þeirra verkefna sem sérlög fjalla um að almennar reglur stjórnýsluréttar, skráðar eða óskráðar, gildi ekki um starfsemi þeirra stjórnvalda sem að þeim verkefnum starfa. Hér er ástæða til að minna á þá skýringarreglu sem orðuð var í athugasemd við 2. gr. í frumvarpi til stjórnýslulaga að þau sérákvæði í lögum, sem gera minni kröfur til stjórnvalda en reglur stjórnýslulaganna hljóða um, þoka fyrir hinum almennu ákvæðum stjórnýslulaganna. Þá sagði í athugasemdinni: „Auk þess ber að skýra ýmis þau sérákvæði í lögum sem almennt eru orðuð, svonefnd eyðuákvæði, til samræmis við ákvæði þessara laga [...]“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3284.)

Þegar litið er til stöðu og verkefna 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, sjá til hliðsjónar álit mitt frá 1. september 2004 í máli nr. 4065/2004. Í því áliti benti ég á að 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 og að skoða verði í hverju tilviki fyrir sig hvort ákvarðanir lögreglu og handhafa ákærvalds á grundvelli 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. Í nefndu áliti færði ég rök fyrir þeirri afstöðu minni 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. stjórnýslulaga og að um meðferð slíks kærumáls gildi því stjórnýslulög að því marki sem ekki eru í lögum nr. 19/1991 sérstök fyrirmæli um meðferð þeirra mála.

Eins og rakið er hér að ofan er regla 3. mgr. 27. gr. stjórnýslulaga bundin við þau tilvik þegar óskað er eftir rökstuðningi á grundvelli 21. gr. sömu laga en það ákvæði á einungis við um stjórnvaldsákvarðanir. Til þess að unnt sé að taka afstöðu til þess hvort ríkissaksóknara hafi borið að fylgja þessari lagareglu við meðferð sína á kæru A er því nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort hin kærða ákvörðun lögreglustjórans í Reykjavík um niðurfellingu málsins, sem lögmaður A óskaði eftir að yrði rökstudd á grundvelli 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, teljist stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga, en í lögskýringargögnum að baki 114. gr. er ekki fjallað með afdráttarlausum hætti um þetta atriði. Mun ég fjalla um það í næsta kafla hér á eftir en því næst mun ég víkja að röksemdum þeim sem ríkissaksóknari færir fram fyrir afstöðu sinni.

4.

Með stjórnvaldsákvörðun er átt við það þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekkins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnýsluvalds. Þegar vafi leikur á því hvort einstök ákvörðun eigi að falla undir stjórnýslulög verður einkum að líta til raunverulegrar þýðingar hennar fyrir stöðu viðkomandi, svo og hvort þörf sé á því og hvort eðlilegt verði talið að hann njóti þeirra réttinda sem þar er mælt fyrir um, sjá hér

til hliðsjónar fyrrnefnt álit mitt í máli nr. 4065/2004. Í þessu sambandi minni ég á að í lögskýringargögnum að baki 1. gr. stjórnáskýringarlaga segir að orðalag 1. gr. sé annars svo rúmt að í algerum vafatilvikum beri fremur að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3284.) Við frekari afmörkun á inntaki 2. mgr. 1. gr. stjórnáskýringarlaga varðandi hugtakið stjórnvaldsákvörðun verður að gera greinarmun á því hvort ákvörðun stjórnvalds er í eðli sínu ákvörðun um beitingu málsmeðferðarúrræðis eða hvort hún felur í sér lyktir máls hjá viðkomandi stjórnvaldi. Almennt verður að ganga út frá því að ákvörðun teljist ekki stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnáskýringarlaga nema hún feli í sér hið síðarnefnda.

Eins og áður sagði verður það ekki ráðið með afdráttarlausum hætti af lögskýringargögnum að baki 114. gr. laga nr. 19/1991 hvort ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls samkvæmt 112. gr. laganna sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnáskýringarlaga. Af þeim verður hins vegar ráðið að með fyrirmælum 114. gr., 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 stjórnáskýringarlög kveða á um, þó að teknu tilliti til eðlis þeirra mála sem hér um ræðir. Þá benda athugasemdirnar til þess að mínu áliti að löggjafinn hafi litið svo á að umrædd ákvörðun væri stjórnvaldsákvörðun. Vísu er í því sambandi til þeirra athugasemda með lögum nr. 84/1996 og nr. 36/1999 sem raktar eru í kafla IV.2 hér að framan, en þar kemur annars vegar fram að verið sé að kveða á um skemmri kærufrest en almennt gildir um „stjórnáskýringarlög skv. 27. gr. stjórnáskýringarlaga“ og hins vegar að „í samræmi við 1. mgr. 21. gr. stjórnáskýringarlaga“ skuli ákærandi rökstyðja ákvörðun sína um niðurfellingu máls. Bendi ég á að samkvæmt stjórnáskýringarlögum er skylda til rökstuðnings samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laganna og kærueimild til æðra stjórnvalds samkvæmt 26. gr. laganna bundnar við stjórnvaldsáskvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls samkvæmt 112. gr. laga nr. 19/1991 hefur raunverulega þýðingu fyrir brotþola, ekkert síður en úrskurður ríkissaksóknara á kærustigi um sömu ákvörðun, sjá til hliðsjónar álit mitt í máli nr. 4065/2004, þar sem það var niðurstaða mín, eins og áður er rakið, að úrskurður ríkissaksóknara í slíku kærumáli teljist stjórnvaldsákvörðun. Þá bendi ég á að lögreglustjórar fara með sjálfstætt ákærvald í tilteknum málaflökkum, sbr. 1. mgr. 25. gr., 27. gr. og 28. gr. laga nr. 19/1991, og felur ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls samkvæmt 112. gr. laganna í sér endanlegar lyktir málsins, nema til þess komi að ákvörðun hans verði snúið af ríkissaksóknara í kjölfar kæru aðila eða að eigin frumkvæði ríkissaksóknara í krafti eftirlits- og yfirstjórnunarheimilda hans, sjá til hliðsjónar álit mitt frá 1. júlí 2005 í máli nr. 4241/2004. Ég vísa hér einnig til niðurstöðu Páls Hreinssonar á bls. 156–157 í bókinni Hæfisreglur stjórnáskýringarlaga, Reykjavík 2005, og Eiríks Tómassonar á bls. 52 í greininni „Ákærvaldið í ljósi jafnræðisreglna“ í ritinu Rannsóknir í félagsvísindum IV, lagadeild, Háskólaútgáfan 2000. Loks bendi ég á til hliðsjónar að í dönskum rétti, þar sem víðeigandi ákvæðum dönsku réttarfarslaganna svipar mjög til þeirra íslensku, hefur verið gengið út frá því að niðurfelling máls af hálfu handhafa ákærvalds teljist til stjórnvaldsáskvarðana, sjá hér til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: Forvaltningsret, 2. útg. Kaupmannahöfn 2002, bls. 54, og John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 3. útg. Kaupmannahöfn 1999, bls. 126.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín að ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls á grundvelli 112. gr. laga nr. 19/1991, teljist stjórnvaldsákvörðun, enda fellur hún að öllum efnisskilyrðum þess hugtaks eins og það hefur verið skilgreint. Af því, og því sem ég rakti í kafla IV.3 hér að framan um samspil stjórnáskýringarlaga og sérlaga, leiðir að 3. mgr. 27. gr. stjórnáskýringarlaga hlýtur að gilda við meðferð ríkissaksóknara á kæru vegna ákvörðunar lögreglustjóra um niðurfellingu máls, nema skýrlega sé vikið frá því ákvæði í lögum nr. 19/1991.

5.

Í skýringum ríkissaksóknara til mín eru tilgreind þrenns konar rök fyrir þeirri afstöðu hans að ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórnslulaga um frávik frá upphafi kærufrests þegar veittur er eftirfarandi rökstuðningur gildi ekki við meðferð hans á kæru samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991.

Í fyrsta lagi vísar ríkissaksóknari til þeirrar „meginreglu“ sem fram komi í athugasemdum að baki 10. gr. laga nr. 84/1996 sem breytti 114. gr. laga nr. 19/1991, að gert sé ráð fyrir töluvert styttri kærufresti en stjórnslulög kveði á um vegna þess að þörf sé á að málum þessum sé lokið sem fyrst. Bendir ríkissaksóknari á að „hagsmunir sakborninga af skjótri úrlausn mála [séu] þar hafðir að leiðarljósi“. Í öðru lagi hafi dómstólar túlkað ákvæði 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 um kærufrest þröngt og er í því sambandi vísað til dóms Hæstaréttar frá 31. maí 2005 í máli nr. 216/2005. Í þriðja lagi hafi ekki verið tekið af skarið um áhrif þess að beiðni um eftirfarandi rökstuðning komi fram í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 36/1999, þar sem kveðið var á um skyldu ákæranda til að rökstyðja ákvörðun um niðurfellingu máls ef þess er krafist.

Í tilefni affyrsturöksemd ríkissaksóknara bendi ég á að þær athugasemdir í lögskýringargögnum sem vísað er til af hans hálfu eru samkvæmt orðalagi sínu settar fram til skýringar á því hvers vegna vikið sé frá hinum almenna þriggja mánaða kærufresti samkvæmt 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga og kveðið á um styttri kærufrest, eða einn mánuð. Þessar athugasemdir benda til þess að löggjafinn hafi talið nauðsynlegt að mæla sérstaklega fyrir um styttri frest í þessu tilviki enda myndi að öðrum kosti gilda hinn almenni kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga. Af þessum athugasemdum verður hins vegar ekkert ráðið um það að vikið sé frá öðrum ákvæðum 27. gr. stjórnslulaga, svo sem 3. mgr. greinarinnar.

Ég bendi á að í athugasemdum að baki þeim breytingum sem síðar voru gerðar á ákvæði 114. gr. laga nr. 19/1991 með lögum nr. 36/1999, og sem raktar eru í kafla IV.2 hér að framan, segir að „í samræmi við 1. mgr. 21. gr. stjórnslulaga“ sé kveðið á um að ákærandi skuli rökstyðja ákvörðun sína um að fella mál niður samkvæmt 112. gr. eða falla frá saksókn samkvæmt 113. gr. ef þess er krafist, hvort sem er af sakborningi eða brotþola. Bendir framangreind athugasemd til þess að mínu áliti að ákvæði 114. gr. laga nr. 19/1991, með síðari breytingum, feli í sér áréttingu á ákvæðum stjórnslulaga, að því leyti sem með ákvæðinu er ekki skýrlega vikið frá stjórnslulögunum, eins og ljóst er að gert hefur verið hvað varðar lengd kærufrests.

Hvað dóm Hæstaréttar í máli nr. 216/2005 varðar, sem reifaður er í skýringum ríkissaksóknara til mín, bendi ég á að umfjöllunarefni þess dóms takmarkast við skýringu á þeim orðum 114. gr. laga nr. 19/1991 að aðili geti kært ákvörðun lögreglustjóra til ríkissaksóknara „innan mánaðar frá því að honum var tilkynnt um hana“. Í dómnum var hins vegar ekki til umfjöllunar það álitaefni sem uppi er í þessu máli, þ.e. hvort nýr kærufrestur hefjist þegar eftirfarandi rökstuðningur fyrir ákvörðun er veittur. Þurfti Hæstiréttur því ekki að taka afstöðu til þess hvort 3. mgr. 27. gr. stjórnslulaga gildi við meðferð ríkissaksóknara á kærumáli samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Er mér ekki kunnugt um að Hæstiréttur hafi fjallað um þetta álitaefni í öðrum dómum. Af bréfi ríkissaksóknara ræð ég hins vegar að hann telji að af dómi þessum verði dregin sú ályktun að ávallt beri að beita þröngri túlkun um atriði er varða kærufrest á grundvelli 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, og af því leiði að telja verði að ákvæðið feli í sér frávik frá ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórnslulaga. Ég tek fram að ég fæ ekki séð að af þessum dómi Hæstaréttar verði dregnar svo víðtækar ályktanir. Hef ég þá m.a. í huga að í dómnum er alls ekki vikið að stjórnslulögunum og samspieli þeirra við lög nr. 19/1991. Ég mun víkja nánar að þessum dómi í kafla IV.7 hér á eftir.

Ég skil þriðju röksemd ríkissaksóknara svo að hann telji að þar sem í 114. gr. laga nr.

19/1991, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 36/1999, eða athugasemdum að baki þeim lögum sé ekki tekin afstaða til þess hvort beiðni um eftirfarandi rökstuðning hafi þau áhrif að kærufrestur hefjist þegar rökstuðningur er veittur, þá geti ekki verið um nein frávík frá kærufresti 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 að ræða. Af því tilefni tek ég fram, í samræmi við það sem rakið var í kafla IV.3 hér að ofan um samspil stjórn-sýslulaga og sérlaga, að almenn ákvæði stjórn-sýslulaga gilda við málsmeðferð stjórnvalda, þ. á m. ríkissaksóknara, þar sem til stendur að taka stjórnvaldsákvörðun að því leyti sem ekki er í sérlögum að finna ákvæði sem ganga þeim framar. Verður þannig ekki dregin sú ályktun af þögn laga nr. 19/1991, og þaðan af síður af skorti á umfjöllun í lögskýringargögnum, um það hvaða áhrif beiðni um eftirfarandi rökstuðning hafi á kærufrest samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laganna, að aðrar reglur sem heimila frávík frá lögbundnum upphafstíma kærufrests, og sem byggja á almennum reglum stjórn-sýsluréttar, skráðum eða óskráðum, þ. á m. 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga, gildi ekki við málsmeðferð ríkissaksóknara. Ég ítreka að hvorki af texta ákvæðis 114. gr. laga nr. 19/1991 eða lögskýringargögnum sem rakin hafa verið hér að ofan, þ. á m. þeim athugasemdum að baki lögum nr. 84/1996 sem ríkissaksóknari vísaði sérstaklega til, verður ráðið að fyrirætlan lögjafans hafi verið sú að víkja frá 27. gr. stjórn-sýslulaga að öðru leyti en því að stytta kærufrestinn úr þremur mánuðum í einn mánuð.

Við úrlausn álítaefna á því sviði sem hér er fjallað um verður einnig að hafa í huga að við setningu íslensku stjórn-sýslulaganna árið 1993 varð það niðurstaðan að byggja hinar almennu reglur laganna um rökstuðning á eftirfarandi rökstuðningi í stað samhliða rökstuðnings eins og gert hafði verið ráð fyrir í fyrra frumvarpi til slíkra laga (sjá Alþt. 1989–1990, A-deild, bls. 5189–5211). Þegar farin er sú leið að láta það koma í hlut aðila máls að hafa frumkvæði að því að óska eftir rökstuðningi eftir að ákvörðun hefur verið birt þarf að taka afstöðu til þess hvaða áhrif slík beiðni og eftir atvikum biðtími eftir því að rökstuðningur sé látinn í té eigi að hafa á síðari meðferð viðkomandi stjórn-sýslumáls, þ.m.t. kærufresti. Það er á þessum grundvelli sem ákvæði 3. mgr. 21. gr. og 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 voru sett. Þessi ákvæði eru sett til þess að beiðni um eftirfarandi rökstuðning fái raunhæfa þýðingu fyrir aðila málsins. Ákvæðin byggja á því sjónarmiði að aðili máls hafi hag af því að fá vitneskju um þau rök sem niðurstaða stjórnvalds er byggð á, áður en hann tekur til þess afstöðu hvort efni séu til að kæra þá niðurstöðu til æðra stjórnvalds, auk þess sem vitneskja um forsendur og rök sem ákvörðunin byggist á hlýtur að auðvelda aðila að svara þeim rökum í kæru sinni. Samkvæmt 3. mgr. 21. gr. stjórn-sýslulaga skal beiðni um rökstuðning borin fram innan 14 daga frá því að aðila var tilkynnt ákvörðun og skal stjórnvald svara henni innan 14 daga frá því að hún barst. Eins og rakið var hér fyrr hefur ríkissaksóknari í útgefnum leiðbeiningum til annarra ákærvaldshafa lagt til grundvallar að fylgja skuli tímafrestum 21. gr. stjórn-sýslulaga við beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðunum lögreglustjóra. Sé sú afstaða ríkissaksóknara lögð til grundvallar, að það hafi ekki áhrif á kærufrest þegar eftirfarandi rökstuðningur er veittur, er ljóst að það er í flestum tilvikum illmögulegt og jafnvel ómögulegt fyrir aðila að kynna sér rökstuðning, sé hann ekki veittur samhliða ákvörðun, áður en kærufrestur til ríkissaksóknara er liðinn, að teknu tilliti til þeirra tímafresta sem gilda samkvæmt 21. gr. stjórn-sýslulaga.

Samkvæmt því sem ég hef rakið hér að framan fellst ég ekki á þær röksemdir ríkissaksóknara sem fram koma í skýringum hans til mín fyrir því að ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga, um að kærufrestur hefjist ekki fyrr en að fengnum rökstuðningi ákvörðunar, gildi ekki við meðferð ríkissaksóknara á kærumálum samkvæmt 114. gr. laga nr. 19/1991. Er það því niðurstaða mín að við meðferð ríkissaksóknara á kæru A vegna ákvörðunar lögreglustjórans í Reykjavík um niðurfellingu máls samkvæmt 112. gr. laga nr. 19/1991, hafi borið að fylgja ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórn-sýslulaga og miða upphaf kærufrests við það tímamark er rökstuðningur lögreglustjóra var tilkynntur honum.

6.

Umfjöllun mín hér að framan hefur beinst að því hvaða áhrif það hafi á upphafs-tímamark kærufrests til ríkissaksóknara þegar rökstuðningur fyrir ákvörðun lögreglustjóra er veittur eftir að ákvörðunin hefur verið tilkynnt aðilum. Athugun mín í tilefni af kvörtun A beindist einnig að öðru sjálfstæðu álitaefni, þ.e. þeirri afstöðu ríkissaksóknara að upphaf kærufrests beri að miða við dagsetningu tilkynningar ákæranda um niðurfellingu máls, en ekki við síðara tímamark, t.d. þegar ætla má að tilkynningin hafi borist viðkomandi aðila. Óskaði ég í fyrirspurnarbréfi mínu til ríkissaksóknara eftir skýringum hans á því hvernig sú afstaða samræmdist orðalagi 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Í skýringum ríkissaksóknara til mín segir að á þetta hafi reynt í dómi Hæstaréttar í máli nr. 216/2005, sem áður er getið. Hafi í greinargerð til Hæstaréttar verið bent á að „miða bæri frestinn við hvenær ákvörðun bærisk aðila og hins vegar að ef miðað væri við dagsetningu tilkynningar bæri jafnframt að miða við dagsetningu kæru til ríkissaksóknara, a.m.k. ef hún bærisk innan eðlilegs tíma frá dagsetningu sinni“. Vitnar ríkissaksóknari síðan beint til eftirfarandi ummæla í héraðsdómi sem staðfestur var í Hæstarétti með vísan til forsendna:

„Það er álit dómsins að túlka beri ákvæðið um frestinn þröngt. Er þá tekið mið af því sjónarmiði, sem lýst er í greinargerðinni og rakið var að framan um nauðsyn þess að máli sé lokið sem fyrst auk þess sem önnur túlkun þykir ótæk gagnvart ákærðu. Ætluðum tjonþola, sem kærði niðurfellingu málsins of seint, eru færar aðrar leiðir til heimtu skaðabóta.“

Af ofangreindum ummælum virðist ríkissaksóknari draga þá ályktun að „þetta fordæmi Hæstaréttar um kærufrest samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála sé afdráttarlaust og skýrt“ og segir í skýringum hans að þessu fordæmi „sé fylgt hjá embættinu þegar upphaf kærufrestsins er miðað við dagsetningu tilkynningar“.

Fyrir liggur að kæra A til ríkissaksóknara var borin fram innan mánaðar frá því að rökstuðningur lögreglustjóra var tilkynntur honum, jafnvel þótt miðað sé við að upphaf þess kærufrests hafi verið við dagsetningu rökstuðningsins. Þótt ekki sé þannig þörf á að ég taki í þessu álit endanlega afstöðu til þess álitaefnis hvort ávallt beri að miða upphaf kærufrests samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 við dagsetningu tilkynningar, eða eftir atvikum rökstuðnings, óháð því hvenær tilkynning eða rökstuðningur barst viðtakanda, tel ég ástæðu til að benda á að ég fæ ekki séð að af tilvitnuðum dómi Hæstaréttar verði ráðið að upphafstímamark kærufrests skuli ávallt miðast við dagsetningu tilkynningar, án tillits til þess t.d. ef fram kæmi í tilteknu máli að viðtakandi gæti sannað að tilkynning hefði borist honum síðar. Þá bendi ég á að ekki er unnt að ráða það af dóminum með fullri vissu hvort upphaf kærufrestsins hafi þar verið miðað við dagsetningu tilkynningar eða síðara tímamark, t.d. 1–2 dögum síðar, með hliðsjón af því að bréf eru almennt borin út til viðtakanda innanlands 1–2 dögum eftir að þau eru póslögð.

Á orðalagi ákvæðis fyrri málsliðar 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 eða athugasemdum að baki því, sem raktar voru í kafla IV.2 hér að framan, verður ekki ótvírætt ályktað að upphafsmark kærufrests beri að miða við dagsetningu tilkynningar til aðila. Ennfremur bendi ég á að ákvæðið er um orðalag sambærilegt við orðalag 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga um hinn almenna kærufrest þeirra laga, en það er svohljóðandi:

„Kæra skal borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun, nema lög mæli á annan veg.“

Í athugasemdum með þessu ákvæði frumvarps til stjórnslulaga segir m.a. að ákvæði um lengri eða styttri kærufresti í sérlögum gangi frammar hinu almenna ákvæði en að

æskilegt verði þó að telja að ekki séu settir styttri kærufrestir í lög nema brýn þörf verði talin á. Segir síðan í athugasemdunum:

„Upphaf kærufrests er miðað við það þegar aðila hefur verið tilkynnt um ákvörðun. Hafi ákvörðunin verið tilkynnt skriflega hefst kærufresturinn þegar ákvörðun er komin til aðila.“ (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3307–3308.)

Það viðmið upphafstíma kærufrests að ákvörðun sé „komin til aðila“ hefur verið skýrt þannig að ekki sé þess krafist að ákvörðun sé komin til vitundar aðila, heldur nægi „að ákvörðun sé komin þangað sem almennt má búast við að aðili geti kynnt sér hana, t.d. að bréf hafi verið afhent á heimili hans“ (sjá Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, skýringarrit. Reykjavík, 1994, bls. 215 og 268).

Í athugasemdum að baki því ákvæði laga nr. 84/1996 er breytti 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, en þær eru raktar í kafla IV.2 hér að framan, segir einungis að hér sé um skemmri kærufrest að ræða en almennt gildi um stjórnsýslukærur samkvæmt 27. gr. stjórnsýslulaga, þar sem miðað er við þriggja mánaða kærufrest, en það sé eðlilegt þar sem þörf sé á að málunum verði lokið sem fyrst.

Þótt ljóst sé að með ákvæði 2. mgr. 114. gr. er vikið frá lengd hins almenna kærufrests stjórnsýslulaga, að því leyti að kveðið er á um eins mánaðar kærufrest í stað þriggja mánaða frests, verður hvorki ráðið af orðalagi ákvæðisins né athugasemdum að baki því að ætlun löggjafans hafi staðið til þess að upphafsmark kærufrestsins yrði miðað við annað tímamark en upphafsmark hins almenna kærufrests stjórnsýslulaganna. Þá tel ég ástæðu til að benda á að réttaröryggissjónarmið hljóta að mæla með samræmdri túlkun lagaákvæða sem eru sama eðlis og eru orðuð með sama eða mjög svipuðum hætti, enda kann mismunandi túlkun slíkra lagaákvæða að leiða til réttaróvissu og þess að sú regla sem felst í ákvæðunum verður ekki fyrirsjáanleg borgurinum.

Samkvæmt framanrituðu tel ég að sú túlkun ríkissaksóknara á ákvæði 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991, að miða beri upphafstímamark kærufrests við dagsetningu tilkynningar til aðila um niðurfellingu máls, sé þrengri en efni standi til með hliðsjón af texta lagaákvæðisins og þeim lögskýringargögnum sem vitnað er til hér að framan, auk þess sem ég tel að of viðtækar ályktanir hafi verið dregnar af dómi Hæstaréttar í máli nr. 216/2005 af hálfu ríkissaksóknara við þá túlkun. Eins og áður sagði er ekki þörf á því að ég taki endanlega afstöðu til þessa álitaefnis vegna þess máls sem hér er til umfjöllunar. Ég beini því hins vegar til ríkissaksóknara að hafa framvegis athugasemdir mínar að þessu leyti í huga við túlkun sína á upphafstímamarki kærufrests samkvæmt 2. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991.

7.

Ég tel að síðustu rétt vegna athugunar minnar á þessu máli að ítreka þau sjónarmið sem ég setti fram í inngangi að skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2005, bls. 14–15, undir fyrirsögninni: Að auka réttaröryggi borgaranna. Þar fjallaði ég meðal annars um það sjónarmið sem fram hefði komið af hálfu ríkissaksóknara um að vandkvæði væru á því að fylgja reglum stjórnsýslulaga við meðferð ákveðinna stjórnsýslumála sem handhafar ákærvalds færu með. Í skýrslu minni vakti ég athygli á því að ef fyrirsvarsmenn stjórnsýslunnar telja þörf á sérstökum reglum sem heimili þeim að víkja frá reglum stjórnsýslulaganna ættu þeir að beita sér fyrir því að Alþingi taki afstöðu til slíkra álitaefna. Á meðan sú afstaða liggir ekki fyrir beri stjórnsýslunni að fara eftir gildandi reglum.

Við meðferð ákærvalds reynir, eins og ríkissaksóknari hefur vísað til, sérstaklega á stöðu þess sem sætir rannsókn eða er borinn sökum um refsiverða háttsemi. Á móti kemur að löggjafinn hefur í auknum mæli veitt brotaþolum aðkomu að þessum málum t.d.

með kærueimild, sbr. 114. gr. laga nr. 19/1991. Í samræmi við lögmatísreglu stjórnssýslu-réttarins þarf inngrip handhafa ákærvalds og lögreglu í mál borgaranna, með lögreglu-rannsókn, kærumeðferð eða öðrum ákvörðunum, að byggja á heimild í lögum og vera í samræmi við lög. Með tilliti til réttaröryggis borgaranna, hvort sem þeir eru í þessu tilliti í stöðu sakbornings eða brotþola, þurfa þær málsmeðferðarreglur sem fylgt er af hálfu ákærvalds að vera skýrar og aðgengilegar borgurunum. Það ætti að vera tryggt ef gengið er út frá því að reglur stjórnssýslulaganna gildi um þær stjórnvaldsákvarðanir sem þessir handhafar stjórnssýslu ríkisins taka þegar sleppir sérákvæðum í lögum, einkum lögum nr. 19/1991. Ég ítreka því það sjónarmið sem ég hef áður sett fram um nauðsyn þess að fengin sé skýr afstaða löggjafans ef fyrrisvarsmenn stjórnssýslunnar telja þörf á sérstökum reglum sem heimili að vikið verði frá reglum stjórnssýslulaganna.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði ríkissaksóknara bréf, dags. 20. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til embættis hans 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 ríkissaksóknari hefði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ríkissaksóknara, dags. 21. mars s.á., kemur fram að ríkissaksóknara hafi 25. janúar 2007 borist beiðni lögmans A um endurskoðun á fyrri afstöðu ríkissaksóknara með vísan til álits míns og hafi þeirri beiðni verið svarað 8. mars s.á. með bréfi er fylgdi hjálagt bréfi ríkissaksóknara til mín. Í bréfi ríkissaksóknara til lögmans A er tekin sú efnislega afstaða til kærðu A að taka verði undir þá niðurstöðu lögreglustjórans í Reykjavík að það sem fram sé komið í málinu sé hvorki nægilegt né líklegt til sakfellis í refsímáli á hendur kærðu og þyki því ekki efni til að verða við beiðni A um að höfðað verði opinbert mál á hendur kærðu.

Í svarbréfi ríkissaksóknara til mín segir ennfremur að ekki hafi verið gerðar aðrar ráðstafanir af hans hálfu í tilefni af álitinu mínu en að áréttuð hafi verið beiðni hans til lögreglustjóra um að þeir rökstyðji ákvarðanir sínar um niðurfellingu mála um leið og ákvörðun er tilkynnt. Lætur ríkissaksóknari þess getið að ekki hafi reynt á túlkun ákvæða um kærufrest eftir að álit mitt barst. Þá segir m.a. svo í bréfinu:

„Taka [vil] ég fram að ég efast mjög um að dómstólar muni taka undir það álit yðar að beiðni um rökstuðning samkvæmt 1. mgr. 114. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála geti leitt til lengingar á lögbundnum kærufresti 2. mgr. sömu lagagreinar með þeim réttaráhrifum að heimilt verði að ógilda ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls þótt kærðu berist að liðnum lögbundnum kærufresti. Ákvæði um rökstuðning ákvörðunar um niðurfellingu máls var skeytt við 1. mgr. 114. gr. laga um meðferð opinberra mála með lögum nr. 36/1999 og ekkert bendir til þess í lögskýringargögnum að þetta nýja ákvæði um rökstuðning eigi að geta haggað hinum skamma kærufresti sem settur hafði verið með lögum nr. 84/1996 með tilliti til hagsmuna sakbornings.

Að gefnu tilefni í álitinu yðar vil ég andmæla því að ég hafi dregið of víðtækar ályktanir af niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í máli réttarins nr. 216/2005. Hæstiréttur staðfesti úrskurð héraðsdóms með vísan til forsendna hans. Í málavaxtalýsingu héraðsdóms er tekið fram að ákærðu og kæranda hafa verið tilkynnt um niðurfellingu máls með bréfi dagsettu 23. september 2004 og að kærandi hafi kært þá ákvörðun með bréfi sem barst ríkissaksóknara 26. október 2004. Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir síðan:

„Skv. 2. mgr. 114. gr. oml. getur sá, sem ekki vill una ákvörðun lögreglustjóra, eins og hér stendur á, kært hana til ríkissaksóknara innan mánaðar frá því honum var

tilkynnt um hana. Segir í greinargerð með lögum nr. 84/1996, þar sem gerð var breyting á 114. gr. oml., að kærufrestur skv. 2. mgr. greinarinnar sé styttri en almennt gildi um stjórnslukæru þar sem þörf sé á því að máli verði lokið sem fyrst. Tilkynningin til ákærðu um niðurfellinguna er ívilnandi stjórnsluákvörðun og máttu ákærðu treysta því að málið yrði ekki tekið upp á ný eftir að mánaðarfresturinn var liðinn þar sem ekki er til þess lagaheimild. Þegar kærnan barst ríkissaksóknara 26. október 2004 var meira en mánuður liðinn frá því tjónþolanum var tilkynnt um niðurfellinguna, skv. 2. mgr. 114. gr. oml.“

Fæ ég ekki annað séð en að úrskurður héraðsdóms og þar með dómur Hæstaréttar geymi þá niðurstöðu um afmörkun frestsins að horfa skuli til þess annars vegar, hvenær tilkynning lögreglustjóra til sakbornings um niðurfellingu máls var dagsett og hins vegar til þess, hvenær kæra vegna niðurfellingar lögreglustjóra barst ríkissaksóknara.“

Í bréfinu rekur ríkissaksóknari efni annars dóms Hæstaréttar, nánar tiltekið í máli nr. 221/1998. Síðan segir svo í bréfinu:

„Eins og framangreindir dómar Hæstaréttar bera með sér hefur ríkissaksóknari, án árangurs, skírskotað til ákvæða í stjórnslulögum við kröfugerðir og skýringar á ákvörðunum sem þar er fjallað um. Hefur rétturinn fremur gripið til [lögjöfnunar] og þröngrar lögskýringar á ákvæðum réttarfarslaga en að byggja á ákvæðum stjórnslulaga. Virðast hagsmunir sakbornings, aðila refsímálsins, vega þyngra á vogarskálinni heldur en hagsmunir brotþola sem ekki er aðili refsímáls samkvæmt gildandi íslenskum rétti og verður ekki aðili þess þótt hann kæri ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls til ríkissaksóknara.“

Þá tekur hann fram að hann hafi ítrekað lagt til að skýr lagaákvæði með óumdeilanlegu efni verði sett á því sviði sem um ræði í álitinu mínu, síðast í umsögn um drög að frumvarpi til laga um meðferð sakamála.

13.0. Menntamál.

13.1. Leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari. Jafnræðisregla. Réttaróvissa. (Mál nr. 4440/2005)

A, sem var meistari í gullsmíði og hafði lokið námi í uppeldis- og kennslufræðum, kvartaði yfir þeirri niðurstöðu menntamálaráðuneytisins að synja henni um veitingu leyfis til að nota starfsheitið grunnskólakennari, sbr. lög nr. 86/1998, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi til A, dags. 14. desember 2006. Þar benti hann á að álitæfni málsins lyti að því hvort menntun A hefði fullnægt því skilyrði 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 86/1998, að samsvara „öðru jafngildu námi sem hefur að markmiði að veita undirbúning til kennslu á grunnskólastigi“. Fyrir lægi að menntamálaráðuneytið og matsnefnd sem skipuð væri af ráðherra á grundvelli laganna hefðu lagt nokkuð rýmri merkingu í ákvæði 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna heldur en orðalag þess og athugasemdir í lögskýringargögnum gæfu til kynna. Í framkvæmd hefði ekki verið gerð krafa um að yfirlýst markmið námsins væri að þjálfra nemendur til kennslu í grunnskóla, heldur talið nægilegt að menntunin nýttist beint við kennsluna. Á grundvelli þessarar túlkunar ráðuneytisins hefðu til að mynda trésmíðameisturum og kjólameisturum verið veitt réttindin. Umboðsmaður taldi ljóst að við þessa beitingu stjórnvalda á 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 86/1998 væri enn aukið við það mat sem framkvæma þyrfti þegar tekin væri afstaða til þess hvort rétt væri að samþykkja umsókn um veitingu leyfis til að nota starfsheitið grunnskólakennari og mikilvægt að gætt væri jafnræðis í því sambandi.

Umboðsmaður fékk ekki betur séð af svari menntamálaráðuneytisins en það væri skýr afstaða þess að sú lýsing er birtist í aðalnámskrá grunnskólanna á námi í hönnun og smíði í 1.–8. bekk grunnskóla gengi út frá því að námið miðaðist fyrst og fremst við trésmíði. Taldi hann sig ekki hafa nægilegar forsendur til þess að hafna þeirri túlkun ráðuneytisins. Vísaði umboðsmaður jafnframt til þess að löggjafinn hefði falið ráðuneytinu og matsnefndinni ákveðið mat þegar kæmi að því að taka afstöðu til umsókna um leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari og minnti á að ekki yrði ráðið af beinu orðalagi 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 86/1998 að nám A í gullsmíðaiðn gæti orðið grundvöllur að veitingu réttinda samkvæmt ákvæðinu. Í ljósi afstöðu ráðuneytisins varðandi túlkun aðalnámskrár grunnskólanna taldi hann sig ekki geta fullyrt að brotið hefði verið gegn jafnræðissjónarmiðum með synjuninni.

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu ákvað umboðsmaður að senda menntamálaráðuneytinu bréf, dags. sama dag, þar sem hann benti á að túlkun ráðuneytisins og matsnefndar á 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 86/1998 leiddi til þess að örðugt kynni að vera fyrir almenning og jafnvel fagaðila á sviði menntamála að sjá fyrirfram með nákvæmum hætti hvaða nám teldist fullnægja skilyrðum ákvæðisins. Benti hann ráðuneytinu á að ástæða kynni að vera til þess að taka þær reglur sem á reyndi í máli A til endurskoðunar með það að augnamiði að draga úr réttaróvissu.

14.0. Námslán og námsstyrkir.

14.1. Kæra berst að liðnum kærufresti. Rannsóknarreglan. Valdframsal. Stjórnsýslunefndir. (Mál nr. 4521/2005)

A kvartaði yfir afgreiðslu málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á erindi hans en í því fólst kæra á úrskurði stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna í máli hans. Málskotsnefndin hafði vísað erindi A frá þar sem þriggja mánaða kærufrestur væri liðinn. Taldi A að af hálfu lánasjóðsins hefði sér ekki verið leiðbeint um kærufrest til málskotsnefndarinnar.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 24. mars 2006. Þar rakti hann ákvæði 28. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglu hennar um að vísa skuli kæru frá ef hún berst að liðnum kærufresti nema þær ástæður sem tilgreindar eru í 1. mgr. greinarinnar eigi við. Tók hann fram að ákvæði 28. gr. áskilji að stjórnvald á kærustigi leggi á það mat, þegar kæra berst að liðnum kærufresti, hvort atvik séu með þeim hætti að rétt sé að taka hana til efnislegrar meðferðar. Stjórnvaldið verði því að leggja fullnægjandi grundvöll að ákvörðun sinni um þau matskenndu atriði sem ákvæðið fjallar um með gagnaöflun, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga og óskráða meginreglu stjórnsýsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalda. Umboðsmaður benti á að í máli A hefði málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna ekki óskað eftir gögnum frá lánasjóðnum eins og venja væri í kærumálum þar sem kærufrestur hefði verið liðinn. Þannig hefði nefndin ekki getað tekið afstöðu til þess hvort sú aðstaða sem lýst væri í 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga væri fyrir hendi þannig að henni væri rétt að víkja frá þriggja mánaða kærufresti samkvæmt 1. mgr. 27. gr. sömu laga. Því hefði málsmeðferð nefndarinnar ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga og áskilnað um sjálfstætt mat stjórnvalds á kærustigi á því hvort skilyrði séu til að taka kæru til meðferðar að liðnum kærufresti sem fram kemur í 1. mgr. 28. gr. laganna.

Umboðsmaður vék að því að ritara málskotsnefndarinnar hefði verið falið að rita A bréf og tilkynna honum um niðurstöðu nefndarinnar. Rakti umboðsmaður efni 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga um birtingu ákvörðunar og tók fram að skyldan til að tilkynna ákvörðun hvíli á því stjórnvaldi sem hana hefur tekið. Tók hann fram að hvorki í lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, né í öðrum lögum væri kveðið á um heimild málskotsnefndar lánasjóðsins til framsals valds til birtingar stjórnvaldsákvæðana til ritara. Umboðsmaður tók fram að stjórnsýslunefnd kynni að vera heimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að fela starfsmanni nefndarinnar að sjá um birtingu ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Taldi umboðsmaður þó að í slíkri tilkynningu þyrftu að koma fram rök nefndarinnar fyrir niðurstöðu sinni og hvaða nefndarmenn hefðu staðið að ákvörðun. Var það niðurstaða umboðsmanns að hvað sem liði heimild málskotsnefndarinnar til að fela ritara að birta A ákvörðunina hefði nefndin ekki séð til þess með fullnægjandi hætti að málsmeðferð ritara uppfyllti þær kröfur um efni slíkrar tilkynningar sem áskilja yrði þegar ritara stjórnsýslunefndar væri falið þetta verkefni.

Umboðsmaður vakti athygli á að komið hefði fram að mál A hefði ekki verið tekið fyrir á formlegum fundi málskotsnefndar. Hefðu nefndarmenn þó rætt kæru A í síma eftir að þeir hefðu kynnt sér gögn málsins og hefði niðurstaðan orðið sú að vísa skyldi málinu frá. Benti umboðsmaður á að málskotsnefndin hefði þannig ekki haldið því

fram að ákvörðun hennar um frávísunina hefði verið tekin á fundi í skilningi 33. gr. og 1. mgr. 34. gr. stjórnssýslulaga og að þannig hefði verið gætt þeirra formskilyrða sem samkvæmt þeim skal fullnægt við ákvörðunartöku stjórnssýslunefndar. Án þess að umboðsmaður tæki til þess afstöðu hvað teldist „fundur“ í merkingu VIII. kafla stjórnssýslulaga beindi hann þeim tilmælum til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna að betur yrði hugað að því í starfi hennar að uppfylla þær kröfur sem leiða af ákvæðum nefnds kafla stjórnssýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi beiðni þar um frá honum, og hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Ég ritaði málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf, dags. 2. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort A hefði leitað til málskotsnefndarinnar á ný vegna málsins 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 framangreint álit mitt hefði orðið málskotsnefndinni tilefni til að grípa til einhverra tiltekinna ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi málskotsnefndarinnar, dags. 13. apríl s.á., kemur fram að A hafi leitað til nefndarinnar á ný og að með úrskurði uppkveðnum 6. febrúar sl. hafi niðurstaða stjórnar LÍN í máli hans verið staðfest. Þá hafi nefndin ákveðið að mál sem berist að liðnum kærufresti verði framvegis tekin fyrir á formlegum fundum nefndarinnar og þá tekin afstaða til þess hvort afsakanlegt sé að kæra hafi ekki borist fyrr eða hvort veigamiklar ástæður mæli með því að hún verði tekin til meðferðar. Verði síðan jafnan kveðinn upp formlegur úrskurður um niðurstöðuna.

15.0. Opinberir starfsmenn.

15.1. Skipun í embætti ráðuneytisstjóra. Tilhögun auglýsingar. Framlenging umsóknarfrests. Forsvaranlegt mat á hæfni umsækjenda. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. (Mál nr. 4210/2004)

A kvartaði yfir vinnubrögðum félagsmálaráðherra við skipun í embætti ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins. Var A meðal umsækjenda en annar umsækjandi, B, var skipaður í embættið. Laut kvörtunin í fyrsta lagi að tilhögun auglýsingar um embættið og þeirri ákvörðun að framlengja í tvígang frest til að sækja um það. Í öðru lagi taldi A að niðurstaða ráðherra í málinu gæti ekki talist rétt væri lítið til þeirra atriða sem fram kæmu í rökstuðningi hans og tekið mið af fyrirbyggjandi upplýsingum um umsækjendur. Með því hefði verið farið gegn þeirri óskráðu reglu stjórn-sýsluréttarins að velja beri hæfasta umsækjandann. Þá gerði A í kvörtun sinni efnislegar athugasemdir við það sem sagði í rökstuðningnum um þann umsækjanda sem hlaut starfið.

Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki væri tilefni til athugasemda við hvar auglýsing um embætti ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins var birt. Benti hann þó á að væri tekið mið af áætlun í jafnréttismálum, sem samþykkt hefði verið á Alþingi 28. maí 2004, hefði verið rétt að í auglýsingunni kæmi fram hvatning til kvenna jafnt sem karla að sækja um starfið. Það var jafnframt niðurstaða umboðsmanns að ekki yrði séð að lög setji sérstakar skorður við því að umsóknarfrestir séu framlengdir með nýrri auglýsingu ef lögmætar ástæður liggja framlengingunni til grundvallar. Tók hann fram að í því efni yrði þó að taka eðlilegt og sanngjarnt tillit til stöðu og hagsmuna umsækjenda.

Umboðsmaður tók fram að athugun hans beindist eingöngu að því sem lagt var til grundvallar um hæfni þess sem skipaður var í starfið í samanburði við A. Í málinu væri ekki ágreiningur um lögmæti eða réttmæti þeirra sjónarmiða sem ráðherra ákvað að byggja á við skipun í embætti ráðuneytisstjóra. Það var hins vegar niðurstaða umboðsmanns að mjög skorti á að félagsmálaráðherra hefði, með þeim gögnum og skýringum sem hann lagði fyrir umboðsmann, sýnt fram á að sá samanburður sem hann segðist hafa gert á grundvelli þessara sjónarmiða á hæfni A og B til að gegna umræddu starfi hefði verið fullnægjandi. Þá taldi umboðsmaður að ráðherra hefði ekki sýnt fram á að þær ályktanir sem hann segðist hafa dregið af fyrirbyggjandi umsóknargögnum, umsögnum og viðtölum við A og B, og lagt til grundvallar við beitingu þeirra sjónarmiða sem hann byggði á við skipunina, hefðu um ákveðin atriði verið forsvaranlegar að efni til. Vísaði umboðsmaður þar til umfjöllunar um atriði eins og faglega þekkingu og yfirsýn yfir málaflokka ráðuneytisins, starfsreynslu og stjórnunarreynslu. Þá gerði umboðsmaður athugasemdir við það vægi sem ætla yrði að ráðherra hefði léó upplýsingum, sem hann aflaði sjálfur með samtölum, og atriðum sem að sögn hans komu fram í viðtölum hans við umsækjendur. Jafnframt taldi umboðsmaður að á skorti að skráningarskyldu 23. gr. upplýsingalaga hefði verið fylgt vegna viðtala við þá sem veittu umsagnir og upplýsingar um umsækjendur. Umboðsmaður tók fram að eins og mál þetta lægi fyrir sér teldi hann að félagsmálaráðherra hefði ekki sýnt fram á að ákvörðun hans um að skipa B í starf ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins hafi uppfyllt þær kröfur sem leiða af almennum grundvallarreglum í stjórn-sýslurétti um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni

umsækjenda. Þótt talið væri að rökstuðningur ráðherra sem hann sendi A uppfyllti kröfur stjórnarsýslulaga um efni rökstuðnings gerði umboðsmaður athugasemdir við orðfæri sem þar væri viðhaft um ákveðin atriði.

Umboðsmaður áréttaði að eins og athugun sín hefði verið afmörkuð fæli niðurstaða sín ekki í sér endanlega afstöðu til þess hver hefði verið hæfastur umsækjenda af þeim sem sóttu um starf ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins. Að þessu virtu og að teknu tilliti til hagsmuna þess sem hlaut umrætt starf taldi hann ólíklegt að ofangreindir annmarkar leiddu til ógildingar á skipuninni. Þá taldi hann ekki tilefni til að umboðsmaður Alþingis fjallaði frekar um réttaráhrif þessara annmarka og þar með talið hugsanlega bótaábyrgð ríkisins gagnvart A og öðrum umsækjendum. Það yrði að vera hlutverk dómstóla að fjalla um slíkt. Umboðsmaður benti hins vegar á að eins og jafnan þegar verulegir annmarkar hefðu orðið á meðferð stjórnvalds á stjórn-sýslumáli leiddi af almennum starfsskyldum stjórnvalda að rétt væri að þau tækju afstöðu til þess hvort og þá hvernig bætt yrði úr þeim annmörkum og afleiðingum þeirra gagnvart hlutaðeigandi. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Ég ritaði félagsmálaráðuneytinu bréf, dags. 7. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af þess hálfu hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 30. apríl 2007, kemur fram að ráðuneytið taki ábendingar í álitinu mínu alvarlega, hafi leitast við að draga af þeim lærdóm og muni vinna í samræmi við þær í sambærilegum málum, einkum að því er varði málsmeðferð, formlegan samiburð og skráningu upplýsinga sem ráðherra affli. Ráðuneytið telji hins vegar ekki að álitinu kalli á frekari viðbrögð af þess hálfu.

15.2. Uppsögn vegna hagræðingar. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan.

Leiðbeiningar um rétt til rökstuðnings.
(Mál nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005)

A, B og C kvörtuðu yfir því að þeim hefði verið sagt upp störfum hjá Fasteignamat ríkisins í september og nóvember 2004. Í uppsagnarbréfum til þeirra kom fram að ástæða þess að þau væru leyst frá störfum væri hagræðing í rekstri. Í skýringarbréfi Fasteignamats ríkisins til umboðsmanns Alþingis kom fram að rekja mætti uppsagnirnar til þriggja atriða er snertu rekstur Fasteignamats ríkisins. Í fyrsta lagi var vísað til þess að í fjárlögum fyrir árið 2004 hefði verið gerð krafa um hagræðingu í rekstri. Í öðru lagi að launakostnaður hefði aukist vegna stofnanasamnings sem gerður hefði verið og að lokum var bent á ákveðnar breytingar sem gerðar hefðu verið á skipulagi og verkferlum á nokkrum sviðum innan stofnunarinnar.

Umboðsmaður lauk málum þessum með þremur álitum, öllum dagsettum 14. nóvember 2006. Benti hann þar á að þær ástæður sem stofnunin hefði gefið upp gætu verið lögmætur grundvöllur uppsagnar og að ef skilyrði væru til uppsagnar á þeim grundvelli leiddi af reglu 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að ekki væri skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tæki gildi. Tók umboðsmaður fram að eftir sem áður bæri stjórnvöldum í slíkum tilfellum að fylgja öðrum reglum stjórnarsýslulaga og óskráðum grundvallarreglum stjórnarsýsluréttarins við undirbúning og meðferð mála vegna uppsagnarinnar. Kæmu þar meðal annars til rannsóknarregla 10. gr. stjórn-

sýslulaga nr. 37/1993 og meðalhófsregla 12. gr. sömu laga. Þegar ákveðið væri að grípa til uppsagnar vegna hagræðingar í rekstri ríkisstofnunar þyrfti að liggja fyrir að aðstæður gæfu tilefni til svo íþyngjandi aðgerðar.

Athugun umboðsmanns á málum A, B og C hafði það að markmiði að staðreyna hvort skýringar Fasteignamats ríkisins á grundvelli ákvörðunarinnar um niðurlagningu starfa þeirra og rök stofnunarinnar fyrir henni styddust nægilega við fyrir- liggjandi gögn málsins.

Í álitum sínum rakti umboðsmaður efni þeirra gagna sem vörðuðu sjónarmið stofnunarinnar um fjárhagslega hagræðingu, svo sem fjárlög fyrir árin 2003 og 2004 og athugasemdir sem fylgdu fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2004, starfs- og fjárhags- áætlun Fasteignamats ríkisins fyrir árið 2004 og rekstrarreikning stofnunarinnar. Var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið sýnt fram á að samhengi væri á milli þeirra skýringa sem settar hefðu verið fram af hálfu stofnunarinnar um niðurlagningu starfa þeirra A, B og C og þeirra ályktana sem dregnar yrðu af þeim gögnum sem lögð hefðu verið fyrir umboðsmann í málinu.

Í álitum sínum í málum B og C komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að leggja hefði þurft traustari grundvöll að ákvörðun um niðurlagningu starfa þeirra en fyrirbyggjandi gögn bæru með sér. Í álitum sínu í máli A tók umboðsmaður hins vegar fram að hagræðing í merkingu lokamálsliðar 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 yrði ekki skýrð svo þröngt að sú heimild takmarkaðist við þau tilvik þar sem uppsögn leiddi til fjárhagslegs sparnaðar í heildarrekstrarkostnaði stofnunar. Hagræðing kynni að vera fólgin í endurskipulagningu verkefna og tilflutningi milli starfsmanna og breytingu á vinnutíma þeirra svo hann nýttist betur. Taldi umboðsmaður að í máli A hefði nægjanlega verið sýnt fram á að sú hagræðing sem leiddi af breytingum í skjaladeild Fasteignamats ríkisins og tilflutningi starfsmanna innan stofnunarinnar hefði verið málefnalegur grundvöllur þess að byggja uppsögn A á þeim sérstöku reglum er giltu um fækkun starfsmanna vegna hagræðingar í rekstri.

Umboðsmaður komst jafnframt að þeirri niðurstöðu að þess hefði ekki verið gætt, hvorki í máli A né þeirra B og C, að leggja viðhlítandi mat í ljósi meðalhófs- reglu á hvort hægt hefði verið að komast hjá því að leysa þau frá störfum með því að færa þau til í starfi innan stofnunarinnar. Benti umboðsmaður sérstaklega á í þessu sambandi að Fasteignamat ríkisins hefði ekki haldið því fram að ákvörðun um að leggja niður störf þeirra hefði byggst á atriðum er vörðuðu framgöngu þeirra í starfi eða öðrum þáttum er vörðuðu þau persónulega, enda þótt í tilvikum A hefði komið fram í skýringum stofnunarinnar að fengin reynsla af því að fela öðrum að sinna verkefnum hennar, þegar hún hafði þurft að draga úr vinnu vegna veikinda, hafi að einhverju marki haft þýðingu þegar kom að ákvörðun um endurskipulagningu verkefna innan skjaladeildar stofnunarinnar. Þá komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið gætt nægilega að sjónarmiðum sem leiddu af meðal- hófsreglunni við framkvæmd uppsagnanna þegar þeim A og B hefði verið vísað strax af vinnustaðnum eftir að tilkynning um uppsögnina hafði verið birt þeim.

Að lokum var það niðurstaða umboðsmanns að tilkynningar þær sem þeim A, B og C voru afhentar um niðurlagningu starfa þeirra hefðu ekki falið í sér rökstuðning sem fullnægðri kröfum 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Hefði því enn fremur borið að veita þeim leiðbeiningar um heimild þeirra til að fara fram á að ákvörðunin yrði rökstudd, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. sömu laga.

Umboðsmaður taldi að það yrði að vera verkefni dómstóla að leysa úr því hvort þau A, B og C ættu að lögum rétt til skaðabóta eða kost á öðrum úrræðum í tilefni af þeirri málsmeðferð Fasteignamats ríkisins sem fjallað væri um í álitunum. Beindi umboðsmaður hins vegar þeim tilmælum til Fasteignamats ríkisins að hugað yrði

framvegis að því að leggja viðhlítandi grundvöll að ákvörðunum á borð við þær sem fjallað hefði verið um í álitunum og vörðuðu starfslok starfsmanna stofnunarinnar.

Umboðsmaður tók að síðustu fram að athugun hans á málum þeirra A, B og C hefði orðið honum tilefni til að rita fjármálaráðherra sérstakt bréf þar sem hann hvetti til þess að fræðsla yrði aukin fyrir forstöðumenn ríkisstofnana um reglur starfsmannalaganna og stjórnarsýsluréttar um starfslok ríkisstarfsmanna.

Í álitinu mínu í máli A, dags. 14. nóvember 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

2.

Samkvæmt 44. gr. laga nr. 70/1996 eru gerðar misjafnar kröfur til undirbúnings uppsagnar ríkisstarfsmanns eftir því hvaða ástæður liggja henni til grundvallar. Ef slík ákvörðun á rætur að rekja til framgöngu starfsmannsins, sbr. 21. gr. sömu laga, hvílir almennt sú skylda á forstöðumanni að veita starfsmanninum áminningu og gefa honum með því kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp, sbr. 1. másl. 1. mgr. greinarinnar. Eigi fyrirhuguð uppsögn hins vegar ekki rætur að rekja til slíkra atriða er ekki áskilið að viðkomandi starfsmanni hafi verið veitt áminning áður en honum er sagt upp auk þess sem í þeim tilvikum er óskýlt að gefa starfsmanninum kost á því að tjá sig um ástæður ákvörðunarinnar, sbr. 2. másl. sömu málsgreinar. Með síðargreindu reglunni er vikið frá almennum kröfum stjórnarsýslulaga, sbr. 13. og 14. gr. þeirra laga. Á það meðal annars við þegar starfsmönnum er fækkað vegna hagræðingar í rekstri stofnunar, eins og nefnt er í dæmaskyni í greininni.

Í uppsagnarbréfi Fasteignamats ríkisins til A kemur fram að ástæða uppsagnar hennar hafi verið hagræðing í rekstri stofnunarinnar. Í skýringum Fasteignamats ríkisins vegna kvörtunarinnar hefur enn fremur komið fram að uppsögnin verði rakin til þriggja atriða sem snerta rekstur stofnunarinnar. Í fyrsta lagi er þar vísað til þess að í fjárlögum fyrir árið 2004 hafi verið gerð krafa um hagræðingu í rekstri stofnunarinnar er nam 3,5 milljónum króna. Í öðru lagi kemur þar fram að launakostnaður hafi aukist um 6,9 milljónir króna vegna stofnanasamnings sem gerður var við SFR 26. júlí 2004. Að lokum er ákvörðunin rökstudd með því að ákveðnar breytingar hafi verið gerðar á skipulagi og verkferlum á nokkrum sviðum stofnunarinnar. Í bréfi hennar frá 31. janúar 2005 er þessi þáttur skýrður nánar með því breytingarnar hafi meðal annars falist í því að sameina skjalaumsýslu hinna ýmsu starfsdeilda stofnunarinnar í eina deild, skjaladeild. Í framhaldi af þeirri breytingu hafi skjalaumsýsla verið endurskipulögð en sú endurskipulagning hafi staðið yfir allt árið 2004.

Ofangreindar ástæður, sem stofnunin segir að legið hafi til grundvallar uppsögninni, geta verið lögmætur grundvöllur uppsagnar. Séu skilyrði til uppsagnar á þessum grundvelli uppfyllt leiðir af reglu 1. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 að ekki er skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi. Það breytir því þó ekki að fylgja ber öðrum reglum stjórnarsýslulaga og óskráðum grundvallarreglum stjórnarsýsluréttarins við undirbúning og meðferð máls vegna uppsagnarinnar. Þar koma meðal annars til rannsóknarregla 10. gr. stjórnarsýslulaga og meðalhófsregla 12. gr. sömu laga. Í 1. málslið 12. gr. stjórnarsýslulaga segir að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Uppsögn starfsmanns er almennt verulega íþyngjandi ráðstöfun enda veldur hún að jafnaði umtalsverðri röskun á stöðu hans og högum. Eru forstöðumenn því bundnir af ofangreindri meðalhófsreglu við aðstæður þar sem reyna kann á heimild þeirra til að segja upp starfsmanni. Þá ber forstöðumönnum að sjá til þess að viðkomandi mál sé nægjanlega upplýst, sbr. 10.

gr. stjórnýslulaga, áður en afstaða er tekin til þess hvort segja eigi starfsmanni upp. Með hliðsjón af ofangreindu verður að telja að þegar ákveðið er að grípa til uppsagnar vegna hagræðingar í rekstri ríkisstofnunar þurfi að liggja fyrir að aðstæður gefi tilefni til svo íþyngjandi aðgerðar, sbr. 10. og 12. gr. stjórnýslulaga.

3.

Í álitinu mínu frá 6. júní 2005 í máli nr. 4018/2004 lýsti ég því meðal annars að mér hefðu þá á undanförnum misserum borist nokkur mál þar sem þeim, sem til mín leitaði, hefði verið sagt upp störfum eða starf viðkomandi verið lagt niður í tilefni af sparnaðaraðgerðum hjá ríkisstofnun, hagræðingu í rekstri stofnunar eða vegna skipulagsbreytinga. Þeir sem hefðu leitað til mín hefðu andmælt því að þessi atriði hefðu í raun verið tilefni uppsagnarinnar. Við athugun mína á þessum málum hefði ég orðið var við að alloft gætti nokkurs misræmis meðal stjórnvalda varðandi það hvernig haga bæri verklagi við undirbúning ákvarðana af þessu tagi og málsmeðferð gagnvart þeim starfsmönnum sem ætlunin væri að leysa frá störfum. Þá hefðu svör stjórnvalda í tilefni af fyrirspurnarbréfum mínum stundum borið með sér mismunandi viðhorf til gildis og þýðingar lagareglna, skráðra og óskráðra, sem hafa bæri í huga í tilvikum sem þessum. Með þetta í huga hefði ég ákveðið að rekja í álitinu, í köflum IV.2 og IV.3, nokkur almenn sjónarmið sem ég teldi að horfa yrði til við úrlausn mála af þessu tagi eins og lögum og almennum grundvallarreglum stjórnýsluréttar er hagað. Við athugun mína á því máli sem um er fjallað í álitinu þessu hef ég haft í huga þau almennu sjónarmið sem ég lýsti í álitinu mínu í máli nr. 4018/2004 og vísast um þau til þess sem ég birti úr því álitinu á heimasíðu embættis míns.

Eins og ég áréttaði í nefndu álitinu mínu í máli nr. 4018/2004, er umboðsmanni Alþingis með lögum nr. 85/1997 falið það hlutverk að hafa eftirlit með stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Síðan sagði í álitinu m.a. svo:

„Af ákvæðum laganna leiðir að umboðsmanni er m.a. falið að meta, að fenginni kvörtun eða að eigin frumkvæði, hvort ráðstafanir sem gerðar eru í rekstri ríkisstofnana og hafa m.a. leitt til uppsagna starfsmanna, samrýmast þeim lagareglum sem á þessu sviði gilda og sjónarmiðum sem af þeim leiða og rakin verða hér síðar. Á hinn bóginn er ljóst að vegna stöðu forstöðumanna ríkisstofnana og skyldna þeirra að lögum, og ekki síst í ljósi þekkingar þeirra og nálægðar við þá starfsemi sem þeir bera stjórnýslulega ábyrgð á, er næsta örðugt fyrir umboðsmann að taka afstöðu til þess hvort nægjanlegt tilefni hafi verið til að ráðast í tiltekna aðgerðir í rekstri stofnunar, t.d. vegna sparnaðaráforma eða skipulagsbreytinga, og þá eftir atvikum með þeim afleiðingum að starfsmönnum er sagt upp eða tiltekin störf lögð niður. Þar verður að gera ráð fyrir svigrúmi til handa forstöðumönnum innan þess ramma sem markast af lögum, þ.m.t. fjárlögum, og reglum um beitingu lögmatra og málefnalega sjónarmiða við töku ákvarðana. Það leiðir því af eðli þessara ákvarðana að umboðsmaður verður að gæta varfærni þegar lagt er mat á tilefni þeirra. Hér verður líka eins og endranær að leggja á það áherslu að starfsmenn ríkisins eru ráðnir til starfa í þágu þeirra verkefna sem viðkomandi stofnun hefur með höndum lögum samkvæmt. Séu þau verkefni ekki lengur til staðar eða dregið úr fjárveitingum og sértekjum til starfsemi stofnunar kallar það jafnan á breytingar á starfsemi. Slíkt leiðir oft til þess að gera verður breytingar á störfum starfsmanna viðkomandi stofnana. Af þeim sökum er sérstaklega gert ráð fyrir því í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að breytingar geti orðið á störfum og verksviði ríkisstarfsmanna og til þess kunnir að koma að störf þeirra verði lögð niður eða þeim sagt upp innan þess ramma sem ráðningar- eða skipunarkjör þeirra setja. Það leiðir hins vegar af stjórnýslureglum sem forstöðumenn geta þurft að fylgja við töku slíkra ákvarðana að umboðsmaður

Alþingis þarf sérstaklega að huga að því hvort þeim reglum hafi verið fylgt. Eitt af því sem sérstaklega kemur til skoðunar í þessu sambandi er hvort sá rökstuðningur sem viðkomandi hefur fengið fyrir ákvörðuninni sé efnislega réttur og uppfylli þær lagakröfur sem gerðar eru til rökstuðnings stjórnvaldsákvörðunar.“

4.

Eins og áður sagði var ákvörðunin um að leggja starf A niður rökstudd með því að hún væri liður í hagræðingu í rekstri Fasteignamats ríkisins. Var þar í fyrsta lagi vísað til kröfu um hagræðingu í rekstri stofnunarinnar samkvæmt fjárlögum 2004 og í öðru lagi til aukins launakostnaðar vegna tiltekins stofnanasamnings. Jafnframt var vísað til hagræðingar í verkferlum og fyrirkomulagi starfseminnar á nokkrum sviðum.

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2003 voru framlög til Fasteignamats ríkisins 463.800 þús. krónur auk þess sem gert var ráð fyrir að sértekjur stofnunarinnar, þ.e. vaxta- og fjármunatekjur og fjármunagjöld, yrðu 1.700 þús. krónur. Framlög til stofnunarinnar samkvæmt fjárlögum ársins 2004 voru hins vegar 453.200 þús. krónur og áætlað að sértekjur stofnunarinnar yrðu þær sömu og árið á undan. Heildarframlag af fjárlögum til stofnunarinnar lækkaði því á milli ára um 10.600 þús. krónur.

Í fjárlögum sömu ára var áætluðum gjöldum skipt í almennan kostnað annars vegar og stofnkostnað hins vegar. Fyrir árið 2003 voru almenn rekstrargjöld áætluð 350.000 þús. krónur en fyrir árið 2004 voru þau 356.000 þús. krónur og hækkuðu því á milli ára um 6.000 þús. krónur. Stofnkostnaður samkvæmt fjárlögum 2003 var 115.500 þús. krónur en lækkaði samkvæmt fjárlögum 2004 í 98.900 þús. krónur. Í fjárlögum beggja ára var stofnkostnaður sundurliðaður í tvo liði, „tæki og búnað“ annars vegar og „Landskrá fasteigna“ hins vegar. Milli ára lækkuðu áætluð gjöld vegna fyrrnefnds liðar um 1.600 þús. krónur og vegna síðarnefnda liðarins um 15.000 þús. krónur. Heildarlækkun framlaga til Fasteignamats ríkisins milli árana 2003 og 2004 byggðist því einkum á lækkun á áætluðum gjöldum vegna Landskrár fasteigna.

Í almennum athugasemdum sem fylgdu fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2004 kemur fram að gerð hafi verið „1% hagræðingarkrafa til stjórnáskjalstofnana“ sem í heild átti að skila um 100.000 þús. króna útgjaldasparnaði (Alþt. 2003–2004, A-deild, bls. 12). Við ákvörðun framlaga til stofnana mun hafa verið tekið tillit til ofangreindrar hagræðingarkröfu. Kemur fram í skýringum Fasteignamats ríkisins að í tilviki stofnunarinnar hafi verið um að ræða 3.500 þús. króna.

Í starfs- og fjárhagsáætlun stofnunarinnar árið 2004 var gert ráð fyrir að ýmsir kostnaðarliðir myndu hækka frá fyrra ári og aðrir liðir myndu lækka og að í heild myndu breytingar á þeim milli ára leiða til 1% lægri rekstrarútgjalda árið 2004 en árið 2003. Þer áætlunin með sér að ætlunin hafi verið að ná fram umræddri lækkun með því að draga úr kostnaði við aðkeypta þjónustu, við kaup á almennum rekstrarvörum og við eignakaup. Gefur áætlunin því ekki til kynna að fyrirhugað hafi verið að ná fram umræddri hagræðingu með því að fækka starfsmönnum.

Upplýsingar úr rekstrarreikningi stofnunarinnar fyrir árið 2004 gefa og til kynna að á árinu hafi tekist að draga úr kostnaði við aðkeypta sérfræðiþjónustu, sem lækkaði um 7.407.615 krónur milli ára. Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður lækkaði á sama tíma um 2.898.827 krónur, funda- og ferðakostnaður um 2.499.140 krónur og liður sem bar yfirskriftina annar rekstrarkostnaður um 2.059.621 krónu. Í heild hækkaði rekstrarkostnaður stofnunarinnar þó um 10.903.569 krónur á milli árana 2003 og 2004 og skipti þar mestu að laun og launatengd gjöld hækkuðu um 21.994.541 krónu. Þá hækkuðu útgjöld vegna eignakaupa um 6.401.401 krónu á sama tíma.

Eins og fram kemur í uppsagnarbréfi A frá 3. september 2004 átti hún rétt á greiðslum, sem svöruðu til launa í sex mánuði, samkvæmt 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr.

70/1996, sbr. 34. gr. sömu laga. Þegar hún var leyst frá störfum var ekki unnt að gera ráð fyrir að um frádrátt frá greiðslu samkvæmt 2. mgr. 34. gr. laganna yrði að ræða. Verður því ekki séð að stofnunin hafi getað reiknað með að sparnaður vegna uppsagnarinnar kæmi fram á árinu 2004. Með hliðsjón af þessu og þeim upplýsingum sem vikið er að hér að framan tel ég ekki liggja fyrir að samhengi geti verið á milli hagræðingarkröfu fjárlaga fyrir árið 2004 og uppsagnar A 3. september 2004. Ég minni líka á að af hálfu stofnunarinnar var sagt að verið væri að leggja starf A niður en nánar verður vikið að þessu atriði hér síðar.

Fasteignamat ríkisins vísar enn fremur til þess að nýr stofnanasamningur við SFR hafi leitt til kostnaðarauka fyrir stofnunina sem hafi kallað á fækkun starfsmanna. Í bréfi hennar, dags. 16. júní 2005, kemur fram að árlegur kostnaðarauki vegna sammingsins hafi numið 6.900 þús. krónum. Eðlilega var fullt tilefni til þess fyrir stjórnendur Fasteignamats ríkisins að leggja mat á hvort þessum kostnaðarauka væri hægt að mæta með því fjármagni sem stofnunin hafði úr að spila. Eins og áður sagði leiddi niðurlagning á starfi A hins vegar ekki til sparnaðar í útgjöldum svo neinu næmi á árinu 2004 þannig að ef þessi breyting átti að leiða til lægri útgjalda stofnunarinnar myndi þess ekki gæta fyrr en á árinu 2005 og síðar. Engin sérstök gögn hafa verið lögð fram í málinu sem gefa til kynna að athugun hafi farið fram á því til hvaða aðgerða væri rétt að grípa til að mæta þeim kostnaðarauka sem sagður var leiða af ofangreindum stofnanasamningi og þar með hvort og í hvaða mæli væri þörf á breytingum í rekstri stofnunarinnar.

Ég tek líka fram að fyrir mig hafa ekki verið lögð nein gögn um horfur í rekstri Fasteignamats ríkisins á þeim tíma sem stofnanasamningurinn var gerður eða starf A lagt niður. Ég vek hins vegar athygli á því að ársreikningur stofnunarinnar fyrir árið 2004 í heild hefur verið lagður fram. Eins og áður var vikið að höfðu rekstrargjöld samkvæmt rekstrarreikningi stofnunarinnar fyrir það ár hækkað frá fyrra ári. Sama á við um gjöld vegna eignakaupa. Í heild námu gjöld stofnunarinnar 504.992.944 krónum á árinu 2004. Þá hefur þegar verið gerð grein fyrir því að framlög til stofnunarinnar á fjárlögum 2004 voru 453.200 þús. krónur. Þetta framlag byggðist á áætluðum tekjum af svokölluðu umsýslugjaldi, 230.000 þús. kr., og af afnotagjöldum af skrám, 119.000 þús. krónur. Framlag úr ríkissjóði til stofnunarinnar nam því 104.200 þús. krónum. Þá var í fjárlögum gert ráð fyrir að sértekjur stofnunarinnar yrðu 1.700 þús. krónur eins og fyrr greinir.

Niðurstaða rekstrarreiknings Fasteignamats ríkisins 2004 gefur til kynna að tekjur hennar hafi verið umtalsvert meiri en áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir. Voru tekjur af umsýslugjaldi á árinu 281.065.802 krónur og leigu- og afnotatekjur voru 189.074.546 krónur. Þá voru aðrar tekjur stofnunarinnar á árinu, þ.e. innheimtuþóknun, styrkir og eigna- og verksala, 11.827.402 krónur. Í heild varð því tekjuafgangur af rekstrinum sem nam 82.903.390 krónum og var handbært fé frá rekstri í árslok 48.849.173 krónur. Til samanburðar má geta þess að tekjuafgangur ársins 2003 varð 51.563.136 krónur og handbært fé frá rekstri í lok þess árs 31.204.586 krónur. Niðurstaðan í rekstri stofnunarinnar á árinu 2004 varð því betri en árið áður. Þá er rétt að geta þess að hækkun launakostnaðar eftir gerð stofnanasammingsins, sem eins og fyrr greinir nam um 6.900 þús. króna, var minni en hækkun annarra tekna stofnunarinnar milli árunna 2003 og 2004, en sú hækkun nam 8.465.301 krónu.

Í bréfi Fasteignamats ríkisins, sem barst mér 20. júní 2005, er talið að það styðji enn fremur lögmæti uppsagnar A að óvissa ríkti á þeim tíma um fjárheimildir stofnunarinnar fyrir árið 2005 eins og þar er nánar vikið að. Úr þeirri óvissu rættist þó í desember 2004 þegar lagaheimild til innheimtu umsýslugjalds, sem átti að falla niður í árslok 2004, var framlengd og fjárheimildir stofnunarinnar auknar frá því sem ráð var fyrir gert í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar. Er í bréfinu talið að stofnuninni hafi fram að því borið að búa sig undir mikinn niðurskurð. Ég vek athygli á því að uppsögn A hefur ekki verið rökstudd með vísan til yfirvofandi niðurskurðar vegna fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2005 fyrr en með ofangreindu bréfi og hér á við það sem áður var sagt að ekki nýtur við neinna gagna

um það hvernig lagt var mat á hina meintu þörf og um tilefni þess að starf A var lagt niður í byrjun september 2004, þ.m.t. um hugsanleg áhrif þessa tiltekna atvika. Eins og ráða má af framangreindum tölum var hlutur umrædds umsýslugjalds í tekjum Fasteignamats ríkisins stærri en svo að séð verði að niðurfellingu þess yrði mætt eingöngu með því að leggja niður stöðu A. Hér er líka vert að vekja athygli á því að umrædd ákvörðun í máli A var tekin áður en fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar var lagt fram í byrjun október. Með tilliti til þessa fæ ég ekki séð að sýnt hafi verið fram á að nægjanlegt samhengi hafi verið á milli niðurlagningar á starfi A og óvissu sem kann að hafa verið uppi um lagaheimild til innheimtu umsýslugjaldsins.

Eins og ég rakti í álitinu mínu í máli nr. 4018/2004 ber forstöðumaður ríkisstofnunar ábyrgð á því að stofnun sú sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf sem honum er sett, sbr. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forstöðumaður ber og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Forstöðumanni eru í lögum meðal annars fengnar heimildir til að breyta fjölda starfsmanna viðkomandi stofnunar. Áform um sparnað í rekstri ríkisstofnunar geta talist málefnaleg ástæða þess að leysa tiltekinn starfsmann eða starfsmenn frá störfum enda sé það mat stjórnenda stofnunar að slík ráðstöfun miði að því að settu marki í rekstri hennar verði náð. Mismunandi heimildir og reglur um undirbúning ákvörðunar um starfslok ríkisstarfsmanns gera hins vegar kröfu um að fyrir hendi séu raunverulegar og málefnalegar forsendur fyrir því að byggja uppsögn starfsmanns á því að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.

Í áður nefndu álitinu mínu nr. 4018/2004 benti ég á að stjórnvöld þyrftu að jafnaði að leitast við að haga verklagi sínu við þessar aðstæður með þeim hætti, og þá í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að fyrir liggja gögn eða upplýsingar í skráðu formi um þann undirbúning og þær einstöku ákvarðanir um uppsögn starfsmanna sem teknar eru við framkvæmd aðgerða af þessu tagi. Ég tók þó fram að á stjórnvöldum hvíldi ekki bein lagaskylda að þessu leyti ef fallist væri á að stjórnvald hefði í sjálfu sér haft nægar upplýsingar, t.d. vegna yfirsýnar og þekkingar forstöðumanna og yfirstjórnar stofnunar, til að taka ákvarðanir í slíku ferli. Það væri hins vegar ljóst að skortur á viðhlítandi gögnum og upplýsingum í skráðu formi um það verklag sem viðhaft hefði verið, og sem leitt hefði til þess að starfsmenn hefðu misst störf sín, kynni að leiða til þess að vafi um hvort gætt hefði verið lögmætra aðferða og málefnalegra sjónarmiða yrði metinn stjórnvaldinu í óhag.

Ég ítreka að auk þeirrar kvörtunar sem um er fjallað í álitinu þessu hef ég einnig haft til athugunar tvær aðrar kvartanir frá fyrrverandi starfsmönnum Fasteignamats ríkisins sem lúta að því að störf þeirra hafi verið lögð niður í september og nóvember 2004. Í öllum tilvikum er niðurlagning starfanna rökstudd af hálfu stofnunarinnar með því að þörf hafi verið á sparnaði og hagræðingu í rekstri hennar vegna tiltekinna breytinga á fjárhagslegu umhverfi hennar, auk þess sem vísað er til hagræðingar í verkferlum og fyrirkomulagi starfseminnar á nokkrum sviðum. Það var því ekki um það að ræða að hagræðingaráform stofnunarinnar hafi eingöngu falist í því að leggja starf A niður. Við athugun mína á þessum málum hafa ekki af hálfu Fasteignamats ríkisins verið lögð fram nein þau vinnugögn eða samantektir þar sem ráðið verður að gerður hafi verið samanburður á því hvaða leiðir kæmu til greina til að ná þeim árangri í sparnaði sem forstjóri stofnunarinnar segir að þörf hafi verið á síðari hluta árs 2004. Þá liggja ekki fyrir gögn sem varpa ljósi á það hvers vegna tekin var ákvörðun um að leggja niður störf þessara þriggja starfsmanna nema hvað að í tilvikum A hafa eins og nánar verður fjallað um hér á eftir komið fram í skýringum til mín upplýsingar um tiltekna flutninga starfsmanna milli starfa og breytingar innan skjaladeildar stofnunarinnar. Reyndar er það svo að vegna lögbundinna greiðslna til þeirra starfsmanna

sem ákvarðanirnar beindust að verður ekki séð að þær hafi sem slíkar leitt til sparnaðar í útgjöldum stofnunarinnar það sem eftir lifði ársins 2004.

Eins og fram er komið hefur Fasteignamat ríkisins vísað til þess í skýringum til mín að ástæður þess að starf A var lagt niður hafi verið hagræðingarkrafa fjárlaga 2004 og aukin útgjöld stofnunarinnar vegna stofnanasamninga við SFR á árinu 2004. Með tilliti til þess sem rakið hefur verið hér að framan er það niðurstaða mín að af hálfu Fasteignamats ríkisins hafi ekki verið sýnt fram á að þessi atriði hafi verið fullnægjandi grundvöllur þeirrar ákvörðunar að leggja starf A niður og þar með sem rökstuðningur fyrir ákvörðuninni.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til Fasteignamats ríkisins, dags. 2. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort álit mín í framangreindum málum hefðu orðið stofnuninni tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi fasteignamatsins, dags. 11. júní 2007, er upplýst að á fundi með starfsmönnum stofnunarinnar sem efnt hafi verið til eftir að álitin bárust stofnuninni hafi verið farið rækilega yfir málið og spurningum svarað. Auk þess hafi verið gerð grein fyrir álitunum í vikulegu fréttabréfi sem sent sé í tölvupósti til starfsmanna og jafnframt birt á innri vef stofnunarinnar. Loks kemur þar fram að hlutaðeigandi starfsmenn eða fulltrúar þeirra hafi ekki sett sig í samband við stofnunina vegna álitanna.

15.3. Upplýsingagjöf og fræðsla til stjórnenda og annarra starfsmanna ríkisins um starfsmannamál. Bréf umboðsmanns Alþingis til fjármálaráðherra. (Mál nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005)

Með bréfi, dags. 14. nóvember 2006, sendi ég fjármálaráðherra þrjú álit mín í málum nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005 þar sem fjallað var um ákvarðanir forstöðumanns ríkisstofnunar frá árinu 2004 um að segja starfsmönnum upp með því að leggja niður stöður þeirra vegna hagræðingar í rekstri stofnunarinnar. Nánari grein er gerð fyrir efni þessara álita undir lið 14.2 hér að framan.

Í bréfi mínu til ráðherra sagði m.a. svo:

„Með nýjum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 voru forstöðumönnum ríkisstofnana fengin aukin verkefni við ákvarðanir um ráðningu og starfslok ríkisstarfsmanna sem og ábyrgð á rekstri stofnananna. Í lögnum eru einnig reglur um hvernig beri að standa að uppsögn ríkisstarfsmanna sem og lausn embættismanna frá embætti.

Síðustu ár hafa kvartanir vegna ákvarðana sem lúta að ráðningu í störf hjá ríkinu og um starfslok ríkisstarfsmanna verið nokkuð fyrirferðarmiklar í starfi umboðsmanns Alþingis og í ýmsum tilvikum orðið umboðsmanni tilefni athugasemda vegna annmarka sem hann telur að hafi verið á undirbúningi þeirra og efni. Ég hef meðal annars í dag sent frá mér þrjú álit þar sem fjallað er um ákvarðanir forstöðumanns ríkisstofnunar frá árinu 2004 um að segja starfsmönnum upp með því að leggja niður störf þeirra vegna hagræðingar í rekstri stofnunarinnar. Mál af þessum toga hafa alltaf af og til komið til athugunar hjá umboðsmanni Alþingis á grundvelli kvartana þeirra starfsmanna sem í hlut hafa átt. Er aðstaðan þá jafnan sú að viðkomandi starfsmaður hefur talið að í reynd væri ekki um niðurlagningu stöðu eða starfs að ræða heldur að aðrar ástæður lægju að baki uppsögninni en af hálfu stofnunarinnar hefði þessi leið verið valin til að komast hjá því að fylgja réttum og viðameiri undirbúningi við starfslokin.

Af hálfu umboðsmanns hefur jafnan verið lögð á það áhersla að við stjórnýslu beri stjórnvöldum að gæta hagræðis og að stjórnvöldum sé rétt að leggja niður stöðu eða starf, ef það er óþarft, svo framarlega sem ekki er um lögmaelt störf að ræða. En við þessar ákvarðanir þarf að fylgja réttum reglum, bæði um grundvöll ákvörðunar og málsmeðferð. Þess gætir nokkuð í umræðu um réttarstöðu starfsmanna ríkisins að haft er á orði að þær reglur sem um þá gilda leiði til þess að nánast ómögulegt sé að segja ríkisstarfsmanni upp hvað sem líður þörfinni á því, annað hvort vegna breytinga í rekstri viðkomandi stofnunar eða vegna ástæðna sem tengjast starfsmanninum og því hvernig hann rækir starfið. Hvort sem það er afsprengi þessa eða annars þá sjást gjarnan merki um að forstöðumenn ríkisstofnana fari þá leið að fella þessi mál í farveg sem þeir telja viðrhlutaminni og einfaldari þótt sú sé ekki reyndin þegar upp er staðið.

[...]

Í ljósi mála sem ég hef fengið til athugunar á síðustu misserum hef ég ákveðið að vekja athygli fjármálaráðuneytisins, sem fer með þau sameiginlegu málefni sem snerta starfsmenn ríkisins, á þeirri afstöðu minni að þörf sé á að auka upplýsingagjöf og fræðslu fyrir forstöðumenn ríkisstofnana um hvernig standa beri að ákvörðunum um starfslok ríkisstarfsmanna þannig að betur verði vandað til undirbúnings þessara ákvarðana. Raunar á hið sama einnig við um undirbúning og töku ákvarðana um ráðningar í störf hjá ríkinu. Þau ýmsu frávik sem komið hafa í ljós á síðustu misserum, bæði við athuganir umboðsmanns Alþingis og í niðurstöðum dómsmála, frá því að rétt sé að málum staðið á þessum vettvangi verða að mínu áliti hvorki skýrð með skorti á glöggum lagareglum né að þær séu illa framkvæmanlegar. Ég tel að meiri og betri fræðsla fyrir forstöðumenn ríkisstofnana um þessi mál væri mikilvæg til að bæta þennan þátt í starfrækslu stjórnýslu ríkisins.“

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um það hvort bréf mitt frá 14. nóvember 2006 hefði orðið ráðuneytinu tilefni til einhverra viðbragða eða sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 26. febrúar 2007, er því lýst með hvaða hætti ráðuneytið hagi upplýsingagjöf og fræðslu til stjórnenda og annarra starfsmanna sem fást við starfsmannamál. Kemur þar m.a. fram að ráðuneytið birti á vefsíðu sinni leiðbeiningar um hvernig standa beri að ákvörðunum um starfslok ríkisstarfsmanna og að starfsmannaskrifstofa ráðuneytisins hafi frá árinu 1999 haldið 18 fyrirlestra og námskeið um það efni. Í niðurlagi bréfsins segir:

„Að lokum ber að geta þess að námskeið ráðuneytisins fyrir veturinn 2006–2007 voru skipulögð síðastliðið sumar. Bréf yðar frá 14. nóvember sl. hefur því ekki orðið ráðuneytinu tilefni til sérstakra viðbragða eða ráðstafana. Ráðuneytið mun hins vegar hafa athugasemdir yðar í huga við skipulagningu námskeiða fyrir næsta vetur.“

15.4. Skipun í embætti umboðsmanns barna. Auglýsing á lausu starfi. Almenn hæfisskilyrði. (Mál nr. 4279/2004)

Læknafélag Íslands kvartaði yfir því að í auglýsingu forsætisráðuneytisins um laust embætti umboðsmanns barna hefði komið fram að það væri skilyrði fyrir skipun í embættið að umsækjandi hefði lokið embættisprófi í lögfræði eða öðru háskólaprófi á sviði hugvísinda. Byggði kvörtunin á því að með þessu hefðu skilyrði til starfans verið þrengd meira en heimild stæði til og hefði þetta leitt til þess að hæfir læknar hefðu verið útilokaðir frá því að hljóta embættið.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 10. júní 2006. Þar tók hann fram að í álit sínu væri eingöngu tekin afstaða til þess hvort auglýsing um embætti umboðsmanns barna, dags. 5. nóvember 2004, nánar tiltekið t þau menntunarskilyrði sem þar voru tilgreind, hefðu verið í samræmi við lög. Vék hann að 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem fram kemur að allir starfsmenn ríkisins þurfi að hafa almenna menntun og að auki þá sérmenntun sem lögum samkvæmt sé krafist eða eðli málsins samkvæmt verði að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans. Þá rakti umboðsmaður ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, og lögskýringargögn að baki því. Samkvæmt ákvæðinu skal umboðsmaður barna hafa lokið háskólaprófi og hafi hann ekki lokið embættisprófi í lögfræði skal lögfræðingur starfa við embættið. Benti umboðsmaður á að með ákvæðinu hefði löggjafinn mælt fyrir um hver skyldu vera lágmarksskilyrði um menntun þess sem skipa skyldi í embætti umboðsmanns barna.

Umboðsmaður tók fram að þegar hugað væri að efni auglýsinga um opinber störf þyrfti að gera greinarmun annars vegar á þeim almennu hæfisskilyrðum sem þeir sem til greina gætu komið í starfið þyrftu að uppfylla og hins vegar þeim sjónarmiðum sem veitingarvaldshafinn ákvæði að byggja á við val milli umsækjenda þegar ákvörðun væri tekin um hver úr þeirra hópi skyldi ráðinn. Það hvaða almennu hæfisskilyrði væru sett fyrir því að einstaklingur gæti komið til greina við ráðningu í opinbert starf réðist af þeim kröfum sem gerðar væru hverju sinni í lögum. Hvað menntunarskilyrði varðaði væri þá annaðhvort kveðið beint á um þá almennu menntun og að auki sérfræðimenntun sem viðkomandi þyrfti að hafa eða að talið væri heimilt að gera slíka kröfu á grundvelli þeirrar matskenndu reglu sem fram kæmi í lokaorðum 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 70/1996, þ.e. sem eðli málsins samkvæmt yrði að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans. Umboðsmaður tók þó fram að hann teldi að hvað sem liði þessari heimild gæti sá sem skipar eða ræður í starf hjá ríkinu að jafnaði ekki í auglýsingu um starfið sett strangari skilyrði um almennt hæfi að því er varðar menntun en þau sem fram koma í lögum nema slíkt teldist málefnalegt og sýnt væri fram á ótvíræða nauðsyn þess að gera slíkar kröfur. Tók umboðsmaður fram að þegar það væri virt hvernig löggjafinn hefði afmarkað þær menntunarkröfur sem hann teldi rétt að gera til þess sem gegni embætti umboðsmanns barna og með hliðsjón af lagareglum um starf hans teldi hann að forsætisráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að heimilt hefði verið á grundvelli framangreinds ákvæðis að setja það sem almennt hæfisskilyrði fyrir því að umsækjandi kæmi til greina í embætti umboðsmanns barna að viðkomandi hefði lokið embættisprófi í lögfræði eða öðru háskólaprófi á sviði hugvísinda.

Umboðsmaður vék að því að þegar sleppti lögmæltum hæfisskilyrðum eða sjónarmiðum sem skylt væri að byggja á við skipun eða ráðningu í starf hjá ríkinu kæmi það í hlut þess sem færi með skipunar- eða ráðningarvaldið að ákveða á hvaða sjónarmiðum skyldi byggt við val milli hæfra umsækjenda. Sjónarmiðin yrðu þó að vera málefnaleg og í eðlilegum tengslum við viðkomandi starf. Lægi það fyrir að stjórnvaldið hefði, áður en auglýsing væri birt, mótað sér afstöðu um það hvaða sjónarmiða það teldi eðlilegt að líta til við mat á umsóknum eða að ætlunin væri að ljá ákveðnu sjónarmiði sérstakt vægi yrði að telja það í samræmi við vandaða stjórn-sýsluhætti að það kæmi fram í auglýsingu um starfið. Í auglýsingu þyrfti hins vegar að gera skýran greinarmun á hinum almennu hæfisskilyrðum og slíkum sjónarmiðum. Tók umboðsmaður fram að hefði það verið ætlun forsætisráðuneytisins að setja hin tilgreindu skilyrði um háskólapróf fram sem sjónarmið sem litið yrði til við val á milli umsækjenda fengi hann ekki séð að ráðuneytið hefði með skýringum sínum sýnt fram á hvaða málefnalegu forsendur hefðu verið til að miða eingöngu við háskólapróf í

hugvísindum. Hann fengi að minnsta kosti ekki séð að t.d. háskólapróf í bókmenntum væri eitt og sér betri bakgrunnur fyrir starf umboðsmanns barna en próf í læknisfræði þar sem viðfangsefni viðkomandi í náminu kynnu að hafa lotið t.d. að heilsu barna.

Umboðsmaður benti á að ólíklegt yrði að telja að annmarkar við auglýsingu embættis umboðsmanns barna ættu að leiða til ógildingar á þeirri ákvörðun sem tekin var um skipun í embættið, m.a. í ljósi hagsmuna þess sem hlaut starfið. Hann beindi hins vegar þeim tilmælum til forsætisráðuneytisins að það hagaði framvegis auglýsingum um laus störf þannig að samræmdist þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Mér barst bréf frá forsætisráðuneytinu 17. janúar 2006 þar sem ráðuneytið lýsir því yfir að það muni gæta þess að framvegis samrýmist auglýsingar um laus störf og embætti sjónarmiðunum í áliti mínu.

15.5. Ráðning jafnréttisfulltrúa. Auglýsing á lausu starfi. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Mat á hæfni umsækjenda. Rökstuðningur. (Mál nr. 4469/2005)

A kvartaði yfir ákvörðun Háskóla Íslands um að ráða B í starf jafnréttisfulltrúa en A var meðal umsækjenda um starfið. Í kvörtuninni var því haldið fram að við ráðninguna hefðu ómálefnaleg sjónarmið ráðið og að jafnræðisregla hefði verið brotin. Þá var gerð athugasemd við rökstuðning háskólans fyrir ákvörðun sinni.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 7. mars 2006. Þar rakti hann lýsingu á starfi og verkefnum jafnréttisfulltrúa sem fram kom í auglýsingu um starfið og þær menntunar- og hæfniskröfur sem þar voru gerðar. Umboðsmaður tók fram að hann teldi að almennt verði að vera eðlilegt samhengi á milli þeirra sjónarmiða og atriða sem fram koma í auglýsingu um opinbert starf og þess matsgrundvallar og málsmeðferðar við samanburð á umsækjendum sem veitingarvaldshafi leggur til grundvallar við ráðningu í starfið. Það var niðurstaða umboðsmanns að eins og atvikum væri háttáð teldi hann sig hvorki hafa forsendur til að gera athugasemdir við mat háskólans á því hver var talinn hæfastur til að gegna umræddu starfi né að fullyrða að mat háskólans á umsókn A hefði ekki verið málefnalegt með tilliti til menntunar hennar og þá að því virtu hvernig auglýsingu um starfið var háttáð. Umboðsmaður taldi að rétt hefði verið af hálfu Háskóla Íslands að rekja með ítarlegri hætti en gert var í rökstuðningi hvernig B fullnægði þeim menntunarkröfum sem fram komu í auglýsingunni. Upplýsti hann að hann hefði sett fram ábendingu um þetta atriði í bréfi til háskólans. Þrátt fyrir þetta taldi umboðsmaður að þegar á heildina væri litið væri ekki tilefni til að hann aðhefðist frekar vegna þessa þáttar kvörtunar A.

15.6. Frávikning að fullu. Játning á refsiverðri háttsemi. (Mál nr. 4601/2005)

A kvartaði yfir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að víkja honum að fullu úr embætti aðstoðaryfirlögregluþjóns hjá embætti ríkislögreglustjóra. Ákvörðun ráðuneytisins byggðist á því mati þess að uppfyllt væru skilyrði 3. mgr. 29. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um að fyrir lægi játning A á refsiverðri háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 31. október 2006. Þar tók hann fram að hann skildi skýringar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins svo að það teldi játningu í merkingu 3. mgr. 29. gr. laga nr. 70/1996 hafa legið fyrir strax eftir fund A með yfirmönnum sínum hjá embætti ríkislögreglustjóra 19. desember 2004, en um það sem fram fór á fundinum rituðu yfirmennirnir minnisblað. Auk þess væri ljóst að ráðuneytið liti svo á að í bréfi sem A ritaði ráðuneytinu 22. desember s.á. hefði falist „ný“ játning sem út af fyrir sig og sjálfstætt hefði uppfyllt skilyrði lagaákvæðisins.

Umboðsmaður taldi að við skýringu ákvæðis 3. mgr. 29. gr. laga nr. 70/1996 bæri að hafa í huga að það fæli ótvírætt í sér undantekningu frá þeirri meginreglu samkvæmt lögum að við frávikningu embættismanns skyldi fyrst beitt lausn um stundarsakir og mál hans síðan lagt fyrir nefnd sérfróðra manna samkvæmt 27. gr. laganna. Ennfremur yrði að skýra ákvæðið svo að fyrir þyrfti að leggja játning sem fæli í senn í sér að viðkomandi játaði að hafa gert það sem hann væri sakaður um og að sú háttsemi væri honum refsiverð. Umboðsmaður benti á að það væri meginregla okkar réttarríkis að það sé viðfangsefni dómstóla að leggja mat á hvort sekt þess sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi hafi verið sönnuð. Að álit hans þyrftu stjórnvöld að gæta sérstakrar varúðar við meðferð máls þegar þeim væri í lögum fengin heimild til að byggja ákvarðanir sínar á því að viðkomandi hafi játað að hafa gerst sekur um refsiverða háttsemi.

Umboðsmaður benti á að hann hefði í álitu sínu í máli nr. 4187/2004 fjallað um hvaða kröfur yrði að gera til þess að yfirlýsing starfsmanns teldist játning í skilningi 2. mgr. 45. gr. laga nr. 70/1996, en það lagaákvæði væri um orðalag samhljóða 3. mgr. 29. gr. laganna. Taldi hann, á grundvelli þess sem fram kom í minnisblaði starfsmanna ríkislögreglustjóra, að ekki hefði nægjanlega verið sýnt fram á að A hefði á fundinum 19. desember 2004 notið þess réttaröryggis sem gera yrði kröfu um ef byggja ætti á því sem þar kom fram um að skilyrði 3. mgr. 29. gr. laganna væru uppfyllt. Þá taldi umboðsmaður að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði ekki heldur verið rétt að byggja ályktun sína um að fyrir lægi „játning“ á refsiverðri háttsemi í merkingu lagaákvæðisins á því sem fram kom í bréfi A til ráðuneytisins, dags. 22. desember s.á.

Var niðurstaða umboðsmanns sú að ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að víkja A úr embætti að fullu hefði ekki verið í samræmi við kröfur 3. mgr. 29. gr. laga nr. 70/1996 til þeirrar játningar sem ákvörðun um brottvikningu að fullu, án undanfarandi brottvikningar um stundarsakir, yrði byggð á. Þar sem fyrir lá dómur héraðsdóms, sem ekki var áfrýjað, þar sem A var sakfelldur fyrir brot gegn ákvæðum almennra hegningarlaga taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að beina þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það tæki mál hans fyrir að nýju. Umboðsmaður beindi hins vegar þeim tilmælum til ráðuneytisins að þeirra sjónarmiða sem hann hefði gert grein fyrir í álitinu yrði framvegis gætt við meðferð mála hjá ráðuneytinu. Taldi umboðsmaður að það yrði að vera verkefni dómstóla að skera úr um hugsanlegan rétt A til skaðabóta vegna ákvörðunar ráðuneytisins.

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 5. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið ráðuneytinu tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 2. mars s.á., segir að síðan álit mitt kom fram hafi ekki reynt á sambærilegt mál og það sem til umfjöllunar var í álitinu, en ráðuneytið muni hafa sjónarmið mín til hliðsjónar við afgreiðslu sambærilegra mála í framtíðinni.

15.7. Ráðning í starf lektors við háskóla. Réttur til aðgangs að gögnum.
 Varðveisluskylda stjórnvalda.
 (Mál nr. 4686/2006)

A kvartaði yfir ráðningu í starf lektors við Háskólann á Akureyri. Gerði A ýmsar athugasemdir við málsmeðferð háskólans við ráðninguna. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá ákvörðun háskólans að ráða þann sem sótti um umrætt lektorsstarf á móti A eða þá málsmeðferð sem leiddi til þeirrar ákvörðunar. Á hinn bóginn gerði hann athugasemdir við það að háskólinn hefði hafnað því að veita A aðgang að umsóknargögnum þess sem ráðinn var í stöðuna. Hafði skólinn í þessu sambandi, í svari sínu til A, vísað til þess að umsóknargögn væru trúnaðargögn sem ekki yrðu afhent öðrum en þeim sem fjölluðu formlega um ráðningar við skólann. Var í svarinu þessu til stuðnings bent á VII. kafla upplýsingalaga sem og álit umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 22. desember 2006. Þar benti hann á að A hefði verið aðili máls í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðun um umrædda ráðningu hefði verið ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. þeirra laga. Rektor Háskólans á Akureyri hefði tekið afstöðu til beiðni A um aðgang að gögnum á grundvelli ákvæða upplýsingalaga nr. 50/1996 en ekki á grundvelli stjórnarsýslulaga. Hefði synjun hans því ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli. Tók umboðsmaður sérstaklega fram að engu breytti í þessu sambandi þótt A hefði vísað til ákvæða upplýsingalaga í beiðni sinni um aðgang að umræddum gögnum. Það væru stjórnvöld sem bæru ábyrgð á að leyst væri úr málum á réttum lagagrundvelli. Sú ábyrgð hvíldi almennt ekki á þeim einstaklingum sem leituðu til stjórnvalda.

Þá rakti umboðsmaður að í bréfi til hans frá Háskólanum á Akureyri kæmi fram að við háskólann væri viðhöfð sú vinnuregla að þegar rektor hefði tekið ákvörðun um ráðningu í starf við skólann væri niðurstaðan tilkynnt öllum umsækjendum skriflega og þeim endursend gögn þeirra. Aðeins væru varðveitt ljósrit af umsóknum umsækjenda og ferilskrá. Benti umboðsmaður á að í 22. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 væri kveðið á um þá skyldu stjórnvalda að skrá mál sem kæmu til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau væru aðgengileg. Fæli þetta í sér að stjórnvöldum bæri almennt að tryggja að þær upplýsingar sem þau byggðu ákvarðanir sínar á lögju áfram fyrir hjá þeim eftir lok máls. Minnti umboðsmaður í því sambandi einnig á að samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ætti aðili máls rétt til aðgangs að gögnum þess og gildi sá réttur einnig eftir að ákvörðun hefði verið tekin. Varðveisla gagna væri meðal annars forsenda þess að upplýsingaréttur aðila máls gæti orðið raunhæfur og virkur. Þá hvíldi sú almenna skylda á stjórnvöldum, samkvæmt 5. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, að afhenda safninu skjöl sín til varðveislu. Ekki yrði séð að gögn sem til yrðu og aflað væri við meðferð mála um opinberar stöðuveitingar væru undanskilin skilaskyldu samkvæmt þessu ákvæði. Miðað við þær upplýsingar sem fyrir lágu í málinu taldi umboðsmaður þó ekki forsendur til að leggja mat á það hvort háskólanum hefði verið heimilt að endursenda einstök gögn sem aflað hafði verið við meðferð málsins án þess að taka afrit þeirra.

Með vísan til framangreinds beindi umboðsmaður þeim tilmælum til rektors Háskólans á Akureyri að hann tæki beiðni A um aðgang að umsóknargögnum þess sem fékk hið umrædda lektorsstarf við skólann til umfjöllunar á ný, kæmi fram um það ósk frá A. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til Háskólans á Akureyri að taka til endurskoðunar þá framkvæmd að varðveita aðeins afrit umsókna og ferilskráa umsækjenda um störf.

Ég ritaði Háskólanum á Akureyri bréf, dags. 20. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af tilmælum mínum um að rektor tæki beiðni A um aðgang að gögnum til umfjöllunar á ný eða hvort málið væri enn til meðferðar. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu háskólans hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi Háskólans á Akureyri, dags. 26. febrúar s.á., segir að háskólinn hafi með bréfi til A, dags. 18. janúar s.á., sent henni umsókn þess sem hlaut umrætt lektorsstarf við háskólann, ásamt ferilskrá og ljósriti af prófskírteini, en öðrum gögnum hafi verið skilað til umsækjanda þegar ákvörðun um ráðningu í stöðuna var tekin. Ennfremur hafi háskólinn ákveðið að varðveita öll innsend gögn með umsóknum um störf við skólann og taka þannig tillit til tilmæla minna. Bréf háskólans til A fylgdi hjálgað svarbréfinu til mín.

16.0. Orlof.

16.1. Undanþága frá lögheimilisskilyrði fyrir greiðslu fæðingarstyrks. Leiðbeiningarskylda. Valdbærni. (Mál nr. 4238/2004)

A kvartaði yfir málsmeðferð Tryggingastofnunar ríkisins og þeirri niðurstöðu stofnunarinnar og úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum að synja henni um greiðslu fæðingarstyrks sem námsmanni. A, sem stundaði nám í Hollandi, flutti lögheimili sitt frá Íslandi til Færeyja ásamt manni sínum, sem þar hafði fengið atvinnu, áður en barn þeirra fæddist.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtun A með bréfi til hennar, dags. 29. desember 2006. Þar tók hann fram, m.a. með vísan til lögskýringargagna að baki 2. mgr. 19. gr. laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, og 9. gr. a laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, að fallast yrði á það með úrskurðarnefndinni að tryggingastofnun gæti metið það sjálfstætt hvort lögheimilisskilyrði 2. mgr. 19. gr. laga nr. 95/2000 væri uppfyllt. Taldi hann sig ekki hafa forsendur til þess að gera athugasemdir við þá niðurstöðu tryggingastofnunar að A hefði verið búsett í Færeyjum en ekki á Íslandi þegar hún ól barn sitt í október 2003, og þar með haft þar lögheimili í skilningi laganna. Þá benti umboðsmaður á að ákvæði 13. gr. þágildandi reglugerðar nr. 909/2000, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, fæli í sér heimild til handa tryggingastofnun til að veita ívilnun til þeirra er flyttu tímabundið lögheimili sitt vegna náms erlendis sem fæli í sér frávik frá nefndu lögheimilisskilyrði. Taldi hann í ljósi atvika máls A, orðalags 13. gr. reglugerðarinnar og réttarheimildarlegrar stöðu ákvæðisins sem undanþáguákvæðis í reglugerð frá meginreglu almennra laga, sig ekki hafa fullnægjandi forsendur til að gera athugasemd við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að flutningur A til Færeyja hefði ekki verið tímabundinn lögheimilisflutningur vegna náms hennar.

Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu taldi umboðsmaður tilefni til að senda bæði tryggingastofnun og úrskurðarnefndinni bréf, dags. sama dag, þar sem hann áréttaði að hann fengi ekki séð að úrskurðarnefndin hefði tekið undir þá afstöðu tryggingastofnunar, sem fram kom í úrskurði hennar í máli A, að undanþáguheimild 13. gr. reglugerðarinnar væri háð því að foreldri væri búsett í námslandi. Í bréfinu til tryggingastofnunar lýsti umboðsmaður jafnframt þeirri afstöðu sinni að sá tími sem liðið hefði frá því að A sendi fyrst fyrirspurn til stofnunarinnar í maí 2003 og þar til svör sem vörpuðu ljósi á réttarstöðu hennar í málinu hefðu fengist í ágúst það sama ár, auk þeirra ófullnægjandi svara sem veitt hefðu verið á þessu tímabili, hefðu hvorki verið í samræmi við þær kröfur um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda sem leiddu af 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, né í samræmi við þá sérstöku upplýsingaskyldu sem á starfsfólki tryggingastofnunar hvíldi samkvæmt 24. gr. reglugerðar nr. 909/2000. Benti hann m.a. á að tilvitnaðar lagakröfur legðu þær skyldur á herðar stjórnvöldum að þau þekktu þær efnisreglur sem þeim bæri í störfum sínum að framfylgja og taldi að í tilviki A hefði ekki reynt á önnur atriði en almennt væri ástæða til að ætla að það starfsfólk tryggingastofnunar sem annaðist afgreiðslu beiðna námsmanna um fæðingarstyrki hefði þurft að kynna sér og átt að geta leiðbeint um.

Í bréfinu til úrskurðarnefndarinnar tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki séð að lagarök stæðu til þess að nefndin takmarkaði skoðun sína á því hvort

leiðbeiningarskyldu hafi verið gætt við málsmeðferð tryggingastofnunar við skoðun á almennum leiðbeiningum og upplýsingum í bæklingum og á heimasíðu en undanskildi aðrar leiðbeiningar sem veittar væru með einstaklingsbundnum hætti, t.d. í formi tölvupósts. Tók hann fram að enda þótt hann gerði ekki athugasemdir við þá afstöðu úrskurðarnefndarinnar að úrskurður um hugsanlegan bótarétt þeirra foreldra sem teldu sig hafa fengið ófullnægjandi upplýsingar hjá tryggingastofnun stæði almennt utan valdsviðs nefndarinnar kynni einstaklingur að hafa af því ríka hagsmuni að nefndin tæki afstöðu til þess hvort nægra leiðbeininga hefði verið gætt, enda kynni niðurstaða um að svo hefði ekki verið að leiða til þess að hið lægra setta stjórnvald, þ.e. tryggingastofnun, bætti almennt úr annmörkum eða ákvæði að endurupptaka mál.

16.2. Útreikningur greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði.
Lagastoð reglugerðarákvæðis. Úrskurðarvald úrskurðarnefndar.
(Mál nr. 4579/2005)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála þar sem ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja um breytingu á útreikningi greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði var staðfest. Taldi A að óheimilt hefði verið að líta til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði til hennar vegna fæðingar fyrra barns hennar árið 2003 þegar fjárhæð mánaðarlegra greiðslna sjóðsins vegna fæðingar barns árið 2005 var ákveðin.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 29. desember 2006. Athugun hans laut að því að kanna hvort greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði skyldu teknar með í reikninginn þegar fundið væri „[meðaltal] heildarlauna“ í skilningi 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000, um foreldra- og fæðingarorlof með síðari breytingum.

Umboðsmaður rakti viðeigandi ákvæði laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, einkum 13. gr. laganna sem og ákvæði laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Fjallaði umboðsmaður jafnframt um aðdragandann að setningu laga nr. 95/2000 og þau sjónarmið er lögð voru til grundvallar við afmörkun á efnisskilyrðum 13. gr. laganna af því tilefni. Í ljósi þeirra atriða er umboðsmaður fjallaði um í þessu sambandi taldi hann ekki unnt að leggja til grundvallar að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði féllu undir þær greiðslur sem hafa skyldi til viðmiðunar þegar fundið væri út „meðaltal launa“ samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 þótt fæðingarorlof félli undir veru á innlendum vinnumarkaði í skilningi 1. mgr. 13. gr. sömu laga. Taldi umboðsmaður því að ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1056/2004, er mælti fyrir um að greiðslur sem kæmu til vegna þess að um væri að ræða „orlof eða leyfi samkvæmt lögum, kjarasamningi eða ráðningarsamningi“ skyldu reiknaðar inn í meðaltal heildarlauna, væri ekki, að því er tæki til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, í samræmi við 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000. Áréttaði umboðsmaður í þessu sambandi að samkvæmt ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000, sbr. 6. tölul. 9. gr. laga nr. 113/1990, féllu slíkar greiðslur ótvírætt ekki undir launahugtak ákvæðisins.

Umboðsmaður vísaði í álit sínu jafnframt til 2. mgr. 5. gr. laga nr. 95/2000 og tók fram að eins og starfssvið úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála væri afmarkað í lögum félli það undir nefndina að leysa meðal annars úr ágreiningi þar sem bornar væru brigður á að ákvæði reglugerðar sem ráðherra hefði sett á grundvelli laganna hefðu fullnægjandi stöð í lögnum eða væru í samræmi við þau. Benti umboðsmaður á að verkefni nefndarinnar væri að úrskurða um réttindi einstaklinga samkvæmt lögnum og þar gengju ákvæði laganna framár reglugerðum. Með vísan

til þessa tók umboðsmaður fram að hann gæti ekki fallist á þá afstöðu, sem fram hefði komið í svörum nefndarinnar til hans, að það félli utan starfssviðs nefndarinnar að taka afstöðu til þess hvort þau ákvæði reglugerða sem á reyndi í einstökum málum hefðu fullnægjandi lagastöð þegar þau leiddu til skerðinga á rétti til greiðslna eða öðrum réttindum samkvæmt lögum nr. 95/2000.

Í álitinu beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki ákvæði 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1056/2004, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, til endurskoðunar og hygði við þá endurskoðun sérstaklega að því að ákvæðið væri í samræmi við efnisleg fyrirmæli laga nr. 95/2000.

Beindi umboðsmaður jafnframt þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki úrskurðinn til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A, og tæki þá afstöðu til málsins að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu.

Ég ritaði úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála bréf, dags. 20. febrúar 2007, þar sem ég óskaði upplýsinga um hvort A hefði leitað til úrskurðarnefndarinnar á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Í svarbréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 19. mars s.á., kemur fram að A hafi leitað til úrskurðarnefndarinnar á ný og hafi nefndin fallist á beiðni hennar um endurupptöku málsins og úrskurðað í því að nýju 27. febrúar 2007. Fylgdi afrit úrskurðarins með bréfi úrskurðarnefndarinnar til mín. Í úrskurðarorðum segir að ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um útreikning greiðslna til A úr fæðingarorlofssjóði sé hafnað. Er þar jafnframt lagt fyrir stofnunina að við útreikning meðaltals heildarlauna A og greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði skuli ekki reikna greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna fyrri fæðingarorlofs og ekki þá mánuði árána 2003 og 2004 þegar vinnuframlag hennar nam ekki a.m.k. 25% starfshlutfalli. Þá er lagt fyrir stofnunina að greiða vexti af vangoldnum fjárhæðum frá gjalddögum þeirra til greiðsludags.

Mér varð snemma árs 2007 kunnugt af umfjöllun í fjölmiðlum um að félagsmálaráðherra hefði breytt reglugerð nr. 1056/2004, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, með reglugerð nr. 123/2007 og afnumið þannig þá framkvæmd að fyrri fæðingarorlofsgreiðslur væru lagðar til grundvallar í tekjuviðmiði þegar annað barn fæðist. Barst mér staðfesting þess efnis með bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 23. mars 2007, og var þar jafnframt bent á að með fréttatilkynningu á heimasíðu ráðuneytisins 13. febrúar 2007 hefði verið tilkynnt að foreldrar sem fengið hefðu greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði á þeim forsendum sem fyrri reglugerð byggði á frá 1. janúar 2005 skyldu senda Fæðingarorlofssjóði beiðni um endurákvörðun fæðingarorlofsgreiðslna.

17.0. Samgöngumál.

17.1. Umferðarlög. Reglugerð um akstursípróttir og aksturskeppni. Lögmætisreglan. Valdframsal. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 4700/2006)

B kvartaði fyrir hönd stjórnar félagsins A yfir breytingu á 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, um akstursípróttir og aksturskeppni, en með breytingunni taldi félagið að samgönguráðherra hefði sett of þröngar skorður við keppnishaldi akstursípróttafélaga og fengið Landssambandi íslenskra akstursfélaga (LÍA) og Vélhjóla- og vélsleðaípróttanefnd ÍSÍ einokunaraðstöðu við slíkt keppnishald.

Umboðsmaður benti á að af lögmætisreglu íslensks stjórnisýsluréttar leiddi að hefði stjórnvaldi með lögum verið falið vald til að hafa tiltekin verkefni með höndum væri almennt ekki heimilt að framselja öðrum það vald nema skýr lagaheimild þess efnis væri fyrir hendi. Benti umboðsmaður á að samkvæmt 2. mgr. 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 væri það á valdsviði lögreglustjóra að veita leyfi til þess að halda aksturskeppni, en slík ákvörðun teldist ótvírætt stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Ekki væri að sjá að í 34. gr. umferðarlaga eða öðrum ákvæðum laga væri að finna heimild til þess að þetta verkefni lögreglustjóra væri lagt í hendur aðila utan íslenska stjórnisýslukerfisins, svo sem félagasamtaka eins og hér um ræddi. Breytti hér engu þótt af lögskýringargögnum með eldri umferðarlögum mætti ráða að félagasamtökum bifreiða- og bifhjólamanna hefði frá upphafi verið ætlað visst hlutverk í tengslum við keppni í akstursípróttum, enda væri þar ekki gert ráð fyrir að sjálfstætt leyfisveitingavaldið yrði fært til slíkra samtaka. Taldi umboðsmaður sýnt að með þeim breytingum sem gerðar hefðu verið á reglugerð nr. 257/2000 með reglugerðum nr. 252/2005 og nr. 673/2006 hefði umræddum félagasamtökum verið falið vald til að veita leyfi til aksturskeppni og að með því hefði vald til slíkra leyfisveitinga, sem samkvæmt 34. gr. umferðarlaga heyrði undir lögreglustjóra, verið framselt til aðila utan stjórnisýslukerfisins án lagaheimildar. Umboðsmaður tók enn fremur fram að hann fengi ekki séð að lög stæðu til þess að samgönguráðherra gæti, á grundvelli heimildar sinnar til að setja reglur um akstursípróttir og aksturskeppni, mælt fyrir um skyldu lögreglustjóra til að veita tilgreindum samtökum umrædd leyfi.

Umboðsmaður rakti efni eldri reglna um akstursípróttir og aksturskeppni og tók fram að fyrir setningu reglugerðar nr. 257/2000 hefði dóms- og kirkjumálaráðuneytið, sem þá fór með málaflokkinn, horfið frá því að mæla fyrir um sérstakt hlutverk LÍA í tengslum við aksturskeppni, vegna athugasemda sem komið höfðu fram um þá skipan. Með breytingum þeim sem samgönguráðuneytið hefði gert með reglugerðinni hefði LÍA verið falið slíkt hlutverk á ný, ásamt Vélhjóla- og vélsleðaípróttanefnd ÍSÍ, og þeim beinlínis ætlað leyfisveitingarhlutverk í þessu sambandi. Hefðu þó ekki verið gerðar neinar breytingar á efni 34. gr. umferðarlaga til að skjóta lagastoðum undir þau verkefni sem samgönguráðuneytið hefði með umræddum reglugerðarbreytingum fært til nefndra félagasamtaka eftir að það tók við málaflokknum.

Í tilefni af upplýsingum um að heildarendurskoðun á reglugerð nr. 257/2000 stæði fyrir dyrum benti umboðsmaður á að enda þótt ákvæði 34. gr. umferðarlaga veittu ráðherra nokkurt svigrúm til að ákvarða efni þeirra reglna sem honum væri heimilt að setja um akstursípróttir og aksturskeppni, þá hlytu þær reglur að þurfa að standa í málefnalegu sambandi við þau markmið sem byggja að baki umferðarlögum. Væru

því takmörk fyrir því hvaða hlutverk félagasamtökum á sviði akstursíþróttar yrðu falin að óbreyttum lögum.

Í skýringum samgönguráðuneytisins kom fram að markmið umræddra reglugerðarbreytinga hefðu meðal annars verið að „akstursíþróttin yrði aðili að heildarsamtökum íþróttahreyfingarinnar á Íslandi [...] líkt og aðrar íþróttagreinir hér á landi“ og að „efla félagslega uppbyggingu íþróttarinnar á sama hátt og er hjá öðrum íþróttagreinum“. Enn fremur að tryggja að farið yrði að þeim alþjóðlegu reglum sem giltu um akstursíþróttir og aksturskeppni. Tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki séð að þessi markmið stæðu í málefnalegum tengslum við markmið umferðarlaga.

Með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til samgönguráðherra að hann tæki þegar til athugunar hvernig 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, með síðari breytingum, yrði breytt þannig að hún samræmdist lögum og hefði þá þau sjónarmið sem fram kæmu í áliti hans til hliðsjónar við þá endurskoðun. Þá tók hann fram að við boðaða endurskoðun á reglugerðinni teldi hann þörf á að hugað yrði að ábendingum sem hann hefði sett fram í áliti þessu.

Í áliti mínu, dags. 29. desember 2006, sagði meðal annars svo:

VI. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

3.

Samkvæmt lögmatísreglu íslensks stjórnvöld eru stjórnvöld bundin af lögum á þann hátt að ákvarðanir þeirra verða annars vegar að eiga sér stoð í lögum og hins vegar mega ákvarðanir þeirra ekki brjóta í bága við lög. Af þessu leiðir að stjórnvald getur ekki vikið frá lögum nema sérstök heimild sé veitt til slíkra fráviks í lögnum sjálfum eða eftir atvikum í öðrum lögum. Af lögmatísreglu íslensks stjórnvöld leiðir að hafi stjórnvaldi með lögum verið falið vald til að hafa tiltekin verkefni með höndum er almennt ekki heimilt að framselja öðrum það vald nema skýr lagaheimild þess efnis sé fyrir hendi.

Þótt heimilt sé að framselja stjórnvöld í undantekningartilvikum án beinnar lagaheimildar og þá einkum ef um er að ræða framsal valds innan sömu stofnunar eða embættis eða frá æðra stjórnvaldi til lægra setts stjórnvalds, á sú undantekning ekki við þegar um er að ræða framsal stjórnvöld til einkaréttarlegra aðila. Framsal stjórnvöld til töku lögbundinna stjórnvaldsákvarðana frá stjórnvaldi til einkaréttarlegra aðila er því aldrei heimil án þess að það liggi fyrir skýr lagaheimild þess efnis, sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: Valdmörk stjórnvalda. Tímarit lögfræðinga, 55. árg., 4. hefti, bls. 465–466 og 469.

Í skýringum samgönguráðuneytisins til mín segir að lagastoð fyrir reglugerð nr. 257/2000 með síðari breytingum sé að finna í 34. gr. umferðarlaga. Eru ákvæði laga-greinarinnar rakin og segir þar síðan:

„Af framangreindu er ljóst að löggjafinn hefur falið ráðherra að setja reglur um akstursíþróttir og aksturskeppni. Hvert skuli vera efni þeirra reglna er ekki kveðið á um í 34. gr. nema að takmörkuðu leyti. Verður því að telja að öðru leyti hafi löggjafinn gefið ráðherra frjálssar hendur með að ákveða efni reglnanna, svo framarlega sem það samrýmist lögum og reglum sem kunna að eiga við á því sviði. Verður þar af leiðandi ekki séð að ákvæðið takmarki heimild ráðherra til að fela tilteknum fagfélögum leyfisveitingar til keppna á þessu sviði, telji ráðherra það þjóna hagsmunum almennings best enda ráðherra skylt að gæta þess að fyllsta öryggis sé gætt þegar um slíka hættulega starfsemi með hættulegum tækjum er að ræða.“

Ég get fallist á það með ráðuneytinu að orðalag 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 veiti ráðherra nokkurt svigrúm til að ákveða efni þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem hann setur með heimild í 3. mgr. 34. gr. umferðarlaga. Það að ráðherra sé framselt víðtækt vald til ákvörðunar um efni stjórnvaldsfyrirmæla breytir hins vegar ekki því að af lögmætisreglu stjórnvæðingaráðgjafarinnar leiðir að við setningu stjórnvaldsfyrirmæla ber að gæta þess að þau eigi sér stoð í og samræmist gildandi lögum. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. umferðarlaga er það á valdsviði lögreglustjóra að veita leyfi til þess að halda aksturskeppni. Ákvörðun um leyfisveitingu til að halda aksturskeppni telst ótvírætt stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnvæðingaráðgjafarlaga nr. 37/1993. Ekki er að sjá að í 34. gr. umferðarlaga eða öðrum ákvæðum laga sé að finna heimild til þess að þetta verkefni lögreglustjóra sé lagt í hendur aðila utan íslenska stjórnvæðingaráðgjafarinnar, svo sem félagasamtaka eins og hér um ræðir. Breytir hér engu þótt félagasamtökum bifreiða- og bifhjólamanna hafi frá upphafi verið ætlað visst hlutverk í tengslum við aksturskeppni, samkvæmt því sem áður var rakið úr athugasemdum að baki lögum nr. 64/1978, um breytingu á eldri umferðarlögum nr. 40/1968, enda var þar ekki gert ráð fyrir að sjálft leyfisveitingavaldið yrði fært til slíkra samtaka.

Ekki verður annað ráðið af orðalagi 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, eins og það hljóðar eftir breytingu með reglugerð nr. 673/2006, en að vald til að veita leyfi til að halda aksturskeppni hafi verið framselt þeim tveimur félagasamtökum sem þar greinir, annars vegar Vélhjóla- og vélsleðaiþróttanefnd ÍSÍ og hins vegar Landssambandi íslenskra akstursfélaga (LÍA). Vek ég í því sambandi í fyrsta lagi athygli á að með framangreindri reglugerðarbreytingu var mælt svo fyrir að lögreglustjóri „skuli“ veita framangreindum tveimur félagasamtökum heimild til að halda aksturskeppni. Það orðalag bendir til þess að lögreglustjóra beri skylda til þess að veita þessum félagasamtökum heimild til að halda aksturskeppni að því er séð verður án nokkurra fyrirvara um skilyrði sem þessi félagasamtök verði að uppfylla til að öðlast leyfi. Í öðru lagi bendi ég á að í ákvæði 2. mgr. 2. gr., eins og það hljóðar eftir fyrrgreinda breytingu, segir m.a. að „í heimild lögreglustjóra til samtaka skv. 1. mgr. [felist] heimild fyrir þau til að veita öðrum félögum sem hafa akstursíþróttir á stefnuskrá sinni leyfi til keppnishalds í greininni“. Ákvæði þetta, eins og það er orðað, verður ekki skilið öðruvísi en svo að framangreindum samtökum sé falið vald til að veita leyfi til keppnishalds.

Framangreindu til stuðnings bendi ég á að í skýringum samgönguráðuneytisins til mín segir m.a. að með reglugerð nr. 252/2005 hafi „fyrirkomulag leyfisveitinga til keppnishalds í akstursíþróttum [verið] fært til tiltekinnna félaga, annars vegar nefndar á vegum ÍSÍ og hins vegar til Landssambands íslenskra akstursfélaga (LÍA)“ og að „tilgangurinn [hafi verið] að fela þessum tveimur tilteknu félögum [...] að sjá um leyfisveitingar til keppnishalds í greinum“. Verður þannig ekki annað ráðið af skýringum ráðuneytisins en að ætlunin hafi beinlínis verið að framselja vald til umræddra félagasamtaka til að annast leyfisveitingar til aksturskeppna.

Samkvæmt framanrituðu er það niðurstaða mín að með þeim breytingum á ákvæði 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, sem gerðar voru með reglugerðum nr. 252/2005 og nr. 673/2006, hafi framangreindum félagasamtökum verið falið vald til að veita leyfi til að halda aksturskeppni og að með því hafi vald til slíkra leyfisveitinga, sem samkvæmt 34. gr. umferðarlaga heyrir undir lögreglustjóra, verið framselt til aðila utan stjórnvæðingaráðgjafarinnar án lagaheimildar. Ég bendi jafnframt á að samkvæmt nefndri 34. gr. laganna er það verkefni lögreglustjóra að veita leyfi til aksturskeppni, og þá á grundvelli þeirra almennu skilyrða sem leiða af umferðarlögum og nánari reglna sem ráðherra hefur sett á grundvelli heimildarinnar í 34. gr. þeirra laga. Þarna hefur löggjafinn mælt fyrir um að þetta vald skuli vera hjá tilteknu stjórnvaldi, lögreglustjóra, og það verður ekki séð að lög standi til þess að samgönguráðherra geti á grundvelli heimildar sinnar til að setja reglur um akstursíþróttir og aksturskeppni mælt fyrir um skyldu lögreglustjóra til að veita tilgreindum samtökum umrædd leyfi.

4.

Athugun mín á þessu máli hefur orðið mér tilefni til að rifja upp að fyrir gildistöku reglugerðar nr. 257/2000 voru í gildi reglur nr. 386/1999, um akstursíþróttir og aksturskeppni, sem einnig voru settar á grundvelli 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 og þá af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem fór með þennan málaflokk. Þar sagði í 1. mgr. 2. gr. að leyfi til aksturskeppni skyldi einungis veita skipulagsbundnum samtökum er hefðu akstursíþróttir á verkefnaskrá sinni og hefðu hlotið til þess viðurkenningu dómsmálaráðuneytisins. Í 2. mgr. greinarinnar sagði að Landssamband íslenskra akstursíþróttafélaga (LÍA) og félag innan vébanda þess teldust uppfylla skilyrði 1. mgr. greinarinnar. Samkvæmt reglunum var LÍA jafnframt ætlað nokkurt hlutverk. Var þar m.a. kveðið á um að aksturskeppni skyldi fara fram undir yfirstjórn fulltrúa frá stjórn LÍA og að aksturskeppni skyldi fara fram í samræmi við keppnisreglur sem LÍA setti. Þá var einungis heimilt að nota ökutæki til aksturskeppni utan vega sem LÍA hefði skráð til keppni og skyldu bæði æfingar eða æfingarkeppnir, svo og svæði til slíkra nota, lúta yfirstjórn LÍA. Loks var kveðið á um að allur akstur þar sem undanþága frá ákvæðum um ökuskipti eða lágmarksaldur gildi skyldi fara fram samkvæmt keppnis- og öryggisreglum LÍA og undir eftirliti og samkvæmt leiðbeiningum fulltrúa LÍA.

Athugasemdir sem komu fram um framangreinda skipan mála og það að fela LÍA með ákveðnum hætti stjórnsýslu og verkefni með umræddum reglum frá 1999 urðu dóms- og kirkjumálaráðuneytinu tilefni til að endurskoða og breyta umræddum reglum og var það gert með reglugerð nr. 257/2000, um akstursíþróttir og aksturskeppni, frá 18. apríl 2000. Þar var horfið frá því að mæla fyrir um sérstöðu eða sérstakt hlutverk LÍA í tengslum við aksturskeppni. Með þeim breytingum sem gerðar voru eftir að samgönguráðuneytið tók við málaflokknum á 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 257/2000 með reglugerðum nr. 252/2005 og nr. 673/2006 hefur LÍA á ný, ásamt Vélhjóla- og vélsleðaiþróttanefnd ÍSÍ, verið falið sérstakt hlutverk, og nú þannig að þessum samtökum er beinlínis ætlað leyfisveitingarhlutverk vegna aksturskeppna, auk þess sem í síðarnefndu reglugerðinni er kveðið á um að aksturskeppni skuli fara fram í samræmi við keppnisreglur annars hvors þessara samtaka, sem leggja skuli fyrir lögreglustjóra, og að keppnir skuli fara fram undir yfirstjórn fulltrúa samtakanna sem lögreglustjóri samþykki. Ég tek það fram að eftir að dóms- og kirkjumálaráðuneytið setti áður nefnda reglugerð á árinu 2000 hafa ekki verið gerðar neinar breytingar á efni 34. gr. umferðarlaga til að skjóta lagastöðum undir þau verkefni sem færð hafa verið til frjálsra félagasamtaka eftir að samgönguráðuneytið tók við þessum málaflokki.

...
Í tilefni af ... ummælum í skýringum ráðuneytisins og af þeim upplýsingum að til standi að taka umrædda reglugerð til heildarendurskoðunar tek ég fram að enda þótt rétt kunni að vera að ákvæði 34. gr. umferðarlaga veiti ráðherra nokkurt svigrúm til að ákvarða efni þeirra reglna sem honum er heimilt að setja um akstursíþróttir og aksturskeppni á grundvelli þeirrar greinar, þá hljóta þær reglur sem settar eru að þurfa að samrýmast eða standa a.m.k. í málefnalegu sambandi við þau markmið sem búa að baki umferðarlögum almennt og ákvæði 34. gr. sérstaklega. Er þar einkum um að ræða markmið er tengjast umferðaröryggi og hættum samfara akstri ökutækja. Tel ég að enda þótt sjá meg í athugasemdum að baki breytingum á eldri umferðarlögum, sem vitnað var til í kafla IV.2 hér að framan, að gert hafi verið ráð fyrir að félagasamtök á sviði akstursíþróttanna gegndu vissu hlutverki í tengslum við eftirlit við aksturskeppnir hér á landi, og þá í samráði við lögreglustjóra þar sem keppnin væri haldin, þá séu takmörk fyrir því hvaða hlutverk slíkum félagasamtökum verði falin að óbreyttum lögum. Helgast þau takmörk bæði af þeim skorðum sem lögmætisregla stjórnsýsluréttar setur við því að einkaréttarlegum aðilum sé falið stjórnsýsluvald (sjá til hliðsjónar Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret, almindelige emner (2. útg.). Kaupmannahöfn, 2002, bls. 145) og af því að tilgangurinn með því að fela slíkum

samtökum hlutverk verður að standa í málefnalegu samhengi við framangreind markmið umferðarlaga og fyrirkomulagið að vera til þess fallið að ná þeim markmiðum.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu áliti mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 2. apríl s.á., er vísað til þess að félagasamtökum hafi verið ætlað visst hlutverk við eftirlit með bifreiða- eða bifhjólakeppni samkvæmt greinargerð með lögum nr. 64/1978 um breytingu á eldri umferðarlögum nr. 40/1968. Þá vísar ráðuneytið til þess að um mjög sérstaka íþróttagrein sé að ræða vegna hættueiginleika ökutækja og að mikilvægt sé að raunhæfur grundvöllur sé skapaður fyrir ástundun akstursíþróttá hér á landi en slíkt verði ekki gert nema tekið sé mið af því að skipulagðar aksturskeppnir séu íþróttagrein sem hvarvetna sé stunduð undir skilmálum FIA (Federation International de l'Automobile) vegna bifreiða og FIM (Federation International de Motorsport) vegna 2ja og 3ja hjóla ökutækja. Í bréfinu segir síðan m.a.:

„Í ofangreindu bréfi yðar er gagnrýnt að ráðherra hafi framselt vald til leyfisveitinga til að halda aksturskeppnir til frjálsra félagasamtaka. Í framkvæmd er það svo að lögreglustjóri hefur haft óskorað vald til að veita leyfi til að halda aksturskeppni og hefur enginn ágreiningur verið uppi vegna þessa fyrirkomulags, þrátt fyrir orðalag 2. gr. reglugerðar um akstursíþróttir og aksturskeppni.

Nú er unnið að heildarendurskoðun ofangreindrar reglugerðar og verða ábendingar yðar vegna 2. gr. reglugerðarinnar hafðar að leiðarljósi við þá vinnu. Haldnir hafa verið fundir með hagsmunaaðilum en næst á döfinni er að leita umsagnar lögreglu vegna aðkomu þeirra að aksturskeppnum.

[...]

Beðið er niðurstöðu af viðræðum ÍSÍ og LÍA vegna stofnunar sérsambands akstursíþróttá innan ÍSÍ, en að því búnu er ekkert því til fyrirstöðu að komið verði á varanlegu framtíðarskipulagi akstursíþróttá hér á landi og lagaramma í samræmi við það.“

Hinn 6. júní 2007 gaf samgönguráðherra út nýja reglugerð nr. 507/2007, um akstursíþróttir og aksturskeppni, í stað reglugerðar nr. 257/2000.

18.0. Sjávarútvegsmál.

18.1. Veðiheimildir í úthafskarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Lögætisreglan. Réttaróvissa. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 4163/2004)

Útgerðarfélagið A ehf. kvartaði yfir því að með reglugerð nr. 271/2004, um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004, hefði sjávarútvegráðherra tekið ákvörðun um leyfilegan heildarafla íslenskra fiskiskipa í úthafskarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögunnar á því ári án þess að legið hafi fyrir tillaga Hafrannsóknastofnunar um heildarafla samkvæmt ákvæði 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og því hafi lagaskilyrði fyrir þeirri ákvörðun ráðherra ekki verið uppfyllt. Einnig hélt A ehf. því fram að með reglugerð nr. 409/2004, sem breytti reglugerð nr. 271/2004, hafi verið lagt til grundvallar að allur karfaafli fiskiskipa sem stunda úthafskarfaveiðar á tilteknu svæði innan íslenskrar fiskveiðilögsögu yrði reiknaður sem úthafskarfi óháð því hvort karfinn væri úthafskarfi eða annar karfi. Með þessum veiðum hafi veiðialag á karfa innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi aukist sem þeim nemur. Karfaveiði skips í eigu A ehf. hafi því eðlilega minnkað með aukinni veiði úthafsveiðiskipa á karfa innan íslenskrar lögsögu.

Umboðsmaður tók fram að álitæfnið í þessu máli snerist um það hvort sjávarútvegráðuneytinu hafi með reglugerð nr. 271/2004 verið heimilt að veita þeim íslensku skipum, sem höfðu yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa, heimild til að veiða þann deilistofn innan fiskveiðilögsögunnar. Hann vék að því að aflaheimildum í karfa innan íslensku fiskveiðilögsögunnar væri úthlutað til einstakra fiskiskipa á grundvelli laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Aflaheimildum í úthafskarfa væri hins vegar úthlutað til einstakra skipa samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Við nýtingu aflaheimilda í mismunandi tegundum eða fiskistofnum, s.s. úthafskarfa og djúpkarfa, kynnu hagsmunir þeirra útgerða, sem hafa yfir að ráða í einni tegund eða stofni, með einum eða öðrum hætti að rekast á við hagsmuni þeirra sem ráða yfir heimildum í öðrum tegundum eða stofnum. Reglur stjórnvalda um nýtingu aflaheimilda í einni tegund eða stofni kynnu því að hafa í för með sér skerðingar á hagsmunum þeirra sem ráða yfir aflaheimildum í öðrum tegundum eða öðrum stofnum. Umboðsmaður rakti ákvæði 3.–5. gr. laga nr. 151/1996 og þær skýringar sem koma fram í lögskýringargögnum um þessi ákvæði. Það var niðurstaða hans að það mætti ráða af þessum gögnum og með hliðsjón af aðdraganda laganna að það hafi að líkindum verið ætlun löggjafans að gera lagaumhverfið þannig úr garði að heildstæð stjórn veiða úr deilistofnum gæti farið fram, hvort sem slíkar veiðar ættu sér stað innan eða utan fiskveiðilögsögunnar og þá að gættum meginreglum laga nr. 38/1990.

Hvað sem þessu líði taldi umboðsmaður að af lestri laga nr. 151/1996 fengist vart séð að með ákvæðum laganna, einkum 5. gr., hafi sjávarútvegráðuneytinu verið fengin heimild til að mæla svo fyrir að íslensk skip, sem hafa yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa samkvæmt veiðireynslu utan lögsögunnar eða með framsali slíkra heimilda, geti veitt þá tegund innan lögsögunnar eins og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 mælti fyrir um. Það var mat umboðsmanns eins og kvörtunin væri sett fram og í ljósi þeirra sjónarmiða sem leiða mætti af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996 að ekki væri tilefni til að ganga lengra en að leggja á það áherslu að mikilvægt væri að ekki ríkti réttaróvissa um hvort og þá að

hvaða marki stjórnvöld fiskveiðistjórnarmála gætu á hverjum tíma tekið ákvarðanir um hvort skip, sem hafa yfir að ráða aflaheimildum í deilistofnum sem byggðar eru á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, gætu veitt innan fiskveiðilögsögunnar. Væri þá einnig horft til réttarstöðu þeirra útgerða sem eiga skip sem hafa slíkar heimildir og sækja í karfastofn innan lögsögunnar sem vísindalegar rannsóknir gefa vísbendingu um að geti hugsanlega verið af sömu stofngerð og úthafskarfi sem þar veiðist. Í þessu sambandi vék umboðsmaður að 75. gr. stjórnarskrárinnar. Af lagaáskilnaðarreglu greinarinnar leiddi að mikilvægt væri að lagareglur væru skýrar og löggjafinn hefði sjálfur tekið afstöðu til meginreglna um skipan þeirra. Það væri eðlilegra og í betra samræmi við framangreint stjórnarskrárákvæði að afstaða löggjafans til heimilda skipa, sem fá úthlutað veiðiheimildum á grundvelli laga nr. 151/1996, til að veiða samkvæmt þeim heimildum innan lögsögunnar og hafa þannig áhrif á mögulegar veiðar skipa sem njóta réttinda þar á grundvelli laga nr. 38/1990 kæmi beint fram í lagareglum um þessi mál í stað þess að byggt sé á ætluðum vilja löggjafans sem kynni að verða studdur með ummælum í lögskýringargögnum.

Það var niðurstaða umboðsmanns að sömu sjónarmið og hér að ofan giltu um þann þátt kvörtunarinnar er laut að því að ráðherra hefði með umræddri reglugerð nr. 271/2004 úthlutað veiðiheimildum innan íslensku lögsögunnar án þess að hafa fengið tillögur þar um frá Hafrannsóknastofnuninni. Með tilliti til skýringa sjávarútvegsráðuneytisins um samráð við stofnunina og í ljósi réttaróvissu taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að taka endanlega afstöðu til þess hvort og þá að hvaða marki ráðuneytið væri bundið af fyrirmælum 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 um lögbundna álitsumleitan þegar það setti reglugerðina, og ef svo var hvort ráðuneytið hafi fylgt þeim fyrirmælum við undirbúning slíkrar reglugerðar.

Með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að hugað verði að því hvort og þá hvaða lagabreytinga sé þörf þannig að kveðið verði með skýrari hætti á um heimildir stjórnvalda fiskveiðistjórnarmála við þær aðstæður sem mál þetta fjallaði um og þá með þau sjónarmið sem fram kæmu í þessu álitu í huga.

Í álitu mínu, dags. 24. apríl 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

2.

Ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004, sbr. og 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004, er rakið í upphafi kafla II hér að framan. Eins og þar kemur fram afmörkuðu þær línur, sem dregnar voru samkvæmt punktum sem fram koma í 1. og 2. mgr. 3. gr., svokallað „deilivæði“ til veiða á úthafskarfa. Ljóst er að svæðið samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar er að hluta innan íslensku fiskveiðilögsögunnar, sbr. bréf sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 26. ágúst 2004. Með ákvæðinu var því þeim skipum, sem hafa aflaheimildir í úthafskarfa, veitt heimild til að veiða innan lögsögunnar og jafnframt lagt til grundvallar með þeirri breytingu sem gerð var á reglugerð nr. 271/2004 með 1. gr. reglugerðar nr. 409/2004 að allur karfaafli skips, sem stundar veiðar með flotvörpu á þessum svæðum, reiknist til aflamarks skipsins í úthafskarfa samkvæmt reglugerðinni.

Eins og rakið er í bréfi mínu til sjávarútvegsráðuneytisins skil ég skýringar þess til mín svo að sú stjórnun sem ákveðin var með reglugerð nr. 271/2004 sé byggð á því að með henni sé verið að mæla fyrir um veiðar úr „úthafskarfastofnum“ í heild og þar með einnig veiðar úr þessum stofnum, þ.m.t. heildarafla, innan íslensku fiskveiðilögsögunnar á hinu tilgreinda svæði, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Í 12. gr. reglugerðarinnar segir að hún sé sett

samkvæmt heimild í lögum nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, og lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Fyrirspurnir mínar til sjávarútvegsráðuneytisins hafa beinst að því að staðreyna á grundvelli hvaða ákvæða í lögum nr. 151/1996 ráðuneytið taldi sér heimilt að mæla fyrir um veiðar úr úthafskarfastofnum með reglugerð nr. 271/2004 innan fiskveiðilögsögu Íslands og heimila þannig íslenskum skipum sem byggðu veiðar sínar á úthlutun aflaheimilda samkvæmt sérstökum reglum 2.–6. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 að veiða innan íslensku lögsögunnar. Ég tek fram að þótt sagt sé í reglugerð nr. 271/2004 að hún sé einnig sett með heimild í lögum nr. 38/1990 verður ekki séð að slíkar heimildir sé að finna í þeim lögum, enda ekki um það að ræða að veiðiheimildum þessara skipa vegna veiða á svonefndum úthafskarfa innan lögsögunnar sé úthlutað til þeirra á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í lögum nr. 38/1990. Um heimild erlendra skipa til að veiða úr umræddum úthafskarfastofni innan íslensku lögsögunnar fer eftir 3. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, en samkvæmt því ákvæði er erlendum skipum sem til þess hafa leyfi á grundvelli milliríkjasamninga heimilt að veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Í skýringum ráðuneytisins til mín, dags. 3. febrúar 2005, segir svo:

„Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands segir að ráðherra skuli með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það talið nauðsynlegt til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskistofna er veiðast innan og utan lögsögunnar og skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg séu. Reglugerð nr. 271/2004 um veiðar á úthafskarfa 2004 er gefin út með stoð í lögum nr. 151/1996. Í 5. mgr. 4. gr. sömu laga er fjallað um þær reglur sem ráðherra getur sett í þeim tilvikum sem Ísland hefur nýtt sér rétt sinn til að mótmæla samþykktum um fiskveiðistjórn, sem gerðar hafa verið á grundvelli samnings sem Ísland er aðili að. Í lokamálslið þeirrar greinar segir m.a. að ákvæði 5. gr. gildi í þeim tilvikum eftir því sem við geti átt. Á grundvelli þessa og með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151, 27. desember 1996, hefur ráðuneytið ákveðið að sömu reglur giltu við veiðar á deilistofnum, án tillits til þess, hvort þær færu fram utan lögsögunnar eða innan. Ef gera ætti greinarmun á því við nýtingu aflamarks hvort veiðar færu fram innan eða utan lögsögunnar þá kæmi upp staða, sem væri mjög flókin og nánast óviðráðanleg auk þess sem mikil óvissa við lagaframkvæmdina skapaðist. Má í því sambandi benda á að við veiðar á deilistofnum stundar skip iðulega veiðar bæði innan og utan íslensku lögsögunnar í sömu veiðiferð.“

Þá tekur sjávarútvegsráðuneytið meðal annars eftirfarandi fram í skýringarbréfi sínu til mín, dags. 8. janúar 2006:

„Ráðuneytið telur heimildir sínar til umræddra ákvarðana byggja á 3.–5. gr. laga 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Ákvæði umræddra laga eru að mati ráðuneytisins sérreglur er víkja til hliðar reglum laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða sem gilda að öðru leyti um veiðar innan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

Lög nr. 151/1996 voru sett til að bregðast við nýjum aðstæðum er þá voru að skapast vegna aukinnar sóknar íslenskra og erlendra fiskiskipa í fiskistofna sem veiðanlegir eru utan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Jafnframt var með þeim miðað að því að koma til móts við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hafði undirgengist með því að gerast aðili að hafréttar- og úthafsveiðisamningi Sameinuðu þjóðanna. Aðdraganda laganna er lýst í greinargerð með frumvarpi til laganna, en það var unnið á grundvelli starfs nefndar sem skipuð var þingmönnum úr öllum þingflokkum auk fulltrúa helstu hagsmunasamtaka.

Líkt og lesa má úr lögnum og lögskýringargögnum með þeim var ætlunin að lögin gerðu stjórnvöldum kleift að stjórna veiðum íslenskra skipa utan lögsögu með sama hætti og gert er innan lögsögu að því marki sem unnt er vegna alþjóðlegra skuldbindinga og aðstæðna sem kunna að vera með öðrum hætti en raunin er innan íslenskrar fiskveiðilögsögu. Var í þessu sambandi sérstaklega horft til svokallaðra íslenskra deilistofna og gera lögin ráð fyrir sérstökum reglum varðandi stjórnun veiða úr þeim. Var lögnum ætlað að tryggja að unnt væri að stjórna veiðum úr slíkum stofnum innan og utan lögsögu með sama hætti, enda öllum er að málinu komu ljóst að annað er ómögulegt í raun.“

Þá eru í sama bréfi ráðuneytisins til mín ítarlega raktar athugasemdir greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 151/1996. Þá er, eins og rakið er í kafla III hér að framan, í þessu sambandi vikið að ákvæðum laga nr. 68/1981, um aðild Íslands að samningi um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur-Atlantshafi og alþjóðasamning um það efni frá 18. nóvember 1980.

Lög nr. 151/1996 bera heitið „um fiskveiðar utan lögsögu Íslands“ og í 1. gr. segir að ákvæði þess kafla, þ.e. I. kafla, taki til veiða íslenskra skipa úr nytjastofnum „utan lögsögu Íslands“, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Í einstökum ákvæðum laganna er mælt fyrir um að ráðherra geti sett reglur um veiðar íslenskra skipa utan lögsögu, sbr. 3. gr., og að um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum, sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, skuli gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða „eftir því sem við getur átt“, sbr. þó ákvæði 5. gr.

Í 3. gr. laga nr. 151/1996 segir:

„Ráðherra getur sett reglur um veiðar íslenskra skipa utan lögsögu sem nauðsynlegar eru til að fullnægja almennum skyldum Íslands til verndunar lifandi auðlindum hafsins eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.“

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 151/1996 segir svo um þessa grein:

„Með þessu ákvæði er lagt til að ráðherra sé heimilað að setja reglur til að fullnægja þeirri almennu hafréttarskyldu Íslands að vernda lifandi auðlindir hafsins. Að því er varðar úthafið kemur þessi skylda fram í 2. kafla VII. hluta hafréttarsamningsins og er nánar útfærð í úthafsveiðisamningnum, einkum II. hluta hans. Hér er um sjálfstæða skyldu Íslands að ræða án þess að til þess þurfi að koma frekari skuldbindingar samkvæmt öðrum samningum en þeim sem hér eru nefndir.“ (Alþt. 1996–1997, A-deild, bls. 699.)

Í 2. mgr. 4. gr. laganna eru síðan svohljóðandi ákvæði:

„Ráðherra skal með reglugerð binda veiðar íslenskra skipa á úthafinu sérstökum leyfum sé það nauðsynlegt vegna alþjóðlegra samningsskuldbindinga Íslands, til þess að fullnægja almennum ákvörðunum sem teknar eru með stoð í 3. gr., eða til að vernda hagsmuni Íslands að því er varðar fiskstofna sem um ræðir í 5. gr., og eru veiðar í þessum tilvikum óheimilar án slíkra leyfa. Skulu leyfin bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru. [...]“

Um þessi ákvæði segir m.a. í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 151/1996:

„Í 2. mgr. eru nefnd þrjú tilvik þar sem ráðherra er skylt að leyfisbinda veiðar íslenskra skipa á úthafinu:

[...]

Í þriðja lagi ef það er nauðsynlegt til þess að vernda hagsmunum Íslands að því er varðar fiskstofna sem veiðast bæði innan og utan íslensku lögsögunnar. Í þessu sambandi skal bent á að nauðsynlegt kann að vera fyrir íslensk stjórnvöld að sýna frumkvæði í verndaraðgerðum hvað varðar viðkomandi stofna, enda þótt ekki sé á þeirri stundu sýnt fram á að slíkra aðgerða sé þörf til þess að fullnægja skyldum Íslands til verndunar lifandi auðlindum hafsins. Skoða ber þetta ákvæði m.a. í ljósi 116. gr. hafréttarsamningsins en samkvæmt henni er heimild ríkja til að láta ríkisborgara sína stunda veiðar á úthafinu háð því að réttindi, skyldur og hagsmunir strandríkja séu virt. Einnig er vert að geta þess að í 7. gr. úthafsveiðisamningsins er byggt á því að verndunar- og stjórnunarreglur, sem samþykktar eru fyrir úthafið annars vegar og þær sem ákveðnar eru fyrir innlenda lögsögu hins vegar, skuli vera samþýðanlegar. Ákvæði sama efnis er í 5. gr. samnings um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar á Norðaustur-Atlantshafi sem Ísland er aðili að.

Sérstaklega er tekið fram í 2. málsl. 2. mgr. að viðkomandi veiðileyfi skuli bundin þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru.“ (Alþt. 1996–1997, A-deild, bls. 699–700.)

Í 5. gr. laga nr. 151/1996 eru ákvæði er varða úthlutun heimilda til veiða úr svonefndum deilistofnum, þ.e. stofnum sem veiðast bæði innan og utan lögsögu Íslands. Úthafskaerfi hefur af hálfu stjórnvalda verið felldur undir þá skilgreiningu og samkvæmt því hefur heimildum til veiða á honum verið úthlutað á grundvelli þeirra ákvæða. Ákvæði 5. gr. laga nr. 151/1996 er svohljóðandi í heild sinni:

„Um veiðar utan lögsögu Íslands úr stofnum, sem veiðast bæði innan og utan hennar, íslenskum deilistofnum, skulu gilda ákvæði laga um stjórn fiskveiða eftir því sem við getur átt, sbr. þó ákvæði þessarar greinar.

Sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr slíkum stofni sem samfelld veiðireynsla er á skal aflahlutdeild einstakra skipa ákvæðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðireynsla telst samfelld samkvæmt lögum þessum hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni a.m.k. þrisvar sinnum á undangengnum sex árum svarað til a.m.k. þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.

Hafi skip, sem reglulega hefur stundað veiðar úr stofni sem varanleg veiðireynsla er á, tafist frá veiðum í a.m.k. sex mánuði samfellt vegna meiri háttar tjóns eða bilana skal við ákvörðun aflahlutdeildar á grundvelli veiðireynslu skv. 2. mgr. reikna skipinu afla á því tímabili sem frátafirnar verða. Skal aflinn fyrir hvert heilt veiðitímabil talinn nema sama hlutfalli af heildarafla og nam meðaltalshlutfalli skipsins í heildarafla af viðkomandi tegund á þeim tveimur veiðitímabilum sem næst liggja því tímabili eða þeim tímabilum sem frátafirnar verða. Verði frátafirnar aðeins hluta veiðitímabils skal reikna aflareynsluna hlutfallslega að teknu tilliti til almennra aflabragða þann hluta veiðitímabils sem frátafirnar verða.

Ráðherra getur bundið úthlutun skv. 2. og 6. mgr. því skilyrði að skip afsali sér aflaheimildum innan lögsögu Íslands er nemi, reiknað í þorskígildum, allt að 15% af þeim aflaheimildum sem ákveðnar eru á grundvelli þeirra málsgreina. Þær útgerðir, sem ekki geta uppfyllt skilyrði þessarar málsgreinar, skulu sæta skerðingu á úthlutaðum aflaheimildum samkvæmt þessari grein sem þessu nemur.

Þeim aflaheimildum, sem ekki er úthlutað samkvæmt framansögðu, skal ráðstafað með þeim hætti sem um ræðir í 6. mgr.

Sé ekki fyrir hendi samfelld veiðireynsla úr viðkomandi stofni skal ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Skal hann við þá ákvörðun m.a. taka mið af fyrri veiðum skips. Einnig getur hann tekið mið af stærð skips, gerð þess eða búnaði og öðrum atriðum er máli skipta. Þá getur hann ráðstafað veiðiheimildum til skipa þeirra útgerða sem að undangenginni auglýsingu hafa lýst sig með skuldbindandi hætti reiðubúnað til þess að afsala af viðkomandi skipi mestum aflaheimildum, reiknað í þorskígildum, á tegundum sem heildarafl er takmarkaður af.

Þeim aflaheimildum, sem afsalað hefur verið á grundvelli 1. másl. 4. mgr. eða á grundvelli 6. mgr., skal úthlutað til annarra skipa í hlutfalli við samanlagða aflahlutdeild sem þau hafa, í þorskígildum talið, á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga um stjórn fiskveiða eða á grundvelli þessara laga.

Ráðherra er heimilt að veita íslenskum skipum, sem ekki hafa leyfi til veiða í atvinnuskyni í íslenskri lögsögu skv. 1. mgr. 4. gr. laga um stjórn fiskveiða, leyfi til veiða úr þeim stofnum sem um ræðir í þessari grein utan lögsögunnar, enda uppfylli þau skilyrði lokamálsliðar 2. mgr. 4. gr. þessara laga. Þá skulu slík skip koma til greina við úthlutun aflahlutdeildar, enda hafi þau veiðireynslu úr viðkomandi stofni.

Ráðherra getur, þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar, ákveðið að allt að 5% heildaraflans verði sérstaklega úthlutað til þeirra skipa sem hófu veiðar úr viðkomandi stofni.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 151/1996 segir meðal annars svo um 5. gr.:

„Í 1. mgr. er lagt til að ákvæði laganna um stjórn fiskveiða gildi eftir því sem við getur átt um veiðar utan íslensku lögsögunnar úr íslenskum deilistofnum, þ.e. stofnum sem veiðast bæði innan og utan lögsögumarkanna. Ákvæði þetta verður að sjálfsögðu að skilja með þeim fyrirvara að samningar við önnur ríki eða ákvarðanir innan svæðisbundinna stofnana geta sett þessum veiðum sérstakar takmarkanir. Verður að telja mjög æskilegt að samræmd stjórn gildi um veiðar úr slíkum stofnum hvort sem þær fara fram innan eða utan lögsögu. Þannig hefur þessu verið varið með nýtingu loðnustofnsins til þessa. Þar hefur kvóta verið úthlutað til skipa án tillits til þess hvort hann er veiddur innan eða utan lögsögumarkna og gilda allar sömu reglur um veiðarnar án tillits til þess hvar þær fara fram, að teknu tilliti til samningsákvæða um tilkynningaskyldu o.fl. Af upphafsorðum 2. mgr. er ljóst að ekki er ætlunin að hrófla við aflahlutdeild skipa sem úthlutað hefur verið fyrir gildistöku laga þessara.

Í 5. gr er lagt til að mismunandi ákvæði gildi eftir því hvort veiðireynsla er samfelld úr viðkomandi stofni eða ekki. Varðandi fyrra tilvikid er í 2. mgr. fylgt þeirri meginreglu, sem fram kemur í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, að þar sem heildarafl er ákveðinn skuli úthluta tilteknu aflamarki til einstakra skipa á grundvelli veiðireynslu þeirra. Er sérstaklega tekið fram í þessu sambandi hvenær veiðireynsla telst samfelld. Er miðað við að afli íslenskra skipa hafi í a.m.k. þrjú af undangengnum sex almanaksárum svarað til a.m.k. þriðjungs þess sem íslensk stjórnvöld hafa til skipta í umrætt sinn. Er kveðið svo á að aflahlutdeild hvers skips skuli miðast við þrjú bestu veiðitímabil þess. Þegar rætt er um veiðitímabil er átt við þau árlegu tímabil, eða vertíðir, sem viðkomandi veiðar standa venjulega. Þegar ekki er hægt að afmarka slík tímabil sýnist augljóst að miðað sé við fiskveiðiár hafi viðkomandi stofni verið stjórnað með stoð í lögum um stjórn fiskveiða en almanaksár í öðrum tilvikum. Af þessu má ljóst vera að um mismunandi viðmiðunartímabil getur verið að ræða eftir því hvort metin er veiðireynsla einstakra skipa eða metið er hvort veiðireynsla íslenskra skipa telst samfelld úr tilteknum stofni.

Með 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til þess að binda úthlutun aflamarks skv. 2. mgr. því skilyrði að viðkomandi skip afsali sér aflaheimildum innan lögsögu Íslands, er svari, reiknað í þorskígildum, til allt að 15% af þeim aflaheimildum sem til skipta koma samkvæmt þeirri málsgrein. Umreikningur veiðiheimilda í þorskígildi er byggður á verðmætastuðlum sem gefnir eru út af sjávarútvegsráðuneytinu með stoð í lögum um stjórn fiskveiða. Til þess að jafnræðis sé gætt skal ráðherra láta þær útgerðir sem ekki geta afsalað sér aflaheimildum innan íslenskrar lögsögu sæta skerðingu á úthlutaðum aflaheimildum skv. 5. gr.

Þegar ekki er um að ræða veiðireynslu sem telst samfelld skal ráðherra skv. 5. mgr. engu að síður ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Er honum þá skylt að taka mið af fyrri veiðum skips meðal annarra atriða. Vísað er til athugasemda við 1. mgr. 6. gr., sem þó eru ekki tæmandi taldar um það hvaða viðmiðun hann getur að öðru leyti lagt til grundvallar úthlutun og hvaða aðferðum hann getur beitt við hana. Sérstaklega er tekið fram í niðurlagsákvæði 5. mgr. að ráðherra geti með sérstakri aðferð úthlutað veiðiheimildum til útgerða þeirra skipa sem láta fyrir þær aðrar veiðiheimildir.

Í 6. mgr. er gert er ráð fyrir að þær aflaheimildir sem útgerðir hafa afsalað af skipum sínum á grundvelli 1. másl. 3. mgr. og á grundvelli 5. gr. skuli ráðstafað til annarra skipa í hlutfalli við samanlagða aflahlutdeild hvers þeirra.

Eftir að í íslenska fiskiskipaflotann hafa bæst skip, sem ekki hafa leyfi til veiða innan íslensku lögsögunnar, skapast sérstök vandamál varðandi veiðar úr deilistofnum sem grein þessi tekur til. Með ákvæði 7. mgr. er tekinn af vafi um heimildir ráðherra til að veita slíkum skipum leyfi til veiða úr viðkomandi stofni komi til leyfisbindingar veiðanna á grundvelli 2. mgr. 4. gr. Þessi heimild er þó bundin við veiðar utan lögsögunnar. Jafnframt skulu þessi skip koma til greina við úthlutun aflahlutdeilda hafi þau veiðireynslu úr viðkomandi stofni.

Með ákvæði lokamálgreinar 5. gr. er ætlunin að veita ráðherra heimild til þess að verðlauna sérstaklega frumkvöðla í veiðum á úthafinu.“ (Alþt. 1996–1997, A-deild, bls. 701–702.)

Samkvæmt gögnum málsins hefur sjávarútvegsráðuneytið lagt til grundvallar að úthafskarfi sé „deilistofn“ í merkingu 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Ég tek fram að ég tel mig hvorki hafa forsendur til þess að fjalla sérstaklega um það mat stjórnvalda sem liggur til grundvallar þeirri afstöðu né um afmörkun á þeim „deilivæðum“ sem mælt var fyrir um í 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004. Með þá afstöðu í huga að stofn úthafskarfa sé „deilistofn“ verður hins vegar í samræmi við 1. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 að leggja til grundvallar að um veiðar „utan lögsögu Íslands“ úr slíkum stofnum gildi lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, „eftir því sem við getur átt“, sbr. þó sérreglur annarra ákvæða 5. gr. sem teknar eru orðrétt upp hér að framan. Álitæfnið í máli þessu snýst ekki um veiðar á deilistofni „utan lögsögu Íslands“ heldur hvort ráðuneytinu hafi með ofangreindri reglugerð nr. 271/2004 verið heimilt að veita þeim íslensku skipum, sem höfðu yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa, heimild til að veiða þann deilistofn „innan“ fiskveiði-lögsögunnar.

Aflaheimildum í karfa innan íslensku fiskveiðilögsögunnar var úthlutað til einstakra fiskiskipa á grundvelli laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Aflaheimildum í úthafskarfa var hins vegar úthlutað til einstakra fiskiskipa samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996. Heimildir sem einstakar útgerðir hafa til veiða úr úthafskarfastofninum annars vegar og djúpkarfastofninum hins vegar byggjast því á tveimur jafngildum lagaheimildum. Við nýtingu aflaheimilda í mismunandi tegundum eða fiskistofnum, s.s. úthafskarfa og djúpkarfa, kunna hagsmunir þeirra útgerða, sem hafa yfir heimildum að ráða í einni tegund eða stofni, með einum eða öðrum hætti að rekast á við hagsmuni þeirra sem ráða yfir

heimildum í öðrum tegundum eða stofnum. Reglur sem stjórnvöld setja og varða nýtingu aflaheimilda í einni tegund eða stofni kunna því að hafa í för með sér skerðingar, af einum eða öðrum toga, á hagsmunum þeirra sem ráða yfir aflaheimildum í öðrum tegundum eða öðrum stofnum.

Að þessu virtu hefur athugun mín, eins og fyrr getur, beinst að því að afla skýringa og upplýsinga til að hægt sé að taka afstöðu til þess hvort skilyrði lögmætisreglunnar hafi verið uppfyllt við útgáfu reglugerðar nr. 271/2004. Í því efni er rétt að minna á að kvörtun A ehf. byggir í reynd á því að ráðherra hafi með því að heimila íslenskum skipum sem ekki voru komin að umræddum veiðiheimildum á grundvelli úthlutunar samkvæmt reglum laga nr. 38/1990, heldur laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, skert þau réttindi sem A ehf. hafði til karfaveiða innan íslensku lögsögunnar.

Af lestri tilvitnaðra lögskýringargagna að baki lögum nr. 151/1996 og með hliðsjón af aðdraganda laganna má ráða að það hafi að líkindum verið ætlun löggjafans að gera lagaumhverfið þannig úr garði að heildstæð stjórnun veiða úr deilistofnum gæti farið fram, hvort sem slíkar veiðar ættu sér stað innan eða utan lögsögunnar og þá að gættum meginreglum laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Hvað sem því líður tel ég að af lestri laga nr. 151/1996 fáiast vart séð að með ákvæðum laganna, sbr. einkum 5. gr. sem sjávarútvegsráðuneytið hefur vísað til, hafi ráðuneytinu verið fengin heimild til að mæla svo fyrir að íslensk skip, sem hefur yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa samkvæmt veiðireynslu utan lögsögunnar eða með framsali slíkra heimilda, geti veitt þá tegund innan lögsögunnar eins og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 mælti fyrir um. Til þess þurfti viðkomandi skip þá að fullnægja ákvæðum hinna almennu fiskveiðistjórnunarlaga nr. 38/1990 um að hafa yfir að ráða aflaheimildum í viðkomandi deilistofni sem skipið hefði fengið á grundvelli veiðireynslu þess innan lögsögunnar eða að útgerð skipsins hefði aflað sér slíkra heimilda fyrir framsal. Á þetta ekki síst við þegar ætla má að veiðar skipa innan lögsögunnar á úthafskarfa, á grundvelli aflaheimilda í þeim stofni sem myndast hefur vegna veiðireynslu utan lögsögunnar, kunni að hafa tiltekin áhrif við að takmarka sóknarmöguleika skipa með aflaheimildir í karfa sem þar veiðist, þ.e. djúpkarfa og gullkarfa. Ég minni í þessu sambandi á það að í fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum, einkum minnisblaði Hafrannsóknastofnunarinnar, sem vitnað er til í kafla III hér að framan, kemur fram að varðandi úthafskarfastofninn hafi sú staða verið uppi á þeim tíma sem reglugerð nr. 271/2004 var sett að ekki var aðeins allmikil óvissa um stofngerð hans og tengsl við þann stofn karfa sem veiddist við Ísland heldur virtist einnig hugsanlegt að dreifing stofnanna skaraðist. Af því leiddi að ekki var hægt að útiloka að skip sem stundaði veiðar á úthafskarfa kynni jafnframt að fá þann karfa sem sætir takmörkunum samkvæmt lögum nr. 38/1990 og öfugt.

Ég tek fram að tilvísanir sjávarútvegsráðuneytisins til laga nr. 68/1981 breyta engu um þá réttaróvissu sem er til staðar í þessum efnum enda var þar einungis verið að veita ríkisstjórninni heimild til að fullgilda umræddan samning um framtíðarsamvinnu ríkja varðandi fiskveiðar í Norðaustur-Atlantshafi og var sjávarútvegsráðherra aðeins fengin heimild í ákvæði 2. gr. laganna til að setja reglur um „framkvæmd“ samningsins. Eins og segir í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 68/1981 var þeirri alþjóðlegu fiskveiðinefnd, sem stofnað var til með samningnum, „ætlað það hlutverk fyrst og fremst að gera tillögur um fiskveiðar utan þeirra svæða sem falla undir fiskveiðilögsögu samningsaðila, og [skyldi] hún gera ályktanir um veiðar innan fiskveiðilögsögu aðila aðeins ef hlutaðeigandi aðili [óskaði] þess“. (Alþt. 1980–1981, A-deild, bls. 2223). Ákvæði 6. gr. samningsins sem ráðuneytið vísar til áréttar einungis þennan skilning.

Eins og kvörtun þessa máls er fram sett, og í ljósi þeirra sjónarmiða sem leiða má af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996, sbr. framangreint, tel ég ekki tilefni til að ganga hér lengra en að leggja á það áherslu að mikilvægt er að ekki ríki réttaróvissa um hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld fiskveiðistjórnunarmála geti á hverjum tíma

tekið ákvarðanir um hvort skip, sem hafa yfir að ráða aflaheimildum í deilistofnum sem byggðar eru á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, geti veitt innan fiskveiðilögsögunnar. Er þá einnig horft til réttarstöðu þeirra útgerða sem eiga skip sem hafa slíkar heimildir og sækja í karfastofn innan lögsögunnar sem vísindalegar rannsóknir gefa vísbendingu um að geti hugsanlega verið af sömu stofngerð og úthafskarfi sem þar veiðist. Þá skiptir einnig máli eins um er fjallað í kafla IV.2 hér á eftir að ótvírætt sé hvaða reglur eigi við um undirbúning slíkra ákvarðana af hálfu stjórnvalda, þ.m.t. um vísindalega ráðgjöf.

Því hefur áður verið lýst að samkvæmt orðanna hljóðan er í þeim lagatexta sem Alþingi hefur samþykkt greint á milli veitingar heimilda til fiskveiða innan landhelginnar annars vegar og utan hennar hins vegar. Í þessum lagareglum felst jafnframt inngrip löggjafans í atvinnustarfsemi þeirra sem stunda fiskveiðar við Ísland. Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar mæla fyrir um vernd atvinnufrelsis og af lagaáskilnaðarreglu greinarinnar leiðir að mikilvægt er að lagareglur á þessu sviði séu skýrar og löggjafinn hafi sjálfur tekið afstöðu til meginreglna um skipan þeirra. Í þessu máli byggja stjórnvöld á ætluðum vilja löggjafans sem kann að verða studdur með ummælum í lögskýringargögnum. Hér er eðlilegra og í betra samræmi við framangreint stjórnarskrárákvæði að afstaða löggjafans til heimilda skipa, sem fá úthlutað veiðiheimildum á grundvelli laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, til að veiða samkvæmt þeim heimildum innan lögsögunnar og hafa þannig áhrif á mögulegar veiðar skipa sem njóta réttinda þar á grundvelli hinna almennu fiskveiðistjórnunarlaganna, komi beint fram í lagareglum um þessi mál.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði sjávarútvegsráðuneytinu bréf, dags. 7. febrúar 2007, þar sem ég tók fram að mér væri kunnugt um frumvarp sem lagt hefði verið fram á Alþingi til breytinga á lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (þingskjal nr. 239, mál nr. 236). Óskaði ég eftir upplýsingum um hvort og þá að hvaða leyti frumvarpi þessu væri ætlað að koma til móts við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu mínu. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 16. mars s.á., segir m.a.:

„Eins og fram kom í bréfum þeim, sem ráðuneytið sendi yður vegna ofangreinds máls og einnig á fundum sem starfsmenn ráðuneytisins áttu með yður af sama tilefni, er það álit ráðuneytisins að sú aðferð sem höfð hefur verið við stjórn úthafskarfa-veiða og þær reglur sem ráðuneytið hefur sett í því sambandi hafi verið í samræmi við lög. Ráðuneytið getur þó, með vísan til sjónarmiða sem fram komu í tilvitnuðu álitinu yðar, tekið undir að æskilegt sé að skýra nokkuð lagaheimildir ráðherra til að setja reglur um stjórn á veiðum úr deilistofnum innan fiskveiðilandhelginnar. Ofangreint lagafrumvarp var lagt fram m.a. í því skyni. Þegar ráðuneytið kynnti 1. gr. lagafrumvarpsins fyrir sjávarútvegsnefnd Alþingis í nóvembermánuði sl. gerði það grein fyrir þeim tilgangi frumvarpsins og vísaði í því sambandi til álits yðar í máli nr. 4163/2004. Frumvarpið hefur síðan verið til meðferðar hjá sjávarútvegsnefnd og er nú ljóst að ekki næst að afgreiða það úr nefndinni á yfirstandandi þingi.“

Umrætt frumvarp var enn til meðferðar í sjávarútvegsnefnd við lok 133. löggjafarþings.

18.2.

Úthlutun byggðakvóta. Álitsumleitan.
Valdsvið. Rannsóknarreglan.
(Mál nr. 4477/2005)

Fyrirtækið A ehf. kvartaði yfir úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins þar sem synjað var um endurupptöku þeirrar ákvörðunar ráðuneytisins að gefa út reglur um úthlutun byggðakvóta í sveitarfélaginu X fiskveiðiárið 2004–2005, sbr. 10. gr. auglýsingar nr. 59/2005, um staðfestingu reglna sveitarfélaga um úthlutun byggðakvóta, auk þess sem hafnað var að ráðuneytið tæki til endurskoðunar þá úthlutun sem fram hafði farið á grundvelli úthlutunarreglnanna. A ehf. hélt því fram að vanhæfir sveitarstjórnarmenn hefðu komið að gerð tillagna að umræddum reglum og að við gerð tillagna sveitarstjórnar X um úthlutun byggðakvóta til einstakra fiskiskipa hefði ekki verið gætt rétttra málsmeðferðarreglna. Þá hefðu tiltekin skilyrði sem úthlutunin var bundin samkvæmt úthlutunarreglunum verið ólögmat.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 30. júní 2006. Þar rakti hann ákvæði 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Einnig vék hann að ákvæðum 4. gr. reglugerðar nr. 960/2004, um úthlutun á 3.200 þorskígildislestum til stuðnings byggðarlögum. Umboðsmaður benti á að sjávarútvegsráðherra hefði samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 einn vald til að taka ákvarðanir um hvernig ráðstafað skyldi þeim aflaheimildum sem ákvæðið mælti fyrir um og væri í lagaákvæðinu ekki gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að þeim ákvörðunum ráðherra. Þrátt fyrir að í reglugerð nr. 960/2004 hefði verið mælt fyrir um að sveitarstjórnnum skyldi gefinn kostur á að leggja fram tillögur hefði í raun að lögum verið um að ræða það fyrirkomulag sem í stjórnisýslurétti er nefnt frjáls álitsumleitan. Umboðsmaður taldi að þar sem sjávarútvegsráðherra bæri að lögum ábyrgð á úthlutun byggðakvóta væri honum skylt að sjá til þess að tillögur þær, sem sveitarstjórnir gerðu á þessum grundvelli, væru að efni til og formi í samræmi við lög og almennar reglur stjórnisýsluréttar. Að öðrum kosti gæti hann ekki að réttu lagt þær til grundvallar við endanlegar ákvarðanir um ráðstöfun byggðakvóta.

Umboðsmaður tók fram að hann gæti ekki fallist á þá afstöðu sjávarútvegsráðuneytisins að það hefði skort vald til að taka efnislega afstöðu til athugasemda lögmanns A ehf. um ætlað vanhæfi tveggja tilgreindra hreppsnefndarmanna í sveitarstjórn X við undirbúning að gerð tillagna sveitarfélagsins að reglum um úthlutun byggðakvóta. Benti hann á að sjávarútvegsráðherra hefði ekki einungis borið að leggja mat á efnisatriði tillagnanna heldur hefði sjávarútvegsráðuneytinu einnig verið skylt, samkvæmt rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga, þegar um afgreiðslu einstakra umsókna var að ræða, að staðreyna hvort málsmeðferð sveitarstjórnarinnar við undirbúning og afgreiðslu á tillögum sínum hefði verið í samræmi við lög og almennar reglur stjórnisýsluréttar, skráðar og óskráðar, þ. á m. sérákvæði 19. gr. sveitarstjórnarlaga um hæfi sveitarstjórnarmanna.

Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við það að sjávarútvegsráðuneytið hefði talið rétt að leggja þá tillögu sveitarstjórnar X til grundvallar við úthlutun að fiskiskip hefði verið skráð í sveitarfélaginu 1. september 2004, sbr. 10. gr. auglýsingar nr. 59/2005. Hann benti hins vegar á að athugun hans á úthlutunarreglum fyrir önnur sveitarfélög hefði leitt í ljós að sjávarútvegsráðuneytið hefði fallist á tillögur einstakra sveitarstjórna sem væru um margt ólíkar innbyrðis í þessum efnum. Í þessu sambandi tók umboðsmaður fram að takmörk væru á því hve langt sjávarútvegsráðherra mætti ganga við setningu reglna sem byggðust á mismunandi forsendum og útfærslum einstakra sveitarstjórna um hvernig ráðstöfun byggðakvóta skyldi háttað. Benti hann á nokkur atriði um það efni. Það var afstaða hans að ekki yrði

önnur ályktun dregin af úthlutunarreglunum en að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki gætt þess að leggja efnislegt mat á tillögur einstakra sveitarstjórna þannig að tryggt væri nauðsynlegt samræmi og jafnræði hvað varðar skilyrði um skráningarstað og skráningartíma báta og skipa sem til greina komu við úthlutun byggðakvóta.

Umboðsmaður taldi að við úthlutun byggðakvóta í X hefði ekki verið heimilt að byggja á skilyrði um að 2/3 hlutar áhafnar skips sem sótt var um úthlutun fyrir hefðu átt lögheimili á Þ 1. desember 2004 án þess að minnsta kosti að slíkt skilyrði eða afstaða sjávarútvegsráðherra til þess kæmi fram í almennri reglugerð ráðherra sem gildi fyrir allt landið. Tók umboðsmaður fram að með þessu hefði hann ekki tekið neina afstöðu til þess hvort skilyrði um búsetu áhafnar meðlima í viðkomandi byggðarlagi á tilteknum tíma ætti sér næga stöð í 9. gr. laga nr. 38/1990, eins og hún yrði skýrð í ljósi jafnræðisreglu og þá eftir atvikum að gættri þeirri grunnreglu sem kynni að leiða af 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. Umboðsmaður benti jafnframt á að samkvæmt ákvæðum auglýsingar nr. 59/2005 virtist það með öllu handahófskennt hvort búseta áhafnar meðlima, að hluta eða að öllu leyti, væri áskilin til úthlutunar byggðakvóta í byggðarlögum sem þar féllu undir. Það var afstaða hans að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki gætt þess að leggja efnislegt mat á tillögur sveitarstjórna varðandi framan- greint skilyrði þannig að tryggt væri nauðsynlegt samræmi og jafnræði milli útgerðar- aðila við úthlutun byggðakvótans.

Loks tók umboðsmaður fram að á sjávarútvegsráðuneytinu hvíldi sú ábyrgð að gæta þess að réttaröryggisreglum stjórnarsýslulaga væri fylgt við meðferð einstakra umsókna um byggðakvóta. Hann taldi að ráðuneytið hefði hvorki við staðfestingu tillagna sveitarfélagsins X um úthlutun byggðakvótans né við meðferð erindis A ehf. gert nokkurn reka að því að afla gagna sem bjuggu að baki tillögum sveitarfélagsins um að synja bæri erindi A ehf. og þá að leggja á það mat hvort sú tillaga væri efnislega byggð á réttum forsendum.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki mál A ehf. til endurskoðunar kæmi fram ósk um það frá félaginu og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Þá tók umboðsmaður fram að í álitinu sínu og tveimur öðrum álitum, sem dagsett væru sama dag, hefði hann komist að þeirri niðurstöðu að annmarkar hefðu verið á undirbúningi, efni og formi ákvarðana ráðuneytisins um úthlutun aflaheimilda á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Með þetta í huga hefði hann ákveðið að rita sjávarútvegsráðherra sérstakt bréf þar sem hann fjallaði með almennum hætti um athuganir sínar og niðurstöður auk þess að setja fram athugasemdir og tilmæli af þessu tilefni.

Samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegsráðuneytinu í bréfi, dags. 20. júní 2007, hafði A ehf. ekki leitað til ráðuneytisins að nýju í framhaldi af álitinu.

18.3. Úthlutun byggðakvóta. Álitsumleitan. Endurupptaka. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Svar við erindi. (Mál nr. 4557/2005)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins að fallast á tillögur sveitarstjórna í sveitarfélaginu J um úthlutun byggðakvóta vegna fiskveiðiársins 2004–2005 en samkvæmt þeim fékk bátur í eigu A enga hlutdeild í kvótanum. A taldi að við úthlutunina hefðu þær reglur sem gilda áttu við hana verið brotnar. Bátum hefði verið úthlutað kvóta þrátt fyrir að þeir uppfylltu ekki þau skilyrði sem komu fram í reglunum.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 30. júní 2006. Þar rakti hann ákvæði 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Einnig vék hann að ákvæðum 4. gr. reglugerðar nr. 960/2004, um úthlutun á 3.200 þorskígildislestum til stuðnings byggðarlögum. Umboðsmaður benti á að sjávarútvegsráðherra hefði samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 einn vald til að taka ákvarðanir um hvernig ráðstafað skyldi þeim aflaheimildum sem mælt væri fyrir um í ákvæðinu og að þar væri ekki gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að þeim ákvörðunum hans. Þrátt fyrir að í reglugerð nr. 960/2004 hefði verið mælt fyrir um að sveitarstjórnnum skyldi gefinn kostur á að leggja fram tillögur hefði í raun að lögum verið um að ræða það fyrirkomulag sem í stjórnarsýslurétti er nefnt frjáls álitsumleitan. Umboðsmaður taldi að þar sem sjávarútvegsráðherra bæri að lögum ábyrgð á úthlutun byggðakvóta væri honum skylt að sjá til þess að tillögur þær, sem sveitarstjórnir gerðu á þessum grundvelli, væru að efni til og formi í samræmi við lög og almennar reglur stjórnarsýsluréttar. Að öðrum kosti gæti hann ekki að réttu lagt þær til grundvallar við endanlegar ákvarðanir um ráðstöfun byggðakvóta.

Umboðsmaður taldi að erindi A til sjávarútvegsráðuneytisins vegna synjunar umsóknar hans um úthlutun byggðakvóta hefði falið í sér kröfu um endurupptöku þeirrar ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ráðuneytinu hefði því borið, sbr. 1. tölul. þeirrar málsgreinar, að taka til þess afstöðu hvort ákvörðunin hefði byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um atvik. Tók umboðsmaður fram að við mat á því atriði hefði það þýðingu hvort talið yrði að stjórnvaldið hefði við fyrri meðferð máls fullnægt rannsóknarskyldu í merkingu 10. gr. stjórnarsýslulaga. Að mati umboðsmanns var ekki hægt að draga aðra ályktun af gögnum málsins en að ráðuneytið hefði ekki haft undir höndum annað en tillögur sveitarfélagsins J um úthlutun aflaheimildanna þegar það féllst á þær að fenginni afstöðu Fiskistofu. Ráðuneytið hefði því tekið ákvörðun um að synja A um úthlutun byggðakvóta á grundvelli ófullnægjandi upplýsinga um málsatvik, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga, enda gat það ekki fallist á tillögur sveitarfélagsins J án þess að leggja sjálfstætt mat á þær að virtum fyrirliggjandi umsóknum. Það var því niðurstaða umboðsmanns að A hefði samkvæmt nefndu ákvæði stjórnarsýslulaga átt lögvarinn rétt á að ráðuneytið tæki ákvörðun sína í máli hans til endurskoðunar.

Umboðsmaður vék að því að almennar málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga ættu við um endurupptöku máls. Hann dró þá ályktun af gögnum málsins og skýringum sjávarútvegsráðuneytisins að það hefði ekki nýtt það tækifæri sem skapaðist með beiðni A til að leiðrétta ofangreindan annmarka á upphaflegri rannsókn málsins með því að fá til sín umsóknirnar sem lágu til grundvallar tillögugerð sveitarfélagsins og fylgigögn með þeim. Því var málsmeðferð ráðuneytisins ekki í samræmi við 10. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður komst einnig að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við andmæla-reglu 13. gr. stjórnarsýslulaga. Það hefði lagt til grundvallar umsögn J sem A hefði átt rétt á að tjá sig um þar sem efni umsagnarinnar hefði haft verulega þýðingu í málinu, hún hefði haft að geyma nýjar upplýsingar, sem voru A í óhag, um þá afstöðu sem lá að baki tillögum J sem ráðuneytið lagði til grundvallar ákvörðun sinni.

Umboðsmaður taldi einnig að málsmeðferð ráðuneytisins í framhaldi af því að ráðuneytinu bárust tillögur J hefði ekki samrýmst lögbundnu hlutverki þess samkvæmt 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Hann taldi að aðkoma Fiskistofu að athugun ráðuneytisins á því hvort og hvernig tillögur sveitarstjórnar J um úthlutun byggðakvóta samrýmdu auglýstum úthlutunarreglum hefði aðeins verið í formi álitsgjafar. Varð því ráðuneytið í framhaldinu að leggja sjálfstætt mat á þær tillögur, umsóknir og önnur gögn sem fyrir lágu áður en tekin var

endanleg ákvörðun um hvernig úthlutun byggðakvóta skyldi háttáð innan byggðarlagsins.

Loks tók umboðsmaður fram að svar sjávarútvegsráðuneytisins við erindi A hefði ekki fullnægt kröfum stjórnsluréttarins er lúta að því að svör stjórnvalda og afstaða þeirra til erinda borgaranna séu skýr og rökstuðningur og útskýringar með þeim hætti að viðtakandinn geti á grundvelli þeirra bæði skilið hvers vegna ekki er orðið við erindi hans og metið réttarstöðu sína. Þá hefði svarið ekki heldur verið í samræmi við kröfu stjórnsluréttarins er lýtur að því að stjórnvöld verði að taka afstöðu til meginmálsástæðna sem aðilar færa fram og varða málið og geta haft þýðingu fyrir úrlausn þess.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki erindi A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og leysti þá úr því á réttum lagagrundvelli og í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá tók umboðsmaður fram að í áliti sínu og tveimur öðrum álitum, sem dagsett væru sama dag, hefði hann komist að þeirri niðurstöðu að annmarkar hefðu verið á undirbúningi, efni og formi ákvarðana ráðuneytisins um úthlutun aflaheimilda á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Með þetta í huga hefði hann ákveðið að rita sjávarútvegsráðherra sérstakt bréf þar sem hann fjallaði með almennum hætti um athuganir sínar og niðurstöður auk þess að setja fram athugasemdir og tilmæli af þessu tilefni.

Samkvæmt upplýsingum í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 20. júní 2007, leitaði A til ráðuneytisins með bréfi, dags. 14. júlí 2006, og óskaði eftir endurskoðun á umræddri úthlutun byggðakvóta. Í svari sínu til A, dags. 16. október 2006, taldi ráðuneytið ekki unnt að verða við erindi A.

Í bréfi ráðuneytisins til A segir m.a. svo:

„Umboðsmaður Alþingis hefur í nokkrum álitum er varða úthlutun byggðakvóta, gert ýmsar athugasemdir sem ráðuneytið hefur nú til skoðunar. Með hliðsjón af þeim athugasemdum umboðsmanns hefur ráðuneytið talið nauðsynlegt að meta hvort ekki sé rétt að styrkari lagastöðum verði skotið undir úthlutun byggðakvóta og alla framkvæmd þeirrar úthlutunar. Verði niðurstaða ráðuneytisins að svo sé, sem líklegt má telja, má gera ráð fyrir að sjávarútvegsráðherra muni á yfirstandandi þingi leggja fram lagafrumvarp er varðar úthlutun á byggðakvóta. Að mati ráðuneytisins er á hinn bóginn hvorki raunhæft né tilefni til að rannsaka nú hvort málsmeðferð og undirbúningur ákvarðana um úthlutanir byggðakvóta á liðnum fiskveiðiárum hafi í einu og öllu verið í samræmi við þær kröfur sem leiða af reglum stjórnsluréttar og/eða öðrum lagareglum sem þýðingu geta haft í því sambandi, enda er sá byggðakvóti sem til ráðstöfunar hefur verið á liðnum fiskveiðiárum bundinn við þau tilteknu ár og aðeins nýtanlegur á þeim.“

18.4. Úthlutun byggðakvóta. Álitsumleitan. Rannsóknarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4583/2005 og 4588/2005)

A og B kvörtuðu yfir ákvæði í reglum um úthlutun byggðakvóta í sveitarfélaginu I sem sjávarútvegsráðuneytið gaf út, sbr. 3. gr. auglýsingar nr. 1021/2005, um staðfestingu reglna sveitarfélaga um úthlutun byggðakvóta. Ákvæðið, sem var að finna í 1. tölul. 1. mgr. fyrrnefndrar greinar, mælti svo fyrir að þeir sem fengju úthlutað afla-

heimildum gætu lagt afla sinn upp hjá fiskmarkaði í I. A og B héldu því fram að umrætt ákvæði stangaðist á við ákvæði í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005, um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2005–2006, þar sem sagði að sveitarstjórnir skyldu miða tillögur sínar til sjávarútvegsráðuneytisins um úthlutunarreglur við það að aflaheimildir sem kæmu í hlut hvers byggðarlags færu til fiskiskipa, sem gerð væru út frá viðkomandi byggðarlagi og að aflinn yrði unninn þar enda yrði því við komið.

Umboðsmaður lauk málnum með álit, dags. 30. júní 2006. Þar rakti hann ákvæði 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Einnig vék hann að ákvæðum 5. og 6. gr. reglugerðar nr. 722/2005. Umboðsmaður benti á að sjávarútvegsráðherra hefði samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 einn vald til að taka ákvarðanir um hvernig ráðstafað skyldi þeim aflaheimildum sem mælt væri fyrir um í ákvæðinu og að þar væri ekki gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að þeim ákvörðunum hans. Þrátt fyrir að í reglugerð nr. 722/2005 hefði verið mælt fyrir um að sveitarstjórnnum skyldi gefinn kostur á að leggja fram tillögur hefði í raun að lögum verið um að ræða það fyrirkomulag sem í stjórnýslurétti er nefnt frjáls álitsumleitan. Umboðsmaður taldi að þar sem sjávarútvegsráðherra bæri að lögum ábyrgð á úthlutun byggðakvóta væri honum skylt að sjá til þess að tillögur þær, sem sveitarstjórnir gerðu á þessum grundvelli, væru að efnis til og formi í samræmi við lög og almennar reglur stjórnýsluréttar. Að öðrum kosti gæti hann ekki að réttu lagt þær til grundvallar við endanlegar ákvarðanir um ráðstöfun byggðakvóta.

Umboðsmaður tók fram að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki haldið því fram að það fyrirkomulag að heimilt væri að leggja afla upp hjá fiskmarkaði í sveitarfélaginu I félli undir efnisreglu 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005 sem mælti fyrir um að afli skyldi unninn í sveitarfélaginu enda yrði því við komið. Með þetta í huga taldi hann ekki ástæðu til að fjalla frekar um þetta atriði enda ekki tilefni til að leggja það til grundvallar að sjávarútvegsráðherra hefði með 5. gr. reglugerðarinnar byggt á öðrum skilningi en að það væri að jafnaði skilyrði fyrir úthlutun að hefðbundin vinnsla, sbr. til hliðsjónar lög nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, færi fram í byggðarlaginu ef því yrði við komið.

Umboðsmaður komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki framkvæmt sjálfstæða athugun á því hvort mögulegt væri að vinna umræddan afla í sveitarfélaginu I, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005. Taldi hann að af gögnum málsins yrði ekki annað ráðið en að ráðuneytið hefði látið hjá líða að afla upplýsinga um þetta atriði. Það hefði því ekki gætt að meginreglu stjórnýsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalda áður en það ákvað við útgáfu auglýsingar nr. 1021/2005 að byggja úthlutun aflaheimilda í I á tillögum sveitarfélagsins. Í ljósi þessarar niðurstöðu tók umboðsmaður ekki afstöðu til þess hvort aðstæður hefðu verið með þeim hætti í sveitarfélaginu I að það hefði getað samrýmst umræddu reglugerðarákvæði að heimila að leggja afla upp hjá fiskmarkaði.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegsráðuneytisins að það tæki fyriræmi 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. auglýsingar nr. 1021/2005 til endurskoðunar og tæki þá afstöðu til þeirra í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Þá tók umboðsmaður fram að í álitinu og tveimur öðrum álitum, sem dagsett væru sama dag, hefði hann komist að þeirri niðurstöðu að annmarkar hefðu verið á undirbúningi, efnis og formi ákvarðana ráðuneytisins um úthlutun aflaheimilda á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Með þetta í huga hefði hann ákveðið að rita sjávarútvegsráðherra sérstakt bréf þar sem hann fjallaði með almennum hætti um athuganir sínar og niðurstöður auk þess að setja fram athugasemdir og tilmæli af þessu tilefni.

**18.5. Úthlutun byggðakvóta. Stjórnsýsla sjávarútvegsráðuneytisins.
Bréf umboðsmanns Alþingis til sjávarútvegsráðherra.
(Mál nr. 4477/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005)**

Eins og fram kemur í reifunum vegna mála nr. 4475/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005 ákvað ég í framhaldi af athugun minni á þeim málum að rita sjávarútvegsráðherra sérstakt bréf, dags. 30. júní 2006, og í því sagði meðal annars:

I.

Í þremur álitum sem ég hef sent frá mér í dag geri ég verulegar athugasemdir við ýmis atriði sem lúta að framkvæmd sjávarútvegsráðuneytisins á úthlutun aflaheimilda til stuðnings byggðarlögum á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Tilefni þeirra eru kvartanir vegna úthlutana á síðasta og yfirstandandi fiskveiðidári. Hér er um að ræða álit í máli nr. 4477/2005 í tilefni af kvörtun A ehf. á X, álit í máli nr. 4557/2005 í tilefni af kvörtun B á Y og álit í málum nr. 4583/2005 og 4588/2005 í tilefni af kvörtunum þeirra C og D, báðum á Z. Tilgangur bréfs þessa er að draga saman nokkur af þeim atriðum sem ég geri einkum athugasemdir við í álitunum og tel rétt að vekja sérstaka athygli yðar á, auk þess sem ég vil með bréfi þessu árétta við yður, hr. sjávarútvegsráðherra, nauðsyn þess að betur verði almennt vandað til stjórnsýslu ráðuneytisins við úthlutun hins svonefnda byggðakvóta. Samkvæmt athugunum mínum skortir verulega á að starfshættir ráðuneytisins hafi að þessu leyti verið í samræmi við reglur stjórnsýslulaga og almennar stjórnsýslureglur. Til að leggja áherslu á alvarleika þessara athugasemda minna hef ég jafnframt óskað eftir að eiga fund með yður.

Ég hef áður séð ástæðu til að gera athugasemdir við stjórnsýslu sjávarútvegsráðuneytisins vegna úthlutunar þess á aflaheimildum til stuðnings byggðarlögum á grundvelli þeirrar lagaheimildar sem fram kemur í 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Þannig bárust mér á árinu 2002 og í byrjun árs 2003 nokkrar kvartanir og erindi sem lutu að úthlutun byggðakvóta á grundvelli þágildandi reglna. Í tilefni af þeim ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf, dags. 3. apríl 2003, þar sem ég lýsti því að umrædd mál hefðu orðið mér tilefni til að kanna nánar tiltekin atriði við umræddar úthlutanir og þá með tilliti til þess hvort ástæða væri til að ég tæki atriði sem lytu að stjórnsýslu þessara mála til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í framhaldi af þessu bréfi mínu átti ég fundi með fulltrúum ráðuneytisins þar sem nánar var farið yfir þau atriði sem fyrirspurnir mínar beindust að. Ég tók þar fram að eins og mál þessi lægju fyrir mér, og þá með tilliti til þeirra gagna sem ég hefði fengið afhent, væri full ástæða til að hafa af því áhyggjur hvernig ráðuneytið hagaði stjórnsýslu sinni við undirbúning og töku ákvarðana um úthlutun byggðakvótans. Raunar væri það svo að þau atriði sem athugun mín hefði beinst að tækju til ferils þessara mála í heild. Í framhaldi af þessu ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf, dags. 3. júlí 2003, (sjá mál nr. 3848/2003). Þar sagði m.a. svo:

„Ég tek fram að ég hef ákveðið að ljúka athugun minni [...] að svo stöddu þar sem ég tel að í skýringarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín, dags. 16. maí 2003, og á fundum mínum með fulltrúum þess hafi komið fram vilji til að endurskoða með heildstæðum hætti þann lagagrundvöll sem þessar ákvarðanir byggja á, þær reglur sem ráðherra setur af því tilefni og málsmeðferð við mat á einstökum umsóknum, komi til þess að byggðakvóta verði úthlutað að nýju á sama grundvelli. Ég mun í störfum mínum fylgjast með því að fyrirætlanir ráðuneytisins að þessu leyti komi til framkvæmda ef til kemur að byggðakvóta verði úthlutað að nýju til þeirra byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.“

Í umræddu bréfi mínu og álitum sem ég sendi frá mér vegna einstakra kvartana sem mér höfðu borist (sjá mál nr. 3708/2003, 3756/2003 auk áðurnefnds máls nr. 3848/2003) voru settar fram ábendingar og athugasemdir um ákveðin atriði sem færa þyrfti til betri vegar í stjórnsýslu þessara mála hjá ráðuneytinu. Að stórum hluta til beindust þessar athugasemdir að því að á hefði skort að gætt hefði verið að almennum reglum stjórnsýslulaga frá 1993 og stjórnsýsluréttar við framkvæmd þessara mála af hálfu þess starfsfólks ráðuneytisins sem að þeim vann. Ég lagði því sérstaka áherslu á það gagnvart ráðuneytinu að ég teldi mjög mikilvægt að leitað yrði leiða til að bæta þekkingu og starfshæfni þeirra starfsmanna ráðuneytisins sem fjalla ættu um þessi mál framvegis. Það yrði annars vegar gert með aukinni fræðslu og hins vegar með því að hafa nefnd sjónarmið sérstaklega í huga þegar starfsfólki ráðuneytisins væri skipað til verka og nýir starfsmenn ráðnir.

Ég tek það jafnframt fram að á fundi sem ég átti með þáverandi sjávarútvegsráðherra ítrekaði ég nauðsyn þess að úrbætur yrðu gerðar á stjórnsýslu ráðuneytisins að þessu leyti ef það yrði á annað borð niðurstaða að halda þessari úthlutun áfram á áþekktum lagagrundvelli. Hér kynni og að vera ástæða til að huga að því hvort ekki væri rétt að leita eftir að löggjafinn setti nánari reglur um grundvöll úthlutunar þeirra gæða sem umræddur byggðakvóti væri.

Ég tel að þau mál sem ég hef haft til athugunar og lýk afgreiðslu á með álitum í dag sýni að enn skortir verulega á að endurskoðun á fyrirkomulagi úthlutunar umrædds byggðakvóta og boðuð áform um umbætur í stjórnsýslu sjávarútvegsráðuneytisins við framkvæmd þeirra mála hafi skilað ætluðum árangri. Hið sama verður einnig ráðið af áliti mínu frá 19. október 2004 í máli nr. 4132/2004. Hér kemur og til að við úthlutun byggðakvóta síðustu fiskveiðiar hefur sjávarútvegsráðherra valið að ætla sveitarstjórnnum aukna aðkomu að undirbúningi þeirra ákvarðana sem honum ber lögum samkvæmt sjálfum að taka. Frá sjónarhóli stjórnsýsluréttarins hefur þarna verið komið upp fyrirkomulagi sem er í eðli sínu flókið og kallar á sérstaka aðgát þegar kemur að því að beita annars einföldum reglum þessa réttarsviðs. Verði þetta fyrirkomulag viðhaft áfram ítreka ég sem áður nauðsyn þess að þeir sem koma að stjórnsýslu þessara mála af hálfu ráðuneytisins hafi yfir að ráða nægjanlegri yfirsýn og þekkingu á reglum stjórnsýslulaga og stjórnsýsluréttar. Slík þekking á grundvallarreglum um meðferð mála í stjórnsýslunni er vitanlega nauðsynlegur grundvöllur þess að starfshættir ríkisstofnunar eins og ráðuneytis séu með eðlilegum hætti.

II.

...

Samkvæmt ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 er sjávarútvegsráðherra gert skylt að setja reglugerð þar sem kveðið er á um ráðstöfun aflaheimildanna og skal þar kveðið á um hvaða botnfisktegundir komi til úthlutunar. Í áðurnefndum þremur álitum, dagsettum í dag, lágu til grundvallar tvær reglugerðir settar á grundvelli þeirrar lagagreinar. Í málum nr. 4477/2005 og 4557/2005 lá til grundvallar reglugerð nr. 960/2004, um úthlutun á 3.200 þorskígildislestum til stuðnings byggðarlögum. Laut hún að úthlutun aflaheimilda á fiskveiðiarinu 2004–2005. Í málum nr. 4583/2005 og 4588/2005 lá til grundvallar reglugerð nr. 722/2005, um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2005–2006. Laut hún eins og nafn hennar bendir til að úthlutun aflaheimilda fiskveiðiárið 2005–2006.

Í þessum tveimur reglugerðum kemur fram nánari ákvörðun sjávarútvegsráðherra um það fyrirkomulag sem hann ákvað að hafa á úthlutun aflaheimilda, annars vegar varðandi það til hvaða byggðarlaga skyldi úthluta þeim aflaheimildum sem um ræddi og hins vegar til hvaða skipa þær skyldu falla. Felst í ákvæðum reglugerðanna ákveðinn rammi þar sem lýst er almennum forsendum fyrir úthlutuninni og gilda þær fyrir allt landið. Í báðum reglugerðunum valdi ráðherra síðan að fara þá leið að gefa sveitarstjórnnum kost á að gera annars vegar tillögur til ráðuneytisins að úthlutunarreglum sem lagðar yrðu til grundvallar

úthlutun aflaheimilda í viðkomandi byggðarlögum og hins vegar tillögur að skiptingu aflaheimildanna, að fengnum umsóknum, milli fiskiskipa. Um tillögur að úthlutunarreglum er tekið fram í báðum reglugerðunum að fallist ráðuneytið á reglurnar „staðfesti“ það þær og birti. Þá er þar einnig mælt svo fyrir að eftir það beri sveitarstjórn að kynna reglurnar og gefa útgerðum fiskiskipa kost á að sækja um aflaheimildir. Að loknum umsóknarfresti, sem sveitarstjórn ákveði, geri sveitarstjórn síðan tillögur til ráðuneytisins um endanlega skiptingu aflaheimilda milli fiskiskipa. Fallist ráðuneytið á endanlegar tillögur sveitarstjórnar um skiptingu aflaheimildanna milli fiskiskipa staðfesti það þær og tilkynni til Fiskistofu. Geti ráðuneytið ekki fallist á tillögu sveitarstjórna um skiptingu aflaheimildanna feli það á hinn bóginn Fiskistofu að skipta þeim milli einstakra báta samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerðinni.

Samkvæmt reglugerðunum var það því í grundvallaratriðum tvíþætt ferli sem fram fór eftir að þær höfðu tekið gildi. Í fyrri hluta ferlisins óskaði sjávarútvegsráðherra eftir tillögum frá sveitarstjórnnum um úthlutunarreglur í þeim byggðarlögum sem féllu innan viðkomandi sveitarfélaga. Ef þær bárust og ráðherra féllst á þær birti hann þær með auglýsingu. Í þeim álitum sem ég hef látið frá mér í dag lágu til grundvallar þrjár auglýsingar. ... Í síðari hluta ferlisins fól ráðherra sveitarfélögum að auglýsa úthlutun aflaheimildanna innan viðkomandi sveitarfélags, taka við umsóknum og gera tillögur um úthlutanir til einstakra skipa til sjávarútvegsráðuneytisins. Ef ráðuneytið féllst á þær tillögur lét það Fiskistofu vita þannig að umræddar aflaheimildir yrðu skráðar á viðkomandi skip.

Um framangreinda aðkomu sveitarfélaga að úthlutun hins svonefnda byggðakvóta er hvergi fjallað í lögum nr. 38/1990. Þá virðist það fyrirkomulag ekki hafa fengið sérstaka umfjöllun á Alþingi við meðferð laganna eða breytingarlaga við þau. Ég tel þó ekki rétt að byggja á því að sjávarútvegsráðherra sé óheimilt að leita álits hjá einstökum sveitarfélögum við ráðstöfun hagsmuna sem varðað geta viðkomandi svæði miklu. Hins vegar verður hér að hafa í huga að valdheimild til úthlutunar hins svonefnda byggðakvóta á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990 er fengin sjávarútvegsráðherra sjálfum. Þetta hefur í för með sér að við úthlutun byggðakvóta á umræddum lagagrundvelli verður sjávarútvegsráðuneytið að fullnægja ákveðnum grundvallarreglum stjórnisýsluréttar sem fylgja þeirri ábyrgð sem ráðherra er falin sem hinu valdbæra stjórnvaldi. Með hliðsjón af þessu hlutverki ráðherra er þannig ljóst að þó svo að í nefndum reglugerðum hafi verið farin sú leið að mæla fyrir um að tillögur sveitarstjórna skyldu „staðfestar“ af hálfu ráðuneytisins var þarna ekki um að ræða hefðbundið staðfestingarferli þar sem sveitarstjórn er að lögum fengið vald til að taka ákvarðanir eða setja almennar reglur, s.s. gjaldskrár eða samþykktir, sem háðar eru staðfestingu ráðherra til að þær öðlist gildi. Samkvæmt fyrrgreindri 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða hefur sjávarútvegsráðherra einn vald til að taka ákvarðanir um hvernig ráðstafað skuli þeim sérstöku aflaheimildum sem hér um ræðir og er í lagaákvæðinu ekki gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að þeim ákvörðunum ráðherra. Þetta vald getur ráðherra ekki að óbreyttum lögum framselt í heild eða hluta til einstakra sveitarfélaga. Á grundvelli reglugerðarheimildar 2. mgr. 9. gr. sömu laga var þannig með reglugerðum nr. 960/2004 og 722/2005 einungis mælt fyrir um mögulega aðkomu sveitarstjórna að ákvörðunum ráðherra í formi tillögugerðar. Að lögum var einstökum sveitarstjórnnum ekki skylt að verða við óskum ráðherra um framlagningu tillagna, og kæmu slíkar tillögur fram voru þær ekki bindandi fyrir ráðherra við úrlausn mála. Þrátt fyrir að í nefndum reglugerðum væri þannig mælt fyrir um að sveitarstjórnnum skyldi gefinn kostur á að leggja fram tillögur var því hér í raun að lögum um að ræða það fyrirkomulag sem í stjórnisýslurétti er nefnt frjáls álitsumleitun.

Í samræmi við þetta og þar sem sjávarútvegsráðherra ber að lögum ábyrgð á úthlutun þessara aflaheimilda var honum skylt að ganga úr skugga um að tillögur þær, sem sveitarstjórnir ákváðu að veita honum á þessum grundvelli, væru að efni og formi í samræmi við

lög og almennar reglur stjórnisýsluréttar. Að öðrum kosti gat ráðherra ekki að réttu lagi lagt þær til grundvallar að hluta eða í heild við endanlegar ákvarðanir um hvernig ráðstafa skyldi aflaheimildum þeim, sem hér um ræðir, þannig að fullnægt væri þeim markmiðum sem 9. gr. laga um stjórn fiskveiða er ætlað að ná. Á þetta bæði við um þær tillögur sem ráðherra bárust frá sveitarstjórnnum um staðbundnar úthlutunarreglur og tillögur um úthlutanir til einstakra skipa og báta.

III.

Tilgangur með úthlutun byggðakvóta á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 er að styðja við byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna tilgreindra aðstæðna í sjávarútvegi. Þrátt fyrir það verður að telja að því séu sett viss takmörk hversu langt ráðherra getur gengið við setningu staðbundinna reglna sem byggja hverjar um sig á mismunandi forsendum og útfærslum einstakra sveitarstjórna um ráðstöfun þess hluta byggðakvótans sem ætlaður er viðkomandi byggðarlagi. Breytir hér engu þó telja verði heimilt fyrir ráðherra að leita frjálsra umsagna einstakra sveitarfélaga um efni hinna staðbundnu úthlutunarreglna.

Í fyrsta lagi leiðir það af því kerfi sem ráðherra kom á með setningu reglugerða nr. 960/2004 og 722/2005 að tillögur sveitarstjórna í þessum efnnum máttu almennt ekki stangast á við þau skilyrði sem fram koma í reglugerðunum. Þetta atriði leiðir einfaldlega af því fyrirkomulagi sem ráðherra ákvað, þ.e.a.s. að kveða á um heildarfyrirkomulag úthlutunar byggðakvótans í almennum og skyldubundnum reglugerðum en birta á grundvelli þeirra sérstakar auglýsingar um nánari útfærslu úthlutunarinnar í einstökum byggðarlögum. Með hliðsjón af því fyrirkomulagi sem ráðherra ákvað að viðhafa varð hann hverju sinni að staðreyna hvort þær tillögur sem sveitarstjórnir sendu honum á grundvelli ákvæða í reglugerðum nr. 960/2004 og 722/2005 stæðust þau almennu viðmið sem þar komu fram.

Í öðru lagi verður að telja að verulegur vafi leiki á því að það samrýmist efnisákvæðum 9. gr. laga nr. 38/1990 og reglugerðarheimild 2. mgr. sömu greinar að almenn og hlutlæg skilyrði fyrir úthlutun aflaheimilda samkvæmt greindu lagaákvæði, til dæmis um skráningarstað og skráningartíma skipa og jafnvel um eignarhald, auk atriða um búsetu sjómanna í viðkomandi byggðarlagi geti svo lögmætt sé, að virtum jafnræðissjónarmiðum, orðið grundvöllur úthlutunar í einu byggðarlagi en ekki öðru. Á það í það minnsta við þegar svo háttar til að umrædd skilyrði byggja á tillögum viðkomandi sveitarstjórna sem ráðherra hefur staðfest án nánari könnunar á réttmæti þeirra og þar með án þess að sýnt sé fram á að fyrir hendi séu í tilvikum viðkomandi byggðarlags einhverjar þær sérstöku málefnalegu ástæður sem geti réttlætt slíkt frávik frá því sem almennt hefur verið ákveðið. Með hliðsjón af þeirri leið sem ráðherra ákvað að fara við úthlutun byggðakvóta á grundvelli 9. gr. laga nr. 38/1990 og lýst er í ákvæðum reglugerða nr. 960/2004 og 722/2005, og með hliðsjón af orðalagi sjálfrar 9. gr. laganna, eins og skilja verður það lagaákvæði í ljósi jafnræðisreglu, verða slík skilyrði eða afstaða ráðherra til beitingar þeirra að lágmarki að koma fram í almennri reglugerð. Það er síðan annað og sjálfstætt úrlausnarefni hvort almennt og hlutlægt skilyrði sem fram kemur í slíkri reglugerð eigi sér næga stoð í 9. gr. laga nr. 38/1990.

Í þriðja lagi fæ ég ekki séð að úthlutun byggðakvóta geti almennt séð, að virtri þeirri lagaheimild sem hér liggur til grundvallar og markmiðum hennar, verið reist á úthlutunarreglum, byggðum á tillögum sveitarfélaga, sem kveða á um mismunandi útfærslur á grundvallarskilyrðum fyrir úthlutun byggðakvóta ef það misræmi verður ekki að minnsta kosti rökstutt með sannfærandi hætti með vísan til staðbundinna aðstæðna í viðkomandi byggðarlagi. Verður hér að hafa í huga að löggjafinn hefur með setningu 9. gr. laga nr. 38/1990 falið sjávarútvegsráðherra úthlutun umræddra aflaheimilda en ekki einstökum sveitarfélögum. Grundvallarskilyrði eins og um skráningarstað og skráningartíma skipa verða því að vera eins að efni til í öllum byggðarlögum nema málefnaleg og sannfærandi rök tengd staðbundnum aðstæðum á tilteknum stað réttlæti að gerð séu þar frávik. Að öðrum

kosti hefur ráðuneytið ekki fullnægt þeirri lögmæltu skyldu sinni samkvæmt meginreglu stjórnarsýsluréttar að tryggja eins og kostur er að gætt sé samræmis og jafnræðis á milli þeirra sem áhuga hafa á því að nýta þessar aflaheimildir til hagsbóta fyrir þau byggðarlög sem eiga í þeim vanda sem úthlutun byggðakvóta er ætlað að mæta.

IV.

Eins og fram kemur hér að framan er það grundvallaratriði, þegar sjávarútvegsráðherra úthlutar byggðakvóta á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, að hann og ráðuneyti hans verða að undirbyggja þær ákvarðanir sem um ræðir, hvort sem þar er um að ræða setningu staðbundinna úthlutunarreglna eða ákvarðanir um úthlutun aflaheimilda til einstakra skipa. Breytir þar engu þótt telja verði að honum sé einnig heimilt að leita umsagna sveitarfélaga um úthlutanir í viðkomandi byggðarlögum. Í þeim þremur málum, sem álit þau sem ég hef látið frá mér í dag fjalla um, en þau lúta öll að úthlutun byggðakvóta á grundvelli umræddrar lagaheimildar, skortir verulega á að sjávarútvegsráðuneytið hafi sinnt þessu grundvallaratriði.

...

Allar framangreindar athugasemdir eiga það sameiginlegt að ráðuneytið sinnti ekki því grundvallaratriði að undirbyggja með sjálfstæðum hætti þær ákvarðanir sem það tók um úthlutun aflaheimilda á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, sbr. reglugerðir nr. 960/2004 og 722/2005. Á það við hvort sem um er að ræða ákvörðun um setningu staðbundinna reglna um úthlutanir eða ákvarðanir um úthlutanir til einstakra skipa sem teknar voru á grundvelli þeirra. Þess í stað virðist ráðuneytið almennt í þessum málum hafa farið þá leið að leggja tillögur viðkomandi sveitarfélaga til grundvallar ákvörðunum sínum, án sérstakrar könnunar á því hvort þær voru að formi eða efni til í samræmi við lög eða í samræmi við skilyrði sem ráðuneytið sjálft hafði sett fram í miðlægri reglugerð. Slík málsmeðferð er í ósamræmi við hlutverk ráðuneytisins að lögum, sbr. 9. gr. laga nr. 38/1990, sem rakið hefur verið hér að framan. Í einhverjum tilvikum leiðir þessi annmarki á málsmeðferð ráðuneytisins einnig til þess að verulega skortir á að ráðuneytið hafi hagað málum við einstakar úthlutanir í samræmi við þær kröfur sem leiða af stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 og almennum reglum stjórnarsýsluréttarins.

V.

...

Ég ítreka það sem ég hef áður sagt um nauðsyn þess að hugað verði betur að þekkingu og þjálfun þeirra starfsmanna ráðuneytisins sem sinna stjórnarsýslu þessara mála. Sérstaklega á þetta við ef framhald verður á því fyrirkomulagi að ætla sveitarstjórnnum aðkomu að undirbúningi ákvarðana ráðherra með tillögugerð án þess að þeirri aðkomu sé búin frekari lagabúningur. Þetta fyrirkomulag gerir kröfu til þess að vel sé gætt að ákveðnum málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttarins og þar með þeim réttaröryggisreglum sem í þeim felast. Ég legg á það áherslu að löggjafinn hefur með áður nefndri lagaheimild falið sjávarútvegsráðherra að taka ákvarðanir um úthlutun þeirra takmörkuðu gæða sem felast í byggðakvótanum. Ákvarðanir um ráðstöfun þessara aflaheimilda geta í senn haft verulega þýðingu fyrir atvinnu og atvinnurekstur þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem starfa í þeim byggðarlögum þar sem byggðakvóta er úthlutað. Hér er um að ræða ákvarðanir sem geta haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir þessa aðila. Á sjávarútvegsráðherra hvílir sú ábyrgð að gæta þess að það kerfi og sá undirbúningur sem viðhafður er við úthlutun byggðakvótans samrýmist bæði þeim lagagrundvelli sem úthlutunin á að byggjast á sem og réttaröryggisreglum stjórnarsýsluréttarins. Það getur verið eðlilegt að kalla eftir sjónarmiðum viðkomandi sveitarstjórna þannig að ráðherra sé betur í stakk búinn til að taka tillit til staðbundinna aðstæðna en að gildandi lögum getur aðkoma þeirra ekki leitt til neinna

frávika frá þeim lagagrundvelli sem þessar ákvarðanir og málsmeðferðin þarf að byggjast á. Ég ítreka hins vegar að það fyrirkomulag sem viðhaft hefur verið síðustu ár um aðkomu sveitarfélaganna kallar á að höfð sé sérstök aðgát í þessu efni og verklag þessara mála sé þá skipulagt fyrirfram með tilliti til þeirra krafna sem leiða af stjórnáslutlögum og almennum reglum stjórnáslutrettarins.

Sú lagaheimild sem rætt hefur verið um hér að framan kveður á um að ráðherra geti árlega úthlutað ákveðnum aflaheimildum í því skyni að styðja byggðarlög. Með því að úthlutun þessi er árleg er að mínu mati ljóst að tækifæri á að vera til þess að endurskoða það verklag og vinnubrögð sem viðhöfð hafa verið við meðferð þessara mála af hálfu ráðuneytisins. Með þetta í huga hef ég þrátt fyrir ítrekaðar athugasemdir mínar um nauðsyn þess að bætt verði úr annmörkum við stjórnáslut þessara mála ákveðið að láta við það sitja á þessu stigi að vekja athygli yðar, hr. sjávarútvegsráðherra, á málinu í stað þess að hefja sérstaka frumkvæðisathugun á afgreiðslu þessara mála hjá ráðuneytinu, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tek það hins vegar fram að ég mun fylgjast sérstaklega með því hvort breytingar verði á framkvæmd þessara mála af hálfu ráðuneytisins, og þar með á verklagi við stjórnáslut þessara mála í samræmi við þau sjónarmið sem ég hef lýst í álitum og bréfum til ráðuneytisins, við næstu úthlutanir byggðakvóta samkvæmt heimild í 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Verði það niðurstaða mín þá að enn hafi ekki verið bætt úr annmörkum við stjórnáslut þessara mála mun ég sérstaklega taka það til athugunar hvort tilefni sé til þess að ég veki athygli Alþingis á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og 11. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, með síðari breytingum.

Ég tek að síðustu fram að ég er sem fyrr reiðubúinn til að ræða við yður og starfsfólk ráðuneytis yðar um þessi mál ef eftir því er leitað. Ég lít svo á að það sé meðal annars hlutverk mitt sem umboðsmanns Alþingis að stuðla að umbótum í stjórnáslutunni og að slíkar umræður geti verið liður í því.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Sjávarútvegsráðherra lagði hinn 8. desember 2006 fram frumvarp á Alþingi til breytinga á reglum laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, um úthlutun byggðakvóta. Var í athugasemdum með frumvarpinu meðal annars vísað til þess að umboðsmaður Alþingis hefði í álitum sínum gert athugasemdir við úthlutun byggðakvótans. Að tillögu sjávarútvegsnefndar voru gerðar breytingar á frumvarpinu og það samþykkt 16. mars 2007 og birt sem lög nr. 21/2007 og tóku gildi 29. mars 2007.

18.6. Stjórn fiskveiða. Úthlutun viðbótarkrókaafhlutdeildar.

Lögmætisreglan. Birting reglna.

(Mál nr. 4597/2005)

Félagið A kvartaði yfir úrskurði sjávarútvegsráðuneytisins. Með úrskurðinum var staðfest sú ákvörðun Fiskistofu að hafna umsókn A um að báti félagsins yrði úthlutað aukinni krókaafhlutdeild á grundvelli 4. málsl. 2. tölul. 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis XXXV í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. 4. málsl. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 74/2004. A hélt því fram að bátur þess hefði uppfyllt öll skilyrði umrædds bráðabirgðaákvæðis til þess að fá úthlutað aukinni krókaafhlutdeild. Taldi A að sú reikniregla sem ráðuneytið hefði lagt til grundvallar við beitingu ákvæðisins hefði verið í andstöðu við ákvæðið og þann tilgang sem lá að baki þess.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitum, dags. 29. desember 2006. Tók hann fram að 4. málsl. 2. tölul. 1. mgr. bráðabirgðaákvæðisins kvæði á um að við ákvörðun

krókaafhlutdeildar báts skyldi taka tillit til áætlaðrar aflaaukningar, allt að 20 lestum í þorski á hvern bát, miðað við óslægðan fisk, vegna aukningar sem hefði orðið á afkastagetu sóknardagabáta vegna endurnýjunar þeirra á fiskveiðiarinu 2002/2003 eða á fiskveiðiarinu 2003/2004 fram til 28. maí 2004. Þessi regla væri þó bundin því skilyrði að sóknargetan hefði ekki nýst til myndunar aflareynslu samkvæmt nánari reglum er ráðherra setti.

Athugun umboðsmanns beindist í fyrsta lagi að því hvort reikniregla sem sjávarútvegsráðuneytið beitti við framkvæmd úthlutunar krókaafhlutdeildar á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins hefði verið í samræmi við orðalag og tilgang ákvæðisins. Þá kannaði umboðsmaður hvort reiknireglan og þar með þær reglur sem fylgt var við úrlausn þessara mála, hefði verið birt.

Umboðsmaður réð af skýringum ráðuneytisins að reiknireglan sem um ræddi hefði byggst á því að bætt hefði verið við ákveðnum fjölda kílóa við reiknigrunn þeirra báta sem ráðuneytið taldi fullnægja skilyrðum laganna um endurnýjun. Þannig hefði krókaafmark viðkomandi báts samsvarað tilteknum meðaltalsfjölda kílóa sem síðan hefði verið margfaldaður með sóknardagafjölda bátsins. Hefði reiknireglan leitt til þess að aflahlutdeild hefði verið bætt með jöfnum hætti á þá báta sem rétt áttu á viðbót vegna endurnýjunar. Hins vegar hefði reiknireglan ekki tekið sérstaklega tillit til þess hvaða áhrif þær endurbætur sem gerðar voru á umræddum bátum hefðu haft á afkastagetu þeirra í hverju tilviki, þ.e. hvert hefði verið umfang og eðli breytinganna og hvernig þær hefðu nýst til aukningar á sóknargetu.

Vegna þeirra ummæla í skýringum sjávarútvegsráðuneytisins að ógerningur hefði verið að áætla sérstaklega aflaaukningu hvers báts tók umboðsmaður fram að það leiddi af orðalagi bráðabirgðaákvæðisins að ráðuneytinu hefði borið að haga þeim reglum sem það setti um nánari framkvæmd ákvæðisins þannig að tekið væri tillit til áskilnaðar löggjafans um áætlaða aflaaukningu. Gæti sú aflaaukning orðið allt að ákveðnu hámarki á hvern bát sem fallið gat undir ákvæðið vegna aukinnar afkastagetu sem rakin yrði til endurnýjunar og sóknargetan hefði ekki nýst til myndunar aflareynslu. Benti umboðsmaður á að viðfangsefni sjávarútvegsráðherra hefði verið að setja nánari reglur um hvernig ætti að meta áhrif hinna einstöku þátta sem breyttust við endurnýjun þessara báta á sóknargetu þeirra. Mat á áhrifum breytingar á vélarstærð, fjölda handfærarúlla um borð í báti og ganghraða hans hlyti að vera meðal þess sem sjávarútvegsráðuneytið þurfti að huga að við nánari útfærslu umræddra reglna. Umboðsmaður taldi að sú skýring ráðuneytisins, að það hefði verið ógerningur að áætla sérstaklega aflaaukningu þannig að gætt væri jafnframt þess jafnræðis og samræmis sem lög áskildu, gæti ekki réttlætt útfærslu reiknireglunnar á þann veg sem ráðuneytið ákvað enda samræmdist hún ekki orðalagi bráðabirgðaákvæðisins um að „taka [skyldi] tillit til áætlaðrar aflaaukningar, allt að 20 lestum í þorski á hvern bát“. Benti umboðsmaður á að áskilnaður um jafnræði og samræmi í lögum gæti ekki vikið til hliðar skýru orðalagi ákvæðisins. Vísaði umboðsmaður í því sambandi til meginreglu stjórnisýsluréttarins að stjórnvöld væru bundin af lögum. Þeir erfiðleikar sem ráðuneytið taldi hafa verið á því að útfæra regluna þannig að hún tæki mið af áhrifum endurnýjunar í tilviki hvers báts hefðu ekki heimilað ráðuneytinu að líta fram hjá orðalagi bráðabirgðaákvæðisins heldur hefði ráðuneytið þá haft það úrræði að leita eftir afstöðu Alþingis til þess hvort umræddu lagaákvæði yrði breytt og þá eftir atvikum þannig að þeirri leið sem ráðuneytið taldi eina færa yrði búin fullnægjandi lagastöð.

Umboðsmaður taldi einnig að við útfærslu á þeim reglum sem sjávarútvegsráðherra var falið að setja hefði þurft að gæta þess að sú reikniaðferð sem beitt var væri í samræmi við þann tilgang sem lá að baki setningu 4. málsl. 2. tölul. 1. mgr.

bráðabirgðaákvæðisins og komið hefði fram í álitni meiri hluta sjávarútvegsnefndar Alþingis, en ákvæðinu hefði verið bætt við frumvarpið í meðförum nefndarinnar. Segði þar að ákvæðinu væri ætlað að bæta stöðu þeirra útgerða sem nýlega hefðu lagt í kostnað við að endurnýja báta sína til að bæta afkasta- og sóknargetu þeirra en höfðu ekki enn náð að nýta hina auknu getu til að auka aflareynslu sína.

Umboðsmaður taldi enn fremur að sjávarútvegsráðuneytinu hefði borið að birta nánari reglur um þá reikniaðferð sem það viðhafði og þá eftir atvikum reikniregluna í 1. gr. reglugerðar nr. 485/2004, um úthlutun krókaafhlutdeildar til sóknardagabáta, þar sem reglugerðarákvæðið segði í raun lítið um hvað fælist í reiknireglunni. Aðeins með þeim hætti hefði birtingin verið fullnægjandi og uppfyllt þær kröfur sem leiddi af réttaröryggissjónarmiðum um að réttarreglur væru aðgengilegar þannig að hægt væri að kynna sér efni og tilvist þeirra.

Að síðustu tók umboðsmaður fram að vegna þeirra annmarka sem væru á grundvelli ákvörðunar í máli A gæti hann ekki fjallað frekar um hugsanlegar afleiðingar þeirra á hina efnislegu niðurstöðu að synja báti A um viðbótarkrókaafhlutdeild. Því lutu tilmæli hans til sjávarútvegsráðuneytisins að því að það tæki mál A til endurskoðunar, kæmi beiðni þar um frá félaginu, og hagaði þá úrlausn málsins í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu þannig að réttur grundvöllur yrði lagður að ákvörðun í málinu eða þá að ráðuneytið leitaði annarra leiða til að rétta hlut A, yrði ekki talið unnt að endurupptaka fyrri ákvörðun ráðuneytisins. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu við stjórnsýslu á sviði fiskveiðistjórnar.

Með bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu A ehf. hefði verið 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 af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitni mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 15. mars s.á., segir að A ehf. og fleiri eigendur báta sem féllu undir 4. málsl. 2. tölul. 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis XXXV í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. 4. málsl. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 74/2004, hafi með vísan til álits míns óskað eftir að úthlutun til þeirra verði endurskoðuð. Ráðuneytið hafi tilkynnt þessum aðilum að það hafi til athugunar hvort og þá hvernig koma megi til móts við þau sjónarmið sem ég hafi sett fram í umræddu álitni og sé stefnt að því að ljúka umræddri athugun og ákvörðunartöku á næstu vikum. Samkvæmt upplýsingum sem ég aflaði frá sjávarútvegsráðuneytinu með símtali í júlí 2007 er staða þess enn óbreytt þó unnið sé að lausn málsins.

Vegna fyrirspurnar minnar um hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við hinum almennu tilmælum mínum til ráðuneytisins tekur ráðuneytið fram að það hafi ævinlega reynt að taka tillit til sjónarmiða og ábendinga sem fram hafi komið í álitum umboðsmanns Alþingis, eftir því sem mögulegt hafi verið, og hafi í samræmi við það m.a. að undanförunni verið leitast við að fá til starfa í ráðuneytinu einstaklinga sem ætla megi að hafi góða þekkingu á stjórnsýslurétti.

19.0. Skattar og gjöld.

19.1. Þjónustugjöld. Staðfesting gjaldskrár. Upplýsingaskylda. Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast. (Mál nr. 4298/2004)

A ehf. kvartaði yfir innheimtu Reykjavíkurhafnar á vörugjaldi af eldsneyti fyrir veitta þjónustu við lestun og losun þess þar. Nánar tiltekið beindist kvörtunin að ákvörðun Reykjavíkurhafnar um gjaldtöku á grundvelli gjaldskrár hafnarinnar sem tók gildi 1. júlí 2003 og gildi til 30. júní 2004 og á grundvelli gjaldskrár nr. 541/2004 er gildi frá 1. júlí 2004 til 31. desember sama ár. Kvörtun A ehf. laut einnig að staðfestingu borgarstjórnar Reykjavíkur á síðarnefndu gjaldskránni. Þá taldi A ehf. að Reykjavíkurhöfn hefði brugðist upplýsingaskyldu sinni skv. 11. gr. hafnalaga nr. 61/2003 með því að sinna ekki beiðni fyrirtækisins um að höfnin legði fram kostnaðarútreikninga vegna gjaldtökkunnar.

Í álitinu sínu, dags. 2. maí 2006, fjallaði umboðsmaður um ný hafnalög er tóku gildi 1. júlí 2003 og mæltu fyrir um heimildir sveitarfélaga til að breyta rekstrarformi hafna í þeirra eigu, m.a. til að auka samkeppni milli hafna. Hafi með því verið horfið frá þeirri skipan mála að samgönguráðherra setti samræmda gjaldskrá fyrir allar hafnir. Umboðsmaður taldi 17. gr. hafnalaga heimila töku þjónustugjalda og yrði slík gjaldtaka því að uppfylla þau almennu skilyrði sem talin væru gilda um töku slíkra gjalda samkvæmt óskráðum reglum stjórnisýsluréttarins. Umboðsmaður rakti að samkvæmt bráðabirgðaákvæði laganna skyldi ráðherra gefa út gjaldskrá, svonefnda „aðlögunargjaldskrá“, með gildistíma frá 1. júlí 2003 til 30. júní 2004 þegar gjaldtökuákvæðanir flyttust til hafna. Skyldi einstökum höfnum þó heimilt að hækka eða lækka þau gjöld sem mælt væri fyrir um í gjaldskránni um 20%. Taldi umboðsmaður að skýra yrði þessa fráviksheimild frá aðlögunargjaldskránni í tilviki einstakra hafna þannig að ákvörðun um fjárhæð gjalda á grundvelli hennar yrði að uppfylla þær kröfur sem gerðar væru til ákvörðunar þjónustugjalda, þ.m.t. um samræmi milli kostnaðar við viðkomandi þjónustu og fjárhæðar gjalda, þó að því gættu að ekki var heimild til meiri frávíka, hvorki til hækkunar eða lækkunar, frá aðlögunargjaldskránni en 20%. Umboðsmaður vísaði til þess að af hálfu Reykjavíkurhafnar hefðu ekki komið fram skýringar á því á hvaða tölulega grundvelli ákvörðun um 20% hækkun vörugjalds af eldsneyti, sem gjaldskrá Reykjavíkurhafnar er gildi tók 1. júlí 2003 fól í sér, hefði byggst. Yrði því ekki annað séð en að ákvörðun um hækkun hefði verið tekin án þess að sérstaklega hefði verið kannað hvaða kostnað höfnin hefði af því að veita þá þjónustu sem kom á móti gjöldunum og þar með hvort tekjur af þeim gjöldum sem ákveðin voru í gjaldskrá ráðherra dygðu.

Umboðsmaður benti á að heimildin til hækkunar hefði falið í sér undanþágu frá meginreglunni um samræmda gjaldskrá. Ef tiltekin höfn hefði þannig talið tilefni til að beita heimildinni hefði henni borið að sækja um það til samgönguráðherra er þá gæfi út nýja og sérstaka gjaldskrá fyrir þá höfn. Tók umboðsmaður fram að sér hefðu ekki verið send gögn um að slík beiðni hefði verið lögð fyrir ráðherra. Var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið lagður fullnægjandi grundvöllur, hvorki um efni né form, að hækkun vörugjalds sem Reykjavíkurhöfn innheimti hjá A ehf. af þeim vörum er kvörtunin tók til samkvæmt gjaldskrá hafnarinnar er tók gildi 1. júlí 2003.

Umboðsmaður fjallaði síðan um gjaldskrá Reykjavíkurhafnar nr. 541/2004 er gildi tók 1. júlí 2004, er gjaldskrárákvarðanir hafna í eigu sveitarfélaga höfðu færst

til hafnanna sjálfra. Tók hann fram að í skýringum Reykjavíkurhafnar til sín væri heldur ekki að finna upplýsingar sem gæfu skýrt til kynna hvernig staðið hefði verið að undirbúningi og ákvörðun fjárhæða sem þar var mælt fyrir um. Umboðsmaður benti jafnframt á að í ljósi ákvæða hafnarreglugerðar fyrir Reykjavíkurhöfn nr. 130/1986, sbr. og lögskýringargögn að baki 17. gr. hafnalaga, hefði borgarstjórn Reykjavíkur við staðfestingu gjaldskrárinnar borið að ganga úr skugga um að hún væri í lögmætu horfi og að þjónustugjöld væru ákveðin í samræmi við þær reglur er um þau giltu og að baki þeim lægju traustar reikningslegar forsendur. Taldi umboðsmaður að ekki yrði séð af gögnum málsins að borgarstjórn hefði rækt þá skyldu sína. Það var niðurstaða umboðsmanns að innheimta vörugjaldsins, sem kvörtun A ehf. beindist að, á grundvelli gjaldskrárinnar hefði ekki verið lögmæt.

Umboðsmaður vék næst að þeim þætti kvörtunarinnar sem laut að því að Reykjavíkurhöfn hefði ekki sinnt beiðni A ehf. um upplýsingar um kostnaðarútreikninga vegna gjaldtökunnar. Tók umboðsmaður fram að ekki yrði annað ráðið af fyrirbyggjandi gögnum í málinu en að af hálfu Reykjavíkurhafnar hefði þess ekki verið gætt að fylgja þeirri meginreglu stjórnisýsluréttarins að svara skriflega því erindi sem A ehf. hafði beint til hennar og þá innan eðlilegs tíma. Taldi hann jafnframt að Reykjavíkurhöfn hefði ekki sinnt þeirri skyldu sinni að hafa upplýsingar af því tagi sem um ræddi í málinu tiltækar og láta þær í té þegar eftir var leitað.

Umboðsmaður tók fram að þar sem ekki lægju fyrir fullnægjandi upplýsingar um það á hvaða reikningslega grundvelli umrædd gjöld voru ákveðin gæti hann ekki fullyrt um hvort þau gjöld sem A ehf. greiddi hefðu verið hærri eða lægri en orðið hefði ef réttur grundvöllur hefði verið lagður að ákvörðun þeirra. Því beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar, sem á því gjaldtökutímabili sem kvörtunin laut að var eigandi og rekstraraðili Reykjavíkurhafnar, að bæta úr þeim annmörkum er voru á ákvörðun og innheimtu vörugjalda í tilvikum A ehf. og að rétta hlut fyrirtækisins hefðu gjöldin reynst ofgreidd. Umboðsmaður taldi í álitinu sérstaka ástæðu til að vekja athygli Reykjavíkurborgar á því að skýringar og gögn sem honum voru látin í té af hálfu borgarinnar hefðu þurft að vera vandaðri.

Vegna þeirra breytinga er hafa orðið á rekstrarumhverfi hafna í kjölfar nýrra hafnalaga ákvað umboðsmaður að senda Samkeppniseftirlitinu álit sitt til kynningar. Þá taldi umboðsmaður tilefni til þess að vekja athygli samgönguráðherra á álitinu og jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðherra að athugað yrði hjá þeim höfnum sem enn væru í eigu sveitarfélaga og reknar af þeim hvort lagður hafi verið sá grundvöllur að gildandi gjaldskrá er leiddi af ákvæðum hafnalaga og almennum reglum um ákvörðun og töku þjónustugjalda vegna opinbers reksturs. Að lokum beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðherra að taka til athugunar hvort þörf væri á endurskoðun 17. gr. hafnalaga, einkum með það í huga að skýrar yrði greint á milli þeirra kostnaðarliða sem tekjur af einstökum gjöldum ættu að standa undir.

Með bréfi, dags. 2. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu Reykjavíkurborgar hefðu verið teknar einhverjar ákvarðanir um að bæta úr annmörkum á ákvörðun og innheimtu vörugjalda A ehf. eins og tilmæli mín hljóðuðu um og hverjar hefðu þá orðið lyktir málsins, væri því lokið. Í svarbréfi Reykjavíkurborgar, dags. 19. febrúar s.á., segir að lögfræðiskrifstofa borgarinnar hafi óskað upplýsinga frá Faxaflóahöfnum um aðgerðir og stöðu málsins og fylgdi afrit af svari hafnarstjóra með bréfi borgarinnar. Í svari hafnarstjórans kom fram að viðræður standi yfir við A ehf. og að vonast sé til að þeim ljúki í febrúar eða marsmánuði með gerð samkomulags sem taki til vörugjalda og fyrri viðskipta félagsins við Reykjavíkurhöfn. Samkvæmt upplýsingum sem ég aflaði símléiðis frá hafnarstjóra Faxaflóahafna í júlí 2007 liggur slíkt samomulag við A ehf. nú fyrir.

Ég ritaði einnig samgönguráðuneytinu bréf, dags. sama dag, þar sem ég gat þess að með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 12. maí 2006, hefði mér verið tilkynnt um að ráðuneytið hefði tekið ábendingar mínar og tilmæli til skoðunar og að fljótlega yrði hafin athugun á grundvelli gildandi gjaldskráa þeirra hafna sem enn væru í eigu sveitarfélaga. Þá hefði ráðuneytið beint þeim tilmælum til nefndar um endurskoðun hafnalaga að leggja til við ráðherra tillögur um ný gjaldtökuákvæði hafnalaganna í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu mínu. Oskaði ég eftir upplýsingum um hvort umrædd athugun á grundvelli gjaldskráa væri hafin af hálfu ráðuneytisins og hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort athuginni væri enn ólokið. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 8. mars 2007, kemur hins vegar fram að með hafnalögum nr. 61/2003 hafi afskipti samgönguráðuneytisins af gjaldamálum hafna verið afdnum frá og með 1. júlí 2004 og að heimildir ráðuneytisins nái því ekki til að skipta sér af einstökum gjaldskráum hafna, þótt þær séu í opinberri eigu. Bendir ráðuneytið í því sambandi á að í kærueheimild 1. mgr. 27. gr. hafnalaganna sé kveðið á um að notendur hafna geti skotið ákvörðunum hafnarstjóra, öðrum en gjaldskrárákvörðunum, til Siglingastofnunar en ákvörðunum stofnunarinnar megi síðan skjóta til ráðuneytisins, sbr. 2. mgr. greinarinnar.

Í bréfi samgönguráðuneytisins er jafnframt greint frá því að lagt hafi verið fram á Alþingi frumvarp þar sem m.a. séu lagðar til breytingar á gjaldtökuákvæði 17. gr. hafnalaga sem ætlað sé að bæta úr þeim vanda sem verið hafi vegna sundurgreiningar gjaldanna. Frumvarp þetta var samþykkt frá Alþingi 16. mars 2007 sem lög nr. 28/2007.

19.2. Líkhúsgjald. Kirkjugarðar. Lagaheimild. Stjórnarskrá. (Mál nr. 4417/2005)

A kvartaði yfir innheimtu Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma á svokölluðu líkhúsgjaldi en um er að ræða geymslugjald fyrir lík í líkhúsi kirkjugarðanna í Fossvogi sem innheimt er af dánarbúum og eftirlifandi afkomendum látinna einstaklinga til greiðslu kostnaðar af rekstri líkhússins.

Umboðsmaður rakti að þegar litið væri til þess að starfsemi kirkjugarðanna væri lögmælt og þeim væri sem stofnunum komið á fót með lögum og væru reknir fyrir fjármuni sem greiddir væru úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum, sbr. 39. gr. laga nr. 36/1993, teldust þeir til opinberrar stjórnsýslu þrátt fyrir að þeir væru sjálfseignarstofnanir. Af því leiddi að starfsemi þeirra þyrfti að vera í samræmi við þær meginreglur sem gilda um stjórnsýsluna, svo sem um ráðstöfun fjármuna og töku gjalda fyrir veitta þjónustu.

Allt frá árinu 1902 hefði í reglugerð verið gert ráð fyrir heimild kirkjugarða til að reisa líkhús og með lögum nr. 29/1926, um líkhús, hefði komið fram að um niðurjöfnun kostnaðar við þau færi með sama hætti og um annan kostnað við kirkjugarða og viðhald þeirra. Ákvæði laga hefðu lengst af mælt fyrir um að kostnaði við að koma upp og reka kirkjugarða væri mætt með sérstökum kirkjugarðsgjöldum sem innheimt hefðu verið með opinberum gjöldum en eftir lagabreytingu frá árinu 2004 skyldi kostnaður við rekstur kirkjugarða greiddur úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum. Framlagið tæki mið af fjölda látinna næstliðins árs og stærð grafarsvæða. Skyldi útreikningur framlagsins byggjast á samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði ráðið af þeim breytingum sem gerðar hefðu verið á síðari árum á lagareglum um kirkjugarða að horfið hefði verið frá því fyrirkomulagi að þar sem líkhúsum hefði verið komið upp við kirkjugarða teldust þau hluti af nauðsynlegum mannvirkjum kirkjugarðs og að um kostnað vegna þeirra færi á sama hátt og um kostnað af öðrum lögmæltum verkefnum kirkjugarðanna.

Þá áréttaði umboðsmaður þær reglur sem giltu um nauðsyn lagaheimildar til töku gjalda fyrir þjónustu opinberra aðila og almenningur ætti að jafnaði ekki að greiða sérstakt gjald fyrir lögmælt þjónustu eða úrlausn stjórnvalds nema lög heimiluðu það sérstaklega.

Umboðsmaður taldi að ekki hefði verið heimild í lögum fyrir Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma til að innheimta svokallað líkhúsgjald fyrir geymslu á líkum í líkhúsi kirkjugarðanna í Fossvogi. Beindi hann þeim tilmælum til Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma að þeir tækju umrædda gjaldtöku til endurskoðunar, og jafnframt að kirkjugarðarnir tækju mál það, sem var tilefni þessa álits, aftur til meðferðar, kæmi fram ósk þess efnis frá A, og leystu þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem greinir í álitinu þessu.

Í ljósi þess vægis sem samningi ríkisins og kirkjugarðaráðs um fjármögnun á rekstri kirkjugarða hafi verið fengið með 39. gr. laga nr. 36/1993, sbr. breytingu með lögum nr. 138/2004, stöðu kirkjugarðanna sem sjálfstæðra stofnana og eftir atvikum heimilda þeirra til að leggja stund á rekstur útfararþjónustu í samkeppni við einkaaðila taldi umboðsmaður það einnig mikilvægt að fyrir lægi með skýrum hætti hvaða þjónustu ætlast væri til að kirkjugarðarnir létu almenningi endurgjaldslaust í té. Af atvikum þessa máls yrði ekki annað ráðið en að þetta atriði hefði ekki verið að fullu skýrt í þeim samningum sem ríkið og kirkjugarðaráð hefðu gert á grundvelli 39. gr. laga nr. 36/1993, sbr. breytingu sem gerð var með 6. gr. laga nr. 138/2004. Þá tók umboðsmaður fram að ákvörðun um slíka þætti yrði vitaskuld ekki tekin einvörðungu með útfærslu í samningi af hálfu stjórnvalda heldur réðist niðurstaða um þetta af ákvæðum laga. Með hliðsjón af því ákvað umboðsmaður með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997 að beina því til dóms- og kirkjumálaráðherra að hann tæki sérstaklega til athugunar hvort ákvæði laga nr. 36/1993, með síðari breytingum, væru nægilega skýr um þessi atriði, og beitti sér þá eftir atvikum fyrir breytingum á þeim teldi hann ástæðu til.

Í álitinu mínu, dags. 11. júlí 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

...

5.

Í svörum Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma til mín er sérstaklega á það bent að í lögum sé ekki um að ræða skyldu til að reisa líkhús, heldur sé þar um að ræða verkefni sem þeim sé heimilt að taka að sér, sbr. 20. gr. laga nr. 36/1993. Þar sem ekki sé um lögbundna skyldu kirkjugarðanna að ræða, og þar sem lög nr. 36/1993, með síðari breytingum, beri ekki „með sér neina takmörkun á mögulegri gjaldtöku af hálfu einstakra kirkjugarðsstjórna“ hafi stofnunin því ályktað sem svo að ekkert lagalegt stæði í veginum fyrir mögulegri gjaldtöku vegna líkhúsa.

Af þessu tilefni vil ég árétt að það ræður ekki eitt og sér úrslitum um það hvort beina lagaheimild þarf til töku gjalda fyrir þjónustu opinberra aðila hvort hún er samkvæmt lagafyrirmælum valkvæð af hálfu hins opinbera aðila eða ekki. Í 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33 frá 17. júní 1944 segir að engan skatt megi leggja á, né af taka né breyta nema með lögum. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, segir jafnframt að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá segir þar að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Í þessum ákvæðum stjórnarskrárinnar birtist sú meginregla að tekjuöflun vegna stjórnsýslu ríkisins og annarra opinberra aðila verður

að byggjast á heimild í lögum óháð því hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu sem látin er í té. Séu slíkar lagaheimildir til staðar verður við beitingu þeirra að taka afstöðu til þess hversu viðtækar þær eru, þ.e. í hvaða tilvikum þær heimila töku gjalds og í hvaða mæli. Auk þess kann löggjafinn að mæla fyrir um sérstaka tekjustofna stjórnvalda í einstökum tilvikum.

Samkvæmt þessu þarf almenningur að jafnaði ekki að greiða sérstakt gjald fyrir lögmæltu þjónustu eða úrlausn stjórnvalds nema lög heimili það sérstaklega. Á það við hvort sem sú þjónusta er valkvæð af hálfu viðkomandi stjórnvalda eða ekki. Almenn er því gengið út frá því að rekstur opinberra stofnana sé fjármagnaður með fé sem fæst í almennri tekjuöflun ríkisins í formi skattgreiðslna á grundvelli skattlagningarheimilda. Þá kann löggjafinn að ákveða að tiltekin þjónusta, sem innt er af hendi af hálfu hins opinbera, skuli fjármögnuð með sérstökum þjónustugjöldum sem greidd séu af viðtakanda þjónustunnar.

Þær lagaheimildir sem gilda um rekstur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma koma, eins og áður er sagt, fram í lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, með síðari breytingum. Hver kirkjugarður er sjálfseignarstofnun og því sjálfstæður að lögum, þrátt fyrir að rekstur og starfsemi þeirra lúti meginreglum stjórnarsýsluréttar eins og áður er rakið. Almennur rekstur kirkjugarðanna er fjármagnaður með framlögum samkvæmt fjárlögum hverju sinni. Þá er gert ráð fyrir því í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 36/1993 að kirkjugarðsstjórnir geti rekið útfararþjónustu á sama grundvelli og einkaaðilar, en þá skuli sú starfsemi og fjárhagur henni tengdur vera algerlega aðskilinn frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar. Samkvæmt 20. gr. laganna er kirkjugörðunum „heimilt að láta reisa kapellu og líkhús í eða við kirkjugarð á kostnað hans“. Sé sú heimild nýtt telst rekstur líkhússins hluti af þeirri opinberu starfsemi sem fram fer á vegum viðkomandi kirkjugarðs. Rekstur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma á líkhúsinu í Fossvogi í Reykjavík byggir á þessari heimild. Tekið skal fram að stofnunin hefur í máli þessu ekki byggt á að rekstur líkhússins í Fossvogi falli undir rekstur útfararþjónustu.

Af hálfu Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma er því haldið fram, sbr. það sem áður er rakið, að þar sem rekstur líkhússins byggir ekki á skyldu að lögum og þar sem lög nr. 36/1993 beri ekki með sér neina takmörkun á mögulegri gjaldtöku af hálfu einstakra kirkjugarðsstjórna hafi stofnunin ályktað sem svo að ekkert lagalegt stæði í veginum fyrir mögulegri gjaldtöku vegna líkhúsa. Ef á hinn bóginn er horft til þess að í 20. gr. laga nr. 36/1993 segir að heimilt sé að láta reisa líkhús á kostnað kirkjugarðs, höfð er hliðsjón af forsögu ákvæðisins, sbr. upphaflega 1. gr. laga nr. 29/1926, um líkhús, og þeirri meginreglu sem að framan er lýst um nauðsyn á skýrum lagagrundvelli vegna gjaldtöku opinberra aðila fyrir lögmæltu þjónustu verður að óbreyttum lögum ekki fallist á þá afstöðu stofnunarinnar. Með hliðsjón af nefndum atriðum verður ekki séð að það að valkvætt sé fyrir kirkjugarðinn hvort hann veitir þjónustuna annars vegar og að gjaldtaka fyrir veitingu hennar sé ekki berum orðum bönnuð í lögnum hins vegar, sé nægjanlegt til að gjaldtaka fyrir þessa annars lögmæltu þjónustu sé heimil. Má í þessu sambandi einnig vekja athygli á að í 3. gr. reglna nr. 241/1995, fyrir Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, sem staðfestar eru af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, segir að kirkjugarðsstjórn skuli kosta og annast rekstur kapellu og líkhúss við þá kirkjugarða, sem þörf er á.

6.

Við athugun á máli þessu hef ég nokkuð staðnæmst við það fyrirkomulag sem lögfest var með lögum nr. 138/2004, um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993. Með þeim lögum var, eins og áður er greint, horfið frá því fyrirkomulagi að fjárframlög til kirkjugarðanna væru fastsett í almennum lögum. Er nú gert ráð fyrir að gerður verði samningur um framlagið og reikniforsendur milli ríkisins og kirkjugarðaráðs, en framlagið síðan ákveðið endanlega af Alþingi á fjárlögum hverju sinni.

Í svari dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til Neytendasamtakanna, dags. 5. apríl 2005, sem vitnað er til í kafla II hér að framan, kemur fram að framlagi ríkisins til kirkjugarða sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða. Óheimilt sé að ráðstafa framlaginu til annarra verkefna. Í bréfinu kemur ekki skýrlega fram hvort ráðuneytið telji rekstur líkhúsa til lögbundinna verkefna kirkjugarða, eða hvað sé nánar tiltekið átt við með þeirri hugtakanotkun. Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma hafa hins vegar gengið út frá því í skýringum til mín að ekki sé um lögbundið verkefni að ræða, þ.e. að ekki sé um að ræða verkefni sem þeim sé að lögum skylt að sinna þó slík heimild sé fyrir hendi.

Hver kirkjugarður er sjálfseignarstofnun og því sjálfstæður að lögum, þrátt fyrir að rekstur og starfsemi þeirra lúti meginreglum stjórnisýsluréttar eins og áður er rakið. Þá er gert ráð fyrir því í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 36/1993 að kirkjugarðsstjórnir geti rekið útfararþjónustu á sama grundvelli og einkaaðilar, en þá skuli sú starfsemi og fjárhagur henni tengdur vera algerlega aðskilinn frá lögboðnum verkefnum kirkjugarðsstjórnar. Í athugasemdum með þessu síðastgreinda ákvæði í frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 36/1993 kemur fram að þessi regla sé í góðu samræmi við það sem annars staðar sé á byggt í frumvarpinu að skýrt skuli kveðið á um það til hvaða verkefna kirkjugarðsgjöldum sé varið og að þau skuli ekki notuð til annars. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3865.)

Í ljósi þess vægis sem samningi ríkisins og kirkjugarðaráðs um fjármögnun á rekstri kirkjugarða hefur verið fengið með 39. gr. laga nr. 36/1993, sbr. síðari breytingar, stöðu kirkjugarðanna sem sjálfstæðra stofnana og eftir atvikum heimilda þeirra til að leggja stund á rekstur útfararþjónustu í samkeppni við einkaaðila er það mikilvægt að fyrir liggi með skýrum hætti hvaða þjónusta ætlast er til að kirkjugarðarnir láti almenningi endurgjaldslaust í té. Af atvikum þessa máls verður ekki annað ráðið en að þetta atriði hafi ekki verið að fullu skýrt í þeim samningum sem ríkið og kirkjugarðaráð hafa gert á grundvelli 39. gr. laga nr. 36/1993, sbr. breytingu þá sem á því var gerð með 6. gr. laga nr. 138/2004. Þá tek ég fram að ákvörðun um slíka þætti verður vitaskuld ekki tekin einvörðungu með útfærslu í samningi af hálfu stjórnvalda heldur ræðst niðurstaða um þetta af ákvæðum laga. Með hliðsjón af því hef ég ákveðið, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að beina því til dóms- og kirkjumálaráðherra að hann taki sérstaklega til athugunar hvort ákvæði laga nr. 36/1993, með síðari breytingum, eru nægilega skýr um þessi atriði, og beiti sér þá eftir atvikum fyrir breytingum á þeim telji hann ástæðu til. Hef ég þar í huga að samkvæmt 23. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 3/2004, um Stjórnarráð Íslands, fer dóms- og kirkjumálaráðuneytið með málefni sem varða grafreiti og útfararstofnanir.

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Mér barst bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 8. september 2006, þar sem fram kom að fyrirhugað væri að leggja fram á Alþingi um haustið frumvarp til breytinga á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Með bréfinu fylgdu drög að frumvarpinu, þar sem m.a. var gert ráð fyrir að bætt yrði við 28. gr. laganna heimild til að taka gjald fyrir geymslu í líkhúsi til að standa straum af kostnaði við gæslu og eftirlit. Í bréfinu kom einnig fram að nauðsynlegt kynni að reynast að ræða við fjármálaráðuneytið um kirkjugarðsgjaldið sem breytt var með lögum nr. 138/2004 og gjaldalikanið sem þá var tekið upp. Loks kom fram að sjónarmið mín yrðu höfð til hliðsjónar við lokayfirferð samningar lagafrumvarpsins og yrði ég upplýstur um framvindu málsins.

Með bréfi til Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, dags. 2. febrúar 2007, óskaði ég upplýsinga um hvort A hefði leitað til kirkjugarðanna á ný og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar af því tilefni eða hvort málið væri enn til meðferðar. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um viðbrögð kirkjugarðanna við tilmælum mínum um að taka umrædda gjaldtöku til endurskoðunar. Í svarbréfi kirkjugarðanna, dags. 9. mars s.á., kemur fram að

A hafi ekki leitað til kirkjugarðanna að nýju, en hann hafi aldrei greitt umrætt gjald og af hálfu kirkjugarðanna hafi ekki verið reynt að innheimta það umfram útsendan greiðsluseðil í upphafi. Þá hafi innheimtu gjaldsins verið hætt frá 1. ágúst 2006 og ekki standi til að taka upp innheimtu þess nema heimild fái til þess í lögum. Í bréfinu er jafnframt átalíð að frumvarpsdrög dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hafi „dagað uppi“ í fjármálaráðuneytinu, sem fengið hafi frumvarpið til umsagnar, sökum þeirrar afstöðu fjármálaráðuneytisins að verði kirkjugörðum heimilað að taka upp gjald fyrir líkgeymslu beri að draga tekjur af þeirri starfsemi frá framlagi ríkisins.

Samkvæmt upplýsingum sem ég aflaði símleiðis frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í júlímánuði sl. hefur ráðuneytið beðið átekta eftir niðurstöðu fundar sem kirkjugarðarnir höfðu óskað eftir með fjármálaráðherra vegna málsins, en til stendur að frumvarpið verði lagt fram á komandi þingi, eftir atvikum með eða án framangreindrar tillögu til breytinga á 28. gr. laganna.

19.3. Erfðafjárskattur. Jafnræðisreglur. Lagaheimild. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 4586/2005)

Umboðsmanni barst ábending lögmanns um að hjá embættum sýslumanna væri við yfirferð á erfðafjárskýrslum gerður sá munur að við opinber skipti væri fallist á að kostnaður vegna starfa skiptastjóra og annar kostnaður við skipti á dánarbúum kæmi til frádráttar við útreikning erfðafjárskatts. Hins vegar væri lögmannskostnaður og annar kostnaður vegna skipta dánarbúa í einkaskiptum ekki viðurkenndur í framkvæmd til frádráttar frá eignum búins áður en erfðafjárskattur væri reiknaður. Taldi lögmaðurinn álitamál hvort slíkt fæli ekki í sér mismunun milli erfingja er skiptu einkaskiptum og þeirra er óskuðu opinberra skipta. Af þessu tilefni ákvað umboðsmaður að kanna að eigin frumkvæði hvernig væri háttað framkvæmd frádráttarreglu 5. gr. laga nr. 14/2004, um erfðafjárskatt.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 29. desember 2006. Reifaði hann í álit sínu lagagrundvöll erfðafjárskatts og heimildir laga nr. 14/2004 til frádráttar vegna skiptakostnaðar. Samkvæmt 4. gr. laganna væri skattstofn erfðafjárskatts heildarverðmæti allra fjárhagslegra verðmæta og eigna sem liggja fyrir við andlát arfleifanda að frádrögnum skuldum og kostnaði skv. 5. gr. Í 5. gr. segði að skuldir arfleifanda, þ.m.t. væntanleg opinber gjöld, skyldu koma til frádráttar áður en erfðafjárskattur væri reiknaður, svo og útfararkostnaður arfleifanda og „kostnaður sem nauðsynlegur reynist til að skipta búinu og ákvarða skattstofna skv. 4. gr.“

Í álit sínu byggði umboðsmaður á því að 5. gr. laga um erfðafjárskatt væri sérregla um frádrátt vegna kostnaðar við búskipti og ákvörðun skattstofna. Féllst hann ekki á þær skýringar fjármálaráðuneytisins að reglan styddist við sambærileg sjónarmið og frádráttarheimild 31. gr. áðurgildandi laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. nú lög nr. 90/2003. Minnti umboðsmaður á að ákvæði laganna mæltu fyrir um skattlagningu en á grundvelli 40. gr. og 77. gr. stjórnaskrárinnar væru gerðar ákveðnar kröfur til lagasetningar og lagaframkvæmdar skattlagningar. Vísaði hann í þessu sambandi til dóms Hæstaréttar í máli nr. 499/2002 þar sem fram hafi komið að frádráttarheimildir skattalaga væru í eðli sínu hluti af þeim reglum er stjórnunðu því hvaða skattar væru lagðir á einstaklinga og lögaðila. Þá ítrekaði hann að framkvæmd stjórnvalda á sviði skattamála þyrfti að taka mið af jafnræðisreglum stjórnvæðisráðs.

Umboðsmaður taldi að miðað við orðalag 5. gr. laga nr. 14/2004 þyrfti hverju sinni að taka afstöðu til þess hvort sá sameiginlegi kostnaður sem lagt hefði verið í

af hálfu búsins til að skipta því milli erfingjanna hefði í reynd verið nauðsynlegur. Sama ætti við um kostnað til að ákvarða gjaldstofna. Orðalag ákvæðisins útilokaði því ekki að draga mætti frá kostnað sem til félli við einkaskipti áður en erfðafjárskattur væri reiknaður og benti umboðsmaður á í því sambandi að ef yfírvöld teldu að önnur sjónarmið ættu við um frádrátt vegna einkaskipta en frádrátt vegna opinberra skipta yrði að vera hægt að ráða slíkt með óyggjandi hætti af orðalagi viðkomandi lagaákvæðis eða lögskýringargögnum. Jafnframt þyrfti sú túlkun er stjórnvöld byggðu á varðandi hvaða kostnaður félli undir frádráttarheimildina og að heimildin væri mismunandi eftir því hvort um væri að ræða einkaskipti eða opinber skipti að byggjast á málefnalegum forsendum. Í þessu sambandi benti umboðsmaður einnig á ákvæði skiptalaga nr. 20/1991 er heimiluðu erfingjum að krefjast skrásetningar og eftir atvikum mats á eignum búsins. Gætu erfingjarnir krafist búið um endurgreiðslu á útlögðum kostnaði vegna þessa nema að aðgerðin hafi verið talin þýðingarlaus eða bersýnilega ástæðulaus. Heimild þessi væri óháð því hvernig staðið væri að skiptum.

Í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að það samrýmdist ekki orðalagi 5. gr. laga 14/2004 að heimila aðeins frádrátt kostnaðar sem nauðsynlegur reyndist til að skipta búinu þegar um opinber skipti væri að ræða. Væri því ekki að óbreyttum lögum heimild til þess mismunar sem væri í framkvæmd gerður á búum í einkaskiptum og opinberum skiptum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að hafa forgöngu um að fyrrgreind framkvæmd yrði tekin til endurskoðunar.

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 30. mars 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af þess hálfu hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 21. júní s.á., segir:

„Ráðuneytið hefur kynnt sér álit og tilmæli yðar í fyrrgreindu máli. Vegna mikilla anna á undanförunum mánuðum hefur ráðuneytinu ekki enn sem komið er gefist tími til þess að bregðast við tilmælum yðar. Það skal jafnframt upplýst að ráðuneytið hefur ákveðið að starfsmenn þess í samráði við ríkisskattstjóra geri tillögur að breytingum með hliðsjón af athugasemdum yðar. Er þess að vænta að unnt verði að birta skattstjórum og sýslumönnum reglur um frádrátt kostnaðar skv. 5. gr. laga nr. 14/2004, um erfðafjárskatt fyrir lok september nk. Mun ráðuneytið gera yður grein fyrir framvindu málsins.“

19.4. Innheimta útvarpsgjalds. Stjórnvaldsákvörðun. Afturköllun. (Mál nr. 4680/2006)

A kvartaði yfir innheimtu Ríkisútvarpsins á afnotagjaldi útvarps fyrir tiltekið tímabil en A taldi kröfuna ekki réttmæta þar sem hún hefði fengið undanþágu frá greiðslu gjaldsins á þeim grundvelli að hún notaði viðtæki sitt einungis til að sýna dóttur sinni myndbönd. A, sem er pólskur ríkisborgari, tók jafnframt fram að hún skildi ekki íslensku og gæti því ekki notið útsendinga íslenska útvarpsins. Af hálfu Ríkisútvarpsins var talið að gerð hefðu verið mistök í máli A með því að henni hefði verið boðið að undirrita undanþágubeiðni sem ekki tæki til einstaklinga heldur væri eingöngu ætlað fyrirtækjum. Taldi Ríkisútvarpið að aðstæður A hefðu á engan hátt fallið undir lögmatar undanþáguheimildir afnotagjalda og hefði hún því verið sett aftur á notendaskrá stofnunarinnar.

Umboðsmaður lauk málinu með álitinu, dags. 27. desember 2006. Þar rakti hann þau ákvæði laga nr. 122/2000, um Ríkisútvarpið, sem kveða á um skyldu til greiðslu afnotagjalds og undanþágur frá þeirri skyldu. Benti hann á að útvarpsgjald væri lögum samkvæmt lagt á eigendur viðtækja og væru ákvarðanir um það birtar þeim með innheimtuseðlum enda yrði að ganga út frá því að þeim væri að lögum kunnugt um þessa gjaldskyldu og þar með að ekki þyrfti fyrir eða við upphaf gjaldtökunnar að koma til frekari tilkynninga af hálfu Ríkisútvarpsins í samræmi við reglur stjórn-sýsluréttarins. Sérstakar ákvarðanir Ríkisútvarpsins um álagningu útvarpsgjalds og um undanþágu frá greiðslu slíkra gjalda væru hins vegar stjórnvaldsákvarðanir í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og yrði almennt að ganga út frá því að fylgja yrði málsmeðferðarreglum stjórn-sýslulaganna við undirbúning og töku slíkra ákvarðana. Benti umboðsmaður jafnframt á að ákvörðun Ríkisútvarpsins um að afturkalla ákvörðun um veitingu heimildar til undanþágu frá greiðslu útvarps-gjalds væri einnig stjórnvaldsákvörðun.

Umboðsmaður taldi að miðað við fyrirliggjandi gögn og skýringar Ríkis-útvarpsins vegna kvörtunar A yrði að ganga út frá því að í apríl 2004 hefði af hálfu stofnunarinnar verið tekin sú ákvörðun að veita A undanþágu frá greiðslu útvarps-gjalds. Síðla sama árs hefði stofnunin hafið innheimtu útvarpsgjalds hjá A á ný með því að setja hana aftur inn á notendaskrá og senda henni giróseðil. Að öðru leyti hefði henni ekki verið tilkynnt um þessa ákvörðun. Benti umboðsmaður á að þessi ákvörðun Ríkisútvarpsins hafi falið í sér að fyrri ákvörðun um undanþágu frá gjaldskyldunni væri afturkölluð. Hefði því stofnuninni samkvæmt 14. gr. stjórn-sýslulaga borið að tilkynna A um meðferð málsins og veita henni tækifæri til að koma að andmælum af þessu tilefni, sbr. 13. gr. laganna. Þessa hefði ekki verið gætt af hálfu Ríkisútvarpsins. Umboðsmaður taldi að í samræmi við vandaða stjórn-sýsluhætti hefði Ríkisútvarpinu verið rétt að senda A sérstaka tilkynningu um þá ákvörðun að hefja að nýju innheimtuaðgerðir og skýra ástæður þess. Ekki hefði verið nægjanlegt að senda hefðbundna innheimtuseðla.

Með tilliti til atvika í máli A og gildandi reglna um undanþágur frá greiðslu útvarpsgjalds taldi umboðsmaður ekki tilefni til að beina þeim tilmælum til Ríkis-útvarpsins að það tæki mál A til endurskoðunar. Hann beindi hins vegar þeim tilmælum til stofnunarinnar að framvegis yrði við innheimtu afnotagjalda og undirbúning ákvarðana þar um tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu og að afturköllun slíkra ákvarðana yrði hagað í samræmi við reglur stjórn-sýslulaga. Tók hann fram að hann hefði þá einnig í huga tilkynningar ef mistök yrðu af hálfu starfsfólks af því tagi sem um væri fjallað í álitinu.

Í bréfi til Ríkisútvarpsins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu þess hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framan-greindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi Ríkisútvarpsins, dags. 16. mars s.á., segir að afnotadeild Ríkisútvarpsins muni framvegis gæta þess að láta þá eigendur viðtækja sem eru á notendaskrá, en hafa notið undanþágu frá greiðsluskyldu, vita með tilkynningu í bréfi að deildin hafi í hyggju vegna breyttra aðstæðna að skrá viðkomandi sem greiðanda afnotagjalds og óska eftir athugasemdum séu þær einhverjar.

20.0. Skipulags- og byggingarmál.

20.1.

Svör við erindum. Málshraði.
(Mál nr. 4436/2005)

A, íbúi í Kópavogi, kvartaði til umboðsmanns yfir því að bæjarstjórn Kópavogs hefði ekki svarað erindi hans þar sem hann gerði athugasemdir við deiliskipulag bryggjuhverfis á Kársnesi. Ráðið varð af kvörtun A að hann teldi að bæjarstjórnin hefði við meðferð málsins brotið 3. mgr. 25. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, þar sem hún hefði ekki sent honum umsögn sína um athugasemdir sem hann gerði við skipulagstillöguna á sama tíma og hún sendi Skipulagsstofnun deiliskipulagið til afgreiðslu ásamt umsögn um innsendar athugasemdir.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitni, dags. 17. mars 2006. Þar vék hann að því að í skýringum bæjarstjórnar vegna kvörtunar A hefði komið fram að hún teldi sér ekki skylt að senda A umsögn sína um athugasemdir hans fyrr en Skipulagsstofnun hefði afgreitt tillöguna og hún verið auglýst í Stjórnartíðindum. Vísaði bæjarstjórnin til ákvæða skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 í þessu sambandi. Umboðsmaður rakti ákvæði 3. mgr. 25. gr. skipulags- og byggingarlaga þar sem segir að senda skuli Skipulagsstofnun deiliskipulag sem samþykkt hefur verið af sveitarstjórn ásamt athugasemdum og umsögnum um þær og jafnframt skuli sveitarstjórn senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu umsögn sína um þær. Taldi umboðsmaður að skýra yrði orðið jafnframt í samræmi við almennan málskilning, þannig að það merkti í þessu sambandi samtímis eða samhliða. Var það því niðurstaða umboðsmanns að bæjarstjórn Kópavogs hefði borið að senda þeim er athugasemdir gerðu við deiliskipulagstillöguna umsagnir sínar um þær á sama tíma og hún sendi Skipulagsstofnun gögnin til afgreiðslu. Þar sem það var ekki gert taldi umboðsmaður að bæjarstjórnin hefði ekki hagað málsmeðferð sinni í samræmi við 3. mgr. 25. gr. skipulags- og byggingarlaga. Beindi hann þeim tilmælum til bæjarstjórnar Kópavogs að hún hagaði málsmeðferð sinni framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Umboðsmaður tók fram að þar sem ofangreint álitafni kynni að hafa þýðingu varðandi starfshætti hjá sveitarfélögum í landinu hefði hann ákveðið að vekja athygli umhverfisráðuneytis, Skipulagsstofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga á álitinu.

Ég ritaði bæjarstjórn Kópavogs bréf, dags. 2. febrúar 2007, þar sem ég óskaði upplýsinga um hvort framangreint álit mitt hefði orðið bæjarstjórninni tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi Kópavogsbæjar, dags. 7. mars s.á., segir m.a.:

„Að álitni yðar ber að senda þeim aðilum er gera athugasemdir við deiliskipulag umsögn sveitarstjórnar á sama tíma og sveitarstjórn sendir slíkar athugasemdir og umsagnir til Skipulagsstofnunar.

Álit yðar samræmdist ekki verklagi Kópavogsbæjar við afgreiðslu slíkra mála þar sem Kópavogsbær hafði ávallt sent slíkar upplýsingar til aðila er deiliskipulagið hafði endanlega hlotið gildi. Byggði slíkt verklag á ákvæðum skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 og því að unnt yrði að tilkynna aðila um kærufresti og veita aðrar leiðbeiningar á sama tíma.

Kópavogsbær hefur hinsvegar fallið frá fyrri framkvæmd og orðið við tilmælum yðar.“

21.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

21.1. Kæruheimild. Ákvörðun endurkröfunefndar samkvæmt 96. gr. umferðarlaga verður samkvæmt venju ekki skotið til æðra stjórnvalds. (Mál nr. 4567/2005)

A kvartaði fyrir hönd B yfir ákvörðun endurkröfunefndar samkvæmt 96. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 um að endurkröfu skyldi beitt gagnvart B vegna umferðartjóns. Laut kvörtunin að þeirri niðurstöðu nefndarinnar að B hefði sýnt af sér stórfellt gáleysi umrætt sinn og að því að verulegir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð nefndarinnar, m.a. á rannsókn hennar og rökstuðningi fyrir ákvörðuninni.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina með bréfum til A og endurkröfunefndarinnar, dags. 6. nóvember 2006. Í bréfi sínu til A tók umboðsmaður fram að í tilefni af kvörtuninni og þar sem ekki væri í lögum skýrlega mælt fyrir um að ákvarðanir nefndarinnar væru ekki kærnanlegar til æðra stjórnvalds hefði hann leitað eftir afstöðu iðnaðar- og viðskiptaráðherra til þess álitaefnis. Í svari ráðuneytisins hefði komið fram sú afstaða að ákvarðanir nefndarinnar væru ekki kærnanlegar til ráðherra. Með tilliti til verkefnis nefndarinnar og hvernig í framkvæmd hefði verið litið á stöðu hennar taldi umboðsmaður í ljósi niðurlags 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, um að það kunni að leiða af venju að stjórnvaldsákvarðanir séu ekki kærnanlegar, að ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri því ekki til fyrirstöðu að hann tæki kvörtun A fyrir hönd B til nánari athugunar.

Umboðsmaður tók fram í bréfi sínu til A að hér hefði löggjafinn sett á fót sérstaka stjórnslunefnd sem færi með það hlutverk að meta hvort hin lögmæltu skilyrði til endurkröfu váttryggingafélags væru uppfyllt og hver skyldi vera fjárhæð endurkröfunnar. Nefndinni væri sem stjórnvaldi fengið vald til að grípa inn í einkaréttarleg viðskipti og við stofnun nefndarinnar hefði verið horft til varnarvörslusjónarmiða og þess að sérþekking nefndarinnar fengi notið sín. Eftirlit umboðsmanns Alþingis með störfum slíkrar stjórnslunefndar miðaði fyrst og fremst að því að ganga úr skugga um að nefndin hefði í störfum sínum gætt stjórnslureglna og leyst úr hverju máli í samræmi við lög. Um þau atriði sem sættu mati nefndarinnar liti umboðsmaður fyrst og fremst til þess hvort þau sjónarmið sem nefndin byggði á hefðu verið málefnaleg og fylgt hefði verið eðlilegum og almennt viðurkenndum aðferðum, svo sem með tilliti til dómafordæma, við það mat. Umboðsmaður Alþingis væri hins vegar ekki í stakk búinn til að meta á ný efnislega niðurstöðu þar sem sérfræðileg þekking nefndarmanna hefði haft vægi. Taldi umboðsmaður ekki efni til athugasemda við ályktanir nefndarinnar af gögnum málsins um reynsluleysi og vankunnáttu [B] af akstri í þéttbýlisumferð og það hvernig nefndin hefði lagt mat á það að akstur hans umrætt sinn hefði falið í sér stórkostlegt gáleysi af hans hálfu. Ítrekaði hann þó að dómstólar ættu síðasta orðið um þetta mat og benti á að aðstaða dómstóla til að afla sönnunargagna um málsatvik með skýrslutöku af aðilum og vitnum væri ólík aðstöðu stjórnslunefnda og raunar einnig umboðsmanns Alþingis til þess. Þá taldi hann ekki efni til athugasemda við málsmeðferð endurkröfunefndar, utan þess að hann taldi rökstuðning nefndarinnar fyrir ákvörðuninni ekki hafa uppfyllt kröfur 22. gr. stjórnslulaga um efni rökstuðnings. Í bréfi sínu til endurkröfunefndar beindi hann ábendingu þar að lútandi til nefndarinnar, auk ábendingar um að þess yrði framvegis

gætt að nöfn þeirra nefndarmanna sem stæðu að ákvörðun í hverju máli kæmu fram þegar nefndin tilkynnti um afgreiðslu sína.

21.2.

**Gjöld til stéttarfélaga. Kjarasamningar.
Réttarágreiningur á undir dómstóla.
(Mál nr. 4665/2006)**

A, sem gegndi starfi náms- og starfsráðgjafa hjá fjölskyldudeild X-bæjar, kvartaði yfir því að X-bær hefði hafnað ósk hennar um að fá að ganga í Kennarasamband Íslands (KÍ) og um launaröðun hjá kennarasambandinu, til samræmis við aðra starfsmenn sem störfuðu hjá fjölskyldudeildinni að ráðgjafarstörfum.

Umboðsmaður lauk athugun sinni með bréfi til A, dags. 13. nóvember 2006. Benti hann á að af svörum X-bæjar mætti ráða að ekkert starf á fjölskyldudeild væri sambærilegt starfi A og þótt aðrir ráðgjafar störfuðu innan deildarinnar væri ekki sjálfgefið að þeir tilheyrðu sömu starfsstétt. Væri því uppi ágreiningur milli A og X-bæjar sem lyti að því hvort bæjarfélaginu væri skylt að fallast á þá kröfu A að hún ætti rétt á að taka laun samkvæmt kjarasamningum Launanevndar sveitarfélaga við Kennarasamband Íslands. Vék hann því næst að hlutverki og starfssviði umboðsmanns samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og benti á að löggin væru byggð á þeirri forsendu að um ákveðna verkaskiptingu milli hans og dómstóla væri að ræða og að mál gætu verið þannig vaxin að heppilegra væri að leyst væri úr þeim fyrir dómstólum, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. og c-lið 2. mgr. 10. gr. laganna. Vísaði hann til umfjöllunar um eldra mál í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1995, bls. 492, þar sem segði að mál er snertu samningsbundin réttindi ríkisstarfsmanna væru oft þannig vaxin, að við túlkun ákvæða kjarasamninga gæti m.a. þurft að líta til þess hvernig þau hefðu verið framkvæmd, tengsla við framkvæmd og túlkun eldri ákvæða um sama efni, svo og venja, sem kynnu að hafa myndast á umræddu sviði. Við úrlausn slíkra mála reyndist því iðulega nauðsynlegt að afla sönnunargagna, svo sem vitnaskýrslna, og meta síðan sönnunargildi slíkra gagna og hefði umboðsmaður því almennt ekki talið rétt að fjalla um slík mál, heldur yrði það að vera hlutverk dómstóla. Taldi umboðsmaður með vísan til framangreindra sjónarmiða um hlutverk umboðsmanns Alþingis og 1. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, um hlutverk Félagsdóms, að eðlilegra væri að Félagsdómur fjallaði um mál A.

Umboðsmaður benti jafnframt á að hann fengi ekki annað séð af svörum X-bæjar en að sveitarfélagið teldi sig geta skilað félagsgjaldi til Kennarasambands Íslands kæmi fram ósk um það frá A, eða að það væri m.ö.o. ekki alfarið útilokað að henni kynni að vera heimilt að greiða til félagsins samhliða því að greiða félagsgjald til annars stéttarfélags, enda þótt það teldi sig ekki hafa skyldu til að koma því félagsgjaldi til skila. Í ljósi fyrrgreindra sjónarmiða um hlutverk umboðsmanns Alþingis og þess að af 7. gr. laga nr. 94/1986 svo og ákvæðum laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu á lífeyrisfé, yrði ráðið að löggjafinn hefði gert ráð fyrir því að það réðist einkum af efni þeirra kjarasamninga sem á reyndi hverju sinni til hvaða stéttarfélags þær iðgjaldagreiðslur sem atvinnurekendum væri skylt að halda eftir af launum launþega ættu að berast taldi umboðsmaður eðlilegra að dómstólar fjölluðu um hugsanlegan ágreining A og X-bæjar um til hvaða stéttarfélags sveitarfélagið skyldi standa skil á félagsgjöldum hennar.

21.3.

**Ákvörðun veggjalds. Alþingi.
Ágreiningur milli einstaklings og hlutafélags.
(Mál nr. 4671/2006)**

A kvartaði yfir ósamræmi í ferðagjöldum um Hvalfjarðargöng. Laut kvörtunin m.a. að því að sérstakir samningar Spalar hf. við ýmsa aðila um ferðagjöld fælu í sér óheimila mismunun af hálfu fyrirtækis í eigu opinberra aðila.

Umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtunina með bréfi til A, dags. 12. desember 2006. Benti hann á að löggjafinn hefði með lögum nr. 45/1990, um veltengingu við utanverðan Hvalfjörð, tekið þá afstöðu að jarðgangagerð undir Hvalfjörð skyldi fjármögnuð með þeim hætti að fela hlutafélagi gerð, framkvæmd og rekstur ganganna um tiltekinn tíma á grundvelli þeirra sjónarmiða er þar væru rakin. Samkvæmt samningi er samgönguráðherra hefði gert við félagið á grundvelli 3. gr. laganna væri því veitt töluvert svigrúm um hvernig það hagaði gjalddöku við ákvörðun þess veggjalds sem það innheimti. Þennan samning hefði Alþingi síðan í samræmi við lög nr. 45/1990 staðfest með þingsályktun og þar með ákvæði hans um gjalddökuna. Þar sem Alþingi hefði staðfest umræddan samning félli það utan við starfssvið umboðsmanns, sbr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að fjalla um það hvernig samgönguráðherra hefði í samningi við Spöl hf. útfært það verkefni sem honum væri í lögum nr. 45/1990 falið að því er varðaði rétt til gjalddökkunnar.

Umboðsmaður benti jafnframt á að starfssvið umboðsmanns Alþingis tæki ekki til einkaaðila, þ.m.t. hlutafélaga, nema í þeim tilvikum sem þeim hefði á grundvelli laga verið falið að fara með stjórnarsýsluverkefni. Taldi hann ljóst af tilurð laga nr. 45/1990, samningum sem gerðir hefðu verið á grundvelli þeirra og staðfestingu Alþingis á þeim að gengið hefði verið út frá því að hlutafélagið Spölur hf. væri einkaaðili sem ekki lyti sem slíkt almennum stjórnarsýslureglum við ákvarðanir um rekstur félagsins. Hér yrði jafnframt að horfa til þess að samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum væri félagið ekki alfarið í eigu eða að öllu leyti undir stjórn opinberra aðila. Vísaði umboðsmaður í þessu sambandi til dóms Hæstaréttar frá 16. nóvember 2000 í máli nr. 151/2000. Væri því ekki lagagrundvöllur til athugunar af hálfu umboðsmanns á því hvort Spölur hf. hefði gætt nægjanlega að jafnræðisreglum eða meðalhófsreglu við ákvarðanir félagsins um mismunandi gjaldflokka ökutækja.

Loks vakti umboðsmaður athygli A á því að um starfsemi Spalar hf. giltu almennar lagareglur um starfsemi félaga og fyrirtækja í landinu og að hún kynni að geta borið athugasemdir sínar undir Samkeppniseftirlitið.

21.4.

**Kærunefnd fjöleignarhúsamála.
Réttarágreiningur á undir dómstóla.
(Mál nr. 4827/2006)**

A kvartaði fyrir hönd húsfélags yfir álitni kærunefndar fjöleignarhúsamála. Það álitaeftni sem kvörtun A beindist að fjallaði í eðli sínu um ágreining sameigenda í fjöleignarhúsinu um hvort þau áform að loka svölum hússins með opnanlegum glerveggjum teldust veruleg breyting á sameign hússins í merkingu 1. mgr. 30. gr. fjöleignarhúsálaga eða ekki og þá afstöðu sem kærunefndin hafði tekið til ágreiningsins.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á kvörtuninni með bréfi til A, dags. 4. desember 2006. Þar tók hann fram að í málinu væri fyrst og fremst uppi einkaréttarlegur ágreiningur, en löggjafinn hefði við samþykkt laga nr. 26/1994, um fjöleignar-

hús, farið þá leið að stofna til sjálfstæðrar kærunefndar, sem byggi yfir ákveðinni þekkingu, sem eigendur fjöleignarhúsa gætu leitað til með ágreiningsmál sín og fengið rökstutt álit, en ekki væri um það að ræða að kærunefndin kvæði upp úrskurði sem bundið gætu aðila. Rakti hann ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, um hlutverk umboðsmanns og tók fram að kærunefnd fjöleignarhúsamála væri sem slíki hluti af stjórnvöldum ríkisins en úrlausnir hennar væru ekki svonefndar stjórnvaldsákvarðanir og féllu því ekki undir gildissvið stjórnvöldulaga. Eftirlit umboðsmanns Alþingis með starfi slíkrar álitsnefndar beindist fyrst og fremst að því hvort nefndin hefði við úrlausn einstakra mála gætt þeirra almennu stjórnvöldulagreglna sem við ættu í hverju tilviki, hinna sérstöku reglna sem settar hefðu verið um störf nefndarinnar, sbr. reglugerð nr. 881/2001, og að hún hefði að öðru leyti hagað störfum sínum í samræmi við lög og vandaða stjórnvöldulagshætti, svo sem að samræmi væri í lagalegu tilliti milli úrlausna. Að því marki sem úrlausn nefndarinnar í einstökum máli byggðist á mati á atvikum, svo sem hvað teldist veruleg breyting á útliti húss, væri umboðsmaður almennt ekki í stakk búinn til að taka slíkt mat til endurskoðunar lægi fyrir að nefndin hefði við þá úrlausn fylgt þeim reglum sem eftirlit umboðsmanns beindist að. Benti umboðsmaður á að lög um umboðsmann Alþingis, sbr. c-lið 3. mgr. 3. gr. og c-lið 2. mgr. 10. gr. laganna, væru byggð á þeirri forsendu að um ákveðna verkaskiptingu milli hans og dómstóla væri að ræða og að mál gætu verið þannig vaxin að heppilegra væri að leyst yrði úr þeim fyrir dómstólum.

Umboðsmaður benti á að í áliti kærunefndarinnar vegna ágreinings eigenda fjöleignarhússins kæmi fram að niðurstaða nefndarinnar væri í samræmi við fyrri álit sem hún hefði sent frá sér um áþekk álitaefni og að nefndin hefði fjallað um aðstæður og umfang umræddra breytinga og lagt mat á þær. Taldi umboðsmaður að athugasemdir A við álit kærunefndarinnar vörðuðu réttarágreining sem heyrði undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr, sbr. c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Tók umboðsmaður fram að hann hefði, auk þess sem að framan greinir, í huga að við úrlausn um þau atriði sem ágreiningur væri um milli sameigenda hússins kynni að reyna á sönnunarfærslu, svo sem með athugun á vettvangi, skýrslutökum, hugsanlega mati dómkvaddra matsmanna, og síðan mati á sönnunargögnum, en um þessi atriði væru dómstólar betur í stakk búnir að leysa úr en umboðsmaður Alþingis auk þess sem hann hefði ekki að lögum réttarskipandi vald í einstökum málum sem hann hefði til meðferðar.

22.0. Styrkveiting.

22.1. Jafnræðisreglur. Auglýsing á fyrirhuguðum styrkveitingum. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 4351/2005)

A kvartaði yfir því að jafnræðis hefði ekki verið gætt við ákvörðun iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna um að hafna umsókn hennar um styrk til markaðssetningar á tónlist hennar á erlendri grund.

Umboðsmaður benti á að þegar ekki væri lögbundið eða tekið fram beinum orðum í fjárlögum til hvaða verkefna fjármunir sem ráðherra fengi til ráðstöfunar af opinberu fé samkvæmt fjárlögum skyldu renna væri byggt á því að fénu skyldi varið innan málefnaviðs viðkomandi ráðherra og í samræmi við almennar reglur stjórnarsýsluréttarins, þ.m.t. jafnræðisreglur. Á síðara atriðið reyndi sérstaklega þegar umræddu fé væri ráðstafað með framlögum, styrkjum eða í formi annarrar fyrirgreiðslu til einstaklinga og/eða lögaðila, en ekki til að mæta kostnaði við opinbera starfsemi. Umboðsmaður minnti á að jafnræðisreglan væri réttaröryggisregla sem sett væri með tilliti til hagsmuna borgaranna. Tók hann fram að við mat á því hvort styrkveitingum bæri að haga í samræmi við þær skyldur um verklag og undirbúning sem leiða af jafnræðisreglunni yrði að skoða hverju sinni hvort verkefni hefðu slíka samstöðu að raunhæft og eðlilegt væri að bera þau saman. Skipti þá máli hvort styrkir á viðkomandi sviði væru veittir reglubundið.

Umboðsmaður taldi ljóst að með þeim styrkveitingum sem lýst væri í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna um „Útrás íslenskrar tónlistar“ hefði verið um að ræða styrki til aðila sem eðli málsins samkvæmt hefðu verið í samkeppni við aðra tónlistarmenn um að koma sér á framfæri erlendis og þar með að styrkja fjárhagslegan grundvöll tónlistarstarfs síns sem jafnframt væri í einhverjum tilvikum atvinna viðkomandi. Taldi umboðsmaður að það hefði verið í betra samræmi við þær kröfur um samræmi og jafnræði sem leiddu af 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ef ráðuneytin hefðu hugað sérstaklega að verklagi sínu við umræddar styrkúthlutanir. Benti umboðsmaður á kosti þess að af hálfu stjórnvalda væru settar verklags- eða viðmiðunarreglur um styrkúthlutanir sem væru öllum aðgengilegar og að hann hefði í fyrri álitum bent á að það væri í betra samræmi við sjónarmið um jafnræði og vandaða stjórnarsýsluhætti að stjórnvöld auglýstu opinberlega að til staði að úthluta takmörkuðum gæðum.

Umboðsmaður taldi einnig að í þeim tilvikum þegar stjórnvald sem færi með ráðstöfun tiltekinna fjármuna kysi að úthluta þeim á tilvikabundinn hátt til einstakra aðila, en ekki verja þeim almennt í þágu ákveðins málefnis sem margir einstaklingar ynnu að, væri það í betra samræmi við þau sjónarmið sem hinar óskráðu jafnræðisreglur stjórnarsýsluréttarins væru byggðar á og vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. niðurlag 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að auglýst væri opinberlega og fyrirfram að stjórnvaldið hefði umrædda fjármuni til ráðstöfunar og óskað væri eftir að þeir sem kynnu að hafa áhuga á því að sækja um þá legðu fram umsóknir.

Þar sem fyrir lá að ráðuneytin sögðust hafa upplýst A í símtölum um nauðsyn þess að leggja fram ákveðnar upplýsingar tók umboðsmaður fram að þótt leiðbeiningarregla 7. gr. stjórnarsýslulaga áskildi ekki að leiðbeiningar af hálfu stjórnvalds væru settar fram skriflega teldi hann að í þeim tilvikum þar sem skortur á því að aðili legði fram tiltekin gögn eða upplýsingar væri látinn leiða til þess að umsókn hans kæmi

ekki til álita við styrkveitingu á grundvelli innri verklagsreglna eða ákvörðunar stjórnvalds sem ekki hefðu fyrirfram verið birt opinberlega þyrftu leiðbeiningar þar um að hafa verið kynntar aðila máls skriflega eða með öðrum sannanlegum hætti.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna að þau hefðu framvegis í huga þau sjónarmið sem rakin væru í áliti hans við ráðstöfun opinberra fjármuna. Með tilliti til þeirrar almennu þýðingar sem þau sjónarmið um jafnræði sem gerð væri grein fyrir í álitinu hefðu fyrir starfsemi stjórnvalda ákvað umboðsmaður jafnframt að vekja athygli forsætisráðherra og fjármálaráðherra á álitinu.

Í áliti mínu, dags. 22. desember 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Kvörtun A beinist að því að jafnræðis hafi ekki verið gætt af hálfu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna þar sem henni hafi verið synjað um styrk til markaðssetningar á tónlist hennar á erlendri grund meðan öðrum tónlistarmönnum hafi verið veittur slíkur styrkur.

Eins og fram kom í upphafi þessa álits varð kvörtun þessi mér einkum tilefni til athugunar á því hvort umræddum styrkveitingum ráðuneytanna í þágu „útrásar íslenskrar tónlistar“ hefði verið hagað þannig að fylgja hefði þurft þeim skyldum um verklag og undirbúning sem leiða af jafnræðisreglu íslensks stjórnisýsluréttar. Beinist umfjöllun mín í þessu áliti að því álitaefni á almennum grunni en ekki einungis út frá kvörtun A. Ég mun því fjalla almennt um hvernig ráðuneyti, og eftir atvikum önnur stjórnvöld, þurfi að standa að styrkveitingum þegar þau í ólögfestum tilvikum ákveða að beina þeim fjármunum sem þau hafa til ráðstöfunar til ákveðins verkefnis umfram annað. Í fjárlögum koma fram ýmsir liðir þar sem einstökum ráðherrum, ráðuneytum þeirra eða öðrum stjórnvöldum er falið að taka nánari ákvarðanir um ráðstöfun þess opinbera fjár sem um ræðir. Ýmist er þetta fé ætlað til ákveðins málaflokks eða málefnis eða það er eingöngu sagt vera til ráðstöfunar samkvæmt ákvörðun ráðherra. Þau álitaefni sem um er fjallað í þessu áliti rísa þegar ráðherra eða hlutaðeigandi stjórnvald ákveður að nýta umrædda fjármuni ekki til greiðslu kostnaðar við opinberan rekstur eða starfsemi á starfssviði sínu heldur ráðstafa þeim í heild eða að hluta með styrkjum, framlögum eða í formi annarrar fyrirgreiðslu til einstaklinga eða lögaðila. Ég tek það fram að þessi umfjöllun mín beinist ekki eingöngu að meðferð ráðherra á svonefndu „ráðstöfunarfé ráðherra“ almennt heldur að þeim tilvikum þar sem stjórnvald fer þá leið að nota það opinbera fé sem það hefur til ráðstöfunar, þ.m.t. ráðstöfunarfé ráðherra, í heild eða að hluta til ákveðins málefnis þar sem gera verður ráð fyrir að til staðar sé einhver fjöldi aðila, einstaklinga eða lögaðila, sem kunna að hafa áhuga á því að sækjast eftir slíkum styrkjum eða annarri fyrirgreiðslu sem í boði er.

Það hefur komið fram að frásögn í blaði sem fylgdi kvörtun þessa máls af styrkveitingum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna til útrásar íslenskrar tónlistar á árunum 1999 til og með 2003, samtals að fjárhæð kr. 40 milljónir, varð mér tilefni til að leggja mál þetta í áður nefndan farveg. Þær upplýsingar sem þarna var vitnað til komu fram í samantekt sem ráðuneytin létu vinna og birt var í maí 2004 undir heitinu „Útrás íslenskrar tónlistar – Samantekt á styrkjum til íslenskra tónlistarmanna 1999–2003“. Eins og rakið er í skýringum ráðuneytanna til mín var með þessari samantekt verið að gera úttekt á árangri af umræddum styrkveitingum og var það gert með því að leggja tilteknar spurningar fyrir styrkþega. Jafnframt kemur fram í samantektinni yfirlit þar sem greint er frá því að umræddir styrkir hafi verið veittir 41 aðila samkvæmt 42 umsóknum og síðan segir að

ráðuneytin hafi á umræddu árabili „aðallega stutt útrás íslenskrar tónlistar með þrennum hætti;

1. Með beinum stuðningi af ráðstöfunarfé ráðuneytisins.
2. Í gegnum verkefnið „Átak til atvinnusköpunar“ sem rekið hefur verið af iðnaðar-ráðuneytinu frá árinu 1996.
3. Með óbeinum hætti í gegnum tengsl við Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins (NSA)“.

Þeir fjármunir sem um er fjallað í tveimur fyrri liðunum koma af fjárveitingum til ráðuneytanna á fjárlögum og er það annars vegar af þeim lið sem hjá hvoru ráðuneyti er nefnt: Ráðstöfunarfé, til ráðstöfunar samkvæmt ákvörðun ráðherra og hins vegar af fjárlagalið iðnaðarráðuneytisins: Iðja og iðnaður, framlög: Átak til atvinnusköpunar. Sem dæmi má nefna að í fjárlögum ársins 2000 voru fjárveitingar til fyrri liðarins samtals kr. 11 millj. og til hins síðari í heild kr. 80 millj. Í fjárlögum fyrir árið 2003 var fyrri liðurinn óbreyttur en síðari var kr. 83,4 milljónir.

Ekki verður séð að sérstök lagaákvæði hafi á umræddu tímabili verið í gildi um hvernig staðið skyldi að ráðstöfun umræddra fjárlagaliða og verður því að ganga út frá því að það hafi verið ákvörðun ráðherra hverju sinni hvernig þessum fjármunum yrði ráðstafað en samkvæmt skýringum í fjárlagafrumvörpum kom liðurinn, Átak til atvinnusköpunar, upphaflega til sem millifærsla frá fjármálaráðuneytinu til átaks í atvinnumálum á landsvæðum sem ekki nutu góðs af stóriðju. Um hið svonefnda ráðstöfunarfé ráðherra eða ráðuneytis og áþekka liði í fjárlögum, stundum nefndir safnliðir, segir í bókinni Stjórn-skipunarréttur eftir Gunnar G. Schram, 2. útg. Reykjavík 1999, bls. 342:

„Síðastnefndu heimildirnar eru nokkurn veginn opnar enda segir í tegundarsundur-liðun aðeins að um sé að ræða tilfærslur til einstaklinga, samtaka og heimila; þær takmarkast því ekki af öðru en eðlilegu framsali vegna ófyrirséðra útgjalda, málefna-sviði hvers ráðherra og almennum reglum stjórn-sýsluréttar, svo sem um jafnræðis skuli gætt og málefnaleg sjónarmið skuli liggja stjórnvaldsákvörðun til grundvallar.“

Í skýringum ráðuneytanna til mín kemur fram að ráðuneytisstjóri hafi hinn 1. júní 2003 sett ákveðnar verklagsreglur um afgreiðslu styrkumsókna sem berast ráðuneytunum. Er efni þessara reglna lýst í svarbréfi ráðuneytanna sem birt er í kafla III hér að framan. Ég tek það fram að ég tel að það sé til fyrirmyndar að slíkar reglur um undirbúning ákvörðunar um styrkveitingar af hálfu ráðuneytanna séu settar. Þótt þetta séu reglur um innra starf ráðuneytisins tel ég rétt að vekja máls á því að fullt tilefni getur verið til að slíkar reglur séu t.d. aðgengilegar á heimasíðu ráðuneytanna þannig að þeir sem kunna að hafa áhuga á því að leita eftir slíkum styrkjum geti fyrirfram kynnt sér t.d. kröfur um form umsókna, hvað þurfi að koma þar fram og verklag við afgreiðslu þeirra. Ég tek það fram að ég skil skýringar ráðuneytanna svo að eftir að þessar reglur voru settar hafi meðferð umsókna um þá styrki sem ráðuneytin veittu til tónlistarmanna og gátu sem slíkir fallið undir styrki til útrásar íslenskrar tónlistar verið í samræmi við reglurnar. Það er síðan sjálfstætt athugunarefni hvort slíkar reglur fullnægja þeim kröfum sem leiða af jafnræðisreglum þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um ráðstöfun á opinberu fé.

Athugun mín á þessu máli hefur, eins og áður sagði, beinst sérstaklega að því hvort umræddar styrkveitingar ráðuneytanna til tónlistarmanna hafi sem slíkar haft þá samstöðu, og þá með tilliti til þess að þær hafi haft að markmiði að auðvelda útrás íslenskrar tónlistar, að það hafi leitt til þess að fylgja hefði þurft ákveðnum skyldum um verklag og undirbúning við afgreiðslu styrkumsókna sem leiða af jafnræðisreglu íslensks stjórn-sýsluréttar.

2.

Þegar ekki er lögbundið eða tekið fram beinum orðum í fjárlögum til hvaða verkefna þeir fjármunir sem ráðherra fær til ráðstöfunar af opinberu fé samkvæmt fjárlögum skuli renna er byggt á því, eins og lýst er í framangreindri tilvitnun úr bókinni Stjórnskipunarréttur, að fénu skuli varið innan málefnasviðs viðkomandi ráðherra og í samræmi við almennar reglur stjórnarsýsluréttarins, þ.m.t. jafnræðisreglur. Á síðara atriðið reynir sérstaklega þegar umræddu fé er ekki ráðstafað til að mæta kostnaði við opinbera starfsemi heldur með framlögum, styrkjum eða í formi annarrar fyrirgreiðslu til einstaklinga og/eða lögaðila. Í slíkum tilvikum er það jafnframt meginregla að stjórnvald ræður hvaða lögmætu sjónarmiðum það byggir á við mat sitt, sem og innbyrðis vægi þeirra, þegar tekin er ákvörðun um til hvaða verkefna skuli verja fénu og afstaða er tekin til umsókna um slíka styrki. Ákvörðun ráðherra sem stjórnvalds um styrkveitingu af opinberu fé er stjórnvalds-ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þetta á því við hvort sem umsókn er tekin til greina eða synjað. Rétt er að minna á að í 3. tölul. 2. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er kveðið á um undanþágu frá skyldu stjórnvalds til að rökstyðja ákvörðun þegar um er að ræða styrki á sviði lista, menningar eða vísinda en af því leiðir að ákvarðanir um aðrar styrkveitingar ber hins vegar að rökstyðja komi fram beiðni þar um, hafi umsókn aðila ekki verið tekin til greina að öllu leyti. Þótt undantekningin frá því að veita þurfi rökstuðning kunnir að eiga við um styrkveitingar af því tagi sem hér er fjallað um leiðir það þó ekki til þess að ákvarðanir stjórnvalda um styrkveitingar á sviði lista, menningar eða vísinda séu þeim algerlega í sjálfsvald settar, heldur ber þeim til að mynda að byggja mat sitt á sjónarmiðum sem teljast málefnaleg, auk þess sem af jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga leiðir að á stjórnvöldum hvílir sú skylda að gæta jafnræðis meðal borgaranna, þannig að gætt sé samræmis og jafnræðis við úrlausn mála sem eru sambærileg í lagalegu tilliti. Þá ber stjórnvöldum að gæta þess að leggja fullnægjandi grundvöll að mati sínu áður en ákvörðun er tekin.

Ég tel ekki tilefni til að fjalla hér sérstaklega um hvaða sjónarmið teljist málefnaleg við ráðstöfun þess opinbera fjár sem ráðuneytunum er falið að fara með á grundvelli þess sem nefna má hinar opnu heimildir fjárlaga, þegar þeim er ráðstafað með styrkjum eða annarri fyrirgreiðslu til einstaklinga og lögaðila, en eðlilega hefur sú tilgreining sem kemur fram í fjárlögum, svo sem um að fénu sé veitt til átaks í atvinnumálum, ákveðna þýðingu um þau verkefni sem því verður varið til. Á jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga reynir hins vegar þegar til úrlausnar koma mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti. Þegar ætlunin er að ráðstafa opinberu fé til þess að styrkja málefni eða viðfangsefni með framlögum til einstaklinga og/eða lögaðila á grundvelli þeirra opnu fjárlagaheimilda sem hér um ræðir, reynir sérstaklega á jafnræðisregluna annars vegar þegar tekin er ákvörðun um að veita styrki til málefna eða viðfangsefna sem hafa ákveðna samstöðu eða eru sambærileg og hins vegar við afgreiðslu umsókna og mála þeirra sem til greina kemur að veita styrkina. Fyrra atriðið varðar sérstaklega undirbúning þessara mála almennt og hið síðara afgreiðslu einstakra umsókna eða ákvarðanir um einstakar styrkveitingar.

Þegar tekin er afstaða til þess hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til að mál teljist hafa nægjanlega samstöðu eða vera sambærileg þannig að fylgja verði þeim kröfum sem leiða af jafnræðisreglunni við undirbúning og afgreiðslu þeirra verður að minnast þess að jafnræðisreglan er réttaröryggisregla sem sett er með tilliti til hagsmuna borgaranna. Stjórnvöld þurfa með öðrum orðum að gæta jafnræðis og samræmis í afgreiðslu sambærilegra mála gagnvart borgurunum. Það er sjaldnast svo að einhver tvö mál séu nákvæmlega eins en þegar viðfangsefnið er úthlutun styrkja eða veiting annarrar opinberrar fyrirgreiðslu verður að líta til þess hvort ætlunin er að verja umræddum fjármunum til verkefna sem í eðli sínu eru sambærileg. Þá hefur verið talið að gæta þurfi sérstaklega að jafnræðisreglum við úthlutanir opinbers fjár í svonefndum samkeppnistilvikum, þar sem gæði þau

sem ráðstafa á eru svo takmörkuð að færri fá en vilja. Í slíkum tilvikum hefur verið talið vandséð hvernig jafnræði með samkeppnisaðilum sé tryggt nema þeim sé kunnugt um fyrirhugaða úthlutun (sjá Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 143–144). Það var á þessum grundvelli sem ég staðnæmdist við þá spurningu hvort fylgja hefði þurft þeim kröfum sem leiða af jafnræðisreglu stjórnsýslulaga þegar kynnt var að iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti hefðu á árunum 1999 til og með 2003 veitt 42 styrki til íslenskra tónlistarmanna undir yfirskriftinni „Útrás íslenskrar tónlistar“.

Eins og kemur fram í skýringum ráðuneytanna til mín er það afstaða þeirra að ekki hafi í þessu efni verið um að ræða „sérstakt verkefni“ sem gert hafi kröfur um að viðhaft væri ákveðið verklag til að gæta jafnræðisreglna heldur hafi styrkumsóknir er varða tónlist verið metnar á sama grundvelli og aðrar umsóknir sem ráðuneytunum hafi borist. Í skýringunum er líka lýst undirbúningi löggjafar um sérstakan tónlistarsjóð sem kom til eftir að umræddar styrkveitingar voru afstaðnar en sjóðurinn er á forræði menntamálaráðherra, sbr. lög nr. 76/2004.

Ég tek það fram að það er afstaða mín að við mat á því hvort styrkveitingum beri að haga í samræmi við þær skyldur um verklag og undirbúning sem leiða af jafnræðisreglunni verði að skoða hverju sinni hvort verkefni hafi slíka samstöðu að raunhæft og eðlilegt sé að bera þau saman og þar skipti máli hvort reglubundið séu veittir styrkir á viðkomandi sviði. Tel ég þannig ekki ráða úrslitum við mat á því hvort slíkar skyldur hvíli á stjórnvöldum að stjórnvald hafi með formlegri og birtri ákvörðun ákveðið að styrkja tiltekið málefni eða hver sá farvegur er sem stjórnvaldið hefur kosið að leggja styrkveitingu sína í, t.d. með stofnun sérstaks sjóðs. Tel ég að öðru fremur verði að líta til þess hvort ætla megi almennt að fleiri en þeir sem beinlínis bera sig eftir slíkum styrkjum eða stjórnvaldið ákveður að styrkja að eigin frumkvæði kunni að vera í sambærilegri stöðu og sinni verkefnum á því sviði sem ætlunin er að styrkja. Fyrir hendi séu þannig það sem nefna mætti samkeppnis-tilvik.

Ég tel ljóst eftir að hafa kynnt mér þær styrkveitingar sem lýst er í umræddri skýrslu um „Útrás íslenskrar tónlistar“ að þar hafi verið um að ræða styrki til aðila sem eðli málsins samkvæmt voru í samkeppni við aðra tónlistarmenn um að koma sér á framfæri erlendis og þar með að styrkja fjárhagslegan grundvöll tónlistarstarfs síns sem jafnframt var í einhverjum tilvikum atvinna viðkomandi. Í skýrslu ráðuneytanna um „Útrás íslenskrar tónlistar“ kemur fram að iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti hafi „um árabíl sýnt mikinn vilja til að styðja við bakið á íslenskum listamönnum sem vilja koma list sinni á framfæri erlendis“ og að þau hafi frá árinu 1995 „stutt útrás íslenskrar tónlistar með margvíslegum hætti, bæði beinum og óbeinum“. Ég tel ekki nauðsynlegt að ég taki í þessu álitni mínu afstöðu til þess hvort sá stuðningur ráðuneytanna við útrás íslenskar tónlistar sem lýst er í umræddri skýrslu hafi sem slíkur falið í sér „sérstakt verkefni“. Ég tel hins vegar, með vísan til alls framanritaðs, að ráðuneytunum sé rétt, þegar í ljós kemur að farið er að styrkja með nokkuð reglubundnum hætti starfsemi af svipuðu tagi, t.d. tónlistarstarfsemi, að huga sérstaklega að verklagi við styrkúthlutanir sínar þannig að betur verði tryggt að kröfum um samræmi og jafnræði sem leiða af 11. gr. stjórnsýslulaga sé fullnægt við ákvörðunartökuna. Ég tel að það hefði verið í betra samræmi við þær kröfur ef undirbúningur ákvarðana um þá styrki frá árunum 1999 til og með 2003 sem fjallað var um hér að framan hefði verið felldur í þann farveg.

Eins og áður sagði er það kjarni jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins að stjórnvöld skuli við úrlausn mála gæta samræmis og jafnræðis. Þar skiptir líka máli að þeir, sem telja sig vera í sambærilegri stöðu og kunna einnig að vilja koma til greina við ákvarðanir stjórnvalda um úthlutun styrkja eða aðra fyrirgreiðslu í ólögfestum tilvikum, geti bæði gert sér fyrirfram grein fyrir að uppi séu áform um slíka úthlutun og hvaða reglum sé fylgt við hana. Þegar löggjafinn hefur ekki afmarkað til hvaða verkefna einstaklinga og/eða lögaðila fjármunir

eru ætlaðir kemur það í hlut viðkomandi ráðherra eða annars stjórnvalds sem fengið er forræði fjármunanna að ákveða til hvaða verkefna þeim skuli úthlutað. Sé þar um að ræða viðfangsefni sem ég hef samkvæmt framansögðu talið að eigi að lúta þeim kröfum um verklag og undirbúning sem leiða af jafnræðisreglu stjórnáslulaga getur vitanlega bæði verið um það að ræða að sá sem fer með forræði fjármunanna taki sérstaka ákvörðun um hvernig staðið skuli að úthlutun í tiltekið skipti en einnig getur komið til þess að settar séu af hálfu stjórnvaldsins verklags- eða viðmiðunarreglur. Slíkar reglur eru líka almennt til þess fallnar að ákvarðanir stjórnvalda verða fyrirsjáanlegri og gagnsærri í augum almennings, að því gefnu að þær séu öllum aðgengilegar. Jafnframt leiðir af reglunum, eða eftir atvikum upplýsingum í auglýsingu um þau sjónarmið sem byggt verður á við mat á umsóknum, að auðveldara verður fyrir umsækjendum að undirbúa og gera úr garði umsóknir sínar. Á sama hátt ætti slíkt að auðvelda stjórnvöldum að sinna leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu sinni við úrlausn máls, sbr. 7. og 10. gr. stjórnáslulaga.

Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur í fyrri álitum verið bent á að það sé í betra samræmi við sjónarmið um jafnræði og vandaða stjórnásluhætti að stjórnvöld auglýsi opinberlega að til standi að úthluta takmörkuðum gæðum, sbr. t.d. álit mitt frá 17. janúar 2003 í máli nr. 3699/2003, en þar vísaði ég til enn eldri álita umboðsmanns þar sem sömu ábendingu hefur verið komið á framfæri.

Fram kemur í bréfi iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna til mín, dags. 10. nóvember 2005, sem rakið er í kafla III hér að framan, að ráðuneytin telji að ákveði stjórnvald að útdeila takmörkuðum gæðum til tiltekinna tegunda verkefna „sé almennt ástæða til að setja um slíkt sérstakar reglur og auglýsa“. Ég skil þessar skýringar svo að ráðuneytin séu mér sammála um þetta atriði þótt ágreiningur kunni að vera um það í hvaða tilvikum beri að viðhafa slíkar auglýsingar. Ég legg í því efni hins vegar áherslu á að það er í betra samræmi við þá opnu og gegnsæju stjórnáslu sem almennt er nú talin einkenna vandaða stjórnásluhætti að kynna borgurunum fyrirfram áform stjórnvalda sem geta haft þýðingu fyrir þá þannig að þeir geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna og komið sjónarmiðum sínum á framfæri. Eðlilega er hér ekki verið að vísa til einhverra þeirra mála sem stjórnvöld fara með og leynt skulu fara eða lúta að persónulegum eða viðskiptalegum málefnum einstaklinga. Ég fæ að minnsta kosti ekki séð að þetta síðastnefnda geti átt við þær úthlutanir af opinberu fé sem hér er fjallað um nema þá í algjörum undantekningartilvikum.

Með framangreindu móti verður ekki aðeins betur tryggt að samræmis og jafnræðis sé í raun gætt við úthlutun, heldur verður það betur sýnilegt, jafnt almenningi sem þeim sem sótt hafa um styrk en ekki fengið, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um styrkveitingu er byggð. Er hið síðarnefnda mikilvægt sökum þess að samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 21. gr. stjórnáslulaga er stjórnvaldi ekki skylt að rökstyðja ákvarðanir um veitingu styrkja á sviði lista, menningar eða vísinda. Með því að geta helstu sjónarmiða sem ákvörðun verður byggð á í verklagsreglum eða í auglýsingu um fyrirhugaða úthlutun verður auðveldara fyrir þá sem ekki fá úthlutun að gera sér grein fyrir því hvort ákvörðun hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hvort jafnræðis hafi verið gætt. Er þetta mikilvægt þar sem um ráðstöfun á opinberu fé er að ræða og ég minni á það sem fram kom í áðurgreindri tilvísun til bókarinnar Stjórnskipunarréttur um hið svonefnda ráðstöfunarfé ráðuneytis. Enn fremur bendi ég á að sé það á annað borð vilji ráðherra að styrkja tiltekið málefni, svo sem útrás íslenskrar tónlistar, má ætla að það að auglýsa fyrirhugaða styrkveitingu þjóni ekki einungis hagsmunum tónlistarfólks í landinu, heldur ekki síður hagsmunum ráðuneytisins, enda er með því móti komið í veg fyrir að það sé tilviljun háð hverjir sækir um styrk og ráðuneytinu gefst kostur á að velja úr stærri hópi hæfileikafólks við ákvörðun sína.

3.

Hér að framan hefur umfjöllun mín lotið að þeim tilvikum við ráðstöfun styrkja, framlaga eða fyrirgreiðslu af opinberu fé í ólögfestum tilvikum þegar reynt getur beint á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga, þar sem fyrir hendi eru einhver þau sambærilegu mál sem borin verða saman á grundvelli reglunnar. Liggi hins vegar ekki fyrir af hálfu stjórnvalds sem fer með ráðstöfun tiltekinna fjármuna ákvörðun um að verja þeim í þágu ákveðins málefnis sem margir einstaklingar vinna að heldur kjósi það að úthluta þeim á tilvikabundinn hátt til einstakra aðila vaknar sú spurning hvort og þá í hvaða mæli reynt getur á hinar óskráðu jafnræðisreglur stjórnsýsluréttarins og eftir atvikum vandaða stjórnsýsluhætti. Sá sem hefur heimild til að ráðstafa opinberu fé til einstaklinga eða lögaðila fer með opinbert vald og ber að beita því í þágu þeirra samfélagslegu og allsherjarréttarlegu hagsmuna sem honum er að lögum ætlað að fara með. Kröfunni um að ákvörðun sé byggð á málefnalegum sjónarmiðum er meðal annars ætlað að tryggja að persónuleg sjónarmið eða hagsmunir þess sem fer með hið opinbera vald hafi ekki áhrif á efni ákvörðunarinnar. Almennt verður að ætla að það eitt að fá fyrirgreiðslu eða styrk af opinberu fé til að sinna ákveðnu verkefni feli í sér úthlutun á takmörkuðum gæðum. Það geti með öðrum orðum ekki allir fengið þessa fyrirgreiðslu þar sem þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru séu takmarkaðir.

Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur ítrekað í álitum verið minnt á þá skyldu sem hvílir almennt á stjórnvöldum að gæta jafnræðis milli borgaranna og að oft verði því að gera þær kröfur til stjórnvalda að þau beiti opinberum auglýsingum þegar til stendur að ráðstafa takmörkuðum gæðum, sem fyrirsjáanlegt er að færri geta fengið en vilja. Með auglýsingu sé öllum sem áhuga hafa og skilyrði uppfylla, gefið sama tækifæri til að sækja um. (Sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996.) Hér er einnig rétt að vekja athygli á ummælum í dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2000 í málinu nr. 407/1999 um auglýsingar á ríkisjörðum sem ætlunin er að selja og jafnræði milli borgaranna.

Ég tel því að þegar uppi er sú staða að stjórnvald, þ.m.t. ráðherra, hefur til ráðstöfunar til einstaklinga eða lögaðila, t.d. frjálsra félagasamtaka, opinbert fé sé það í betra samræmi við þau sjónarmið sem hinar óskráðu jafnræðisreglur stjórnsýsluréttarins eru byggðar á og vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. niðurlag 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að fyrirfram sé auglýst opinberlega að stjórnvaldið hafi umrædda fjármuni til ráðstöfunar og óskað sé eftir að þeir sem kunna að hafa áhuga á því að sækja um þá leggi fram umsóknir. Þar verður að hafa í huga að fjárhæðir, þótt lágar séu í samanburði við ýmsar stærðir í útgjöldum ríkisins, kunna að skipta miklu við framgang þeirra viðfangsefna sem einstaklingar og lögaðilar hafa hug á að sinna. Það fer svo eftir því hvaða ákvarðanir hafa þegar verið teknar um ráðstöfun fjármunanna, þ.e. hvort ætlunin er að verja þeim til ákveðinna verkefna eða almennt til viðfangsefna á verkefnasviði viðkomandi stjórnvalds, hvað rétt er að komi fram í auglýsingu. Ég tek það fram að ég tel að þessi sjónarmið eigi meðal annars við um þá liði fjárlaga hjá einstökum ráðuneytum sem sagðir eru ráðstöfunarfé, til ráðstöfunar samkvæmt ákvörðun ráðherra, og aðra safnliði sem stjórnvöldum er falin ráðstöfun á og ákveðið er að veita af til einstaklinga eða lögaðila í formi framlaga, styrkja eða annarrar fyrirgreiðslu.

4.

Kvörtun þess einstaklings sem varð tilefni þeirrar athugunar minnar sem hér er lýst laut að synjun iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna á umsókn um styrk sem borin var fram 14. júní 2004 eða eftir að ráðuneytisstjóri hafði hinn 1. júní 2003 sett sérstakar verklagsreglur um afgreiðslu styrkumsókna til ráðuneytanna. Ég skil það svo að umfjöllun í fjölmiðlum um styrkveitingar ráðuneytanna til útrásar íslenskrar tónlistar hafi orðið viðkomandi einstaklingi tilefni til þess að senda ráðuneytinu umsókn sína. Í skýringum

ráðuneytanna til mín kemur fram að samkvæmt umræddum verklagsreglum skuli umsóknir metnar á grundvelli þriggja þátta, þ.e. „verklýsinga“, „markmiða“ og „kostnaðaráætlana“. Fullnægjandi upplýsingar um þessi atriði hafi ekki verið að finna í umsókn A þrátt fyrir að ráðuneytin hefðu áður upplýst umboðsmann hennar um að umsókn þyrfti að uppfylla þessi skilyrði og þetta hafi síðar verið ítrekað í símtali við A eftir að umsókn barst. Þar sem úr þessu hafi ekki verið bætt hafi ráðuneytin ekki getað annað en hafnað umsókninni.

Með tilliti til þessara skýringa ráðuneytanna og eftir að hafa kynnt mér gögn málsins tel ég ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við þá afstöðu ráðuneytanna að ekki hafi verið lögð fram fullnægjandi gögn miðað við þær reglur sem þau fylgdu til að umrædd umsókn gæti komið til frekari afgreiðslu. Ég ítreka hins vegar þau sjónarmið sem ég hef rakið hér að framan um að það hefði verið í betra samræmi við jafnræðisreglu 11. gr. stjórn-sýslulaga að nánari reglur um skilyrði og afgreiðslu umsókna um styrki af því tagi sem þarna var sótt um hefðu verið birtar opinberlega. Í þessu máli liggur fyrir að ráðuneytin segjast hafa upplýst aðila þessa máls sjálfan og umboðsmann hans í símtölum um nauðsyn þess að leggja fram ákveðnar upplýsingar til þess að umsóknin gæti komið til endanlegrar afgreiðslu. Að þessum atriðum er hins vegar hvorki vikið í þeim skriflegu orðsendingum sem fóru á milli ráðuneytanna og umsækjanda né í synjunarbréfinu. Þótt leiðbeiningarregla 7. gr. stjórn-sýslulaga áskilji ekki að leiðbeiningar af hálfu stjórnvalds séu settar fram skriflega tel ég að í þeim tilvikum þar sem skortur á því að aðili leggi fram tiltekin gögn eða upplýsingar er látinn leiða til þess að umsókn hans komi ekki til álita við styrkveitingu á grundvelli innri verklagsreglna eða ákvörðunar stjórnvalds sem ekki hefur fyrirfram verið birt opinberlega þurfi leiðbeiningar þar um að hafa verið kynntar aðila máls skriflega eða með öðrum sannanlegum hætti. Að lágmarki er rétt að slíkt komi fram í þeirri synjun á erindinu sem aðilanum er birt þannig að hann eigi þá eftir atvikum kost á því að bæta úr þessum annmarka og óska eftir endurupptöku málsins. Upplýsingagjöf og tilkynningar til A í þessu máli hefðu þurft að taka mið af framangreindu. Það eru því tilmæli mín til ráðuneytanna að þau hugi betur að því að slík upplýsingagjöf og tilkynningar séu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hafa verið hér að framan.

5.

Þau álitæfni sem um er fjallað í álitinu þessu og lúta að þýðingu jafnræðisreglna og málsmeðferð þegar ráðherra, ráðuneyti eða önnur stjórnvöld taka ákvörðun um að úthluta styrkjum og framlögum eða veita einstaklingum eða lögaðilum aðra fyrirgreiðslu af þeim liðum fjárlaga sem ekki eru sérstaklega bundnir við tiltekna útgjaldaliði hafa almenna þýðingu um verklag stjórnvalda við afgreiðslu þessara mála. Ég vek hér jafnframt athygli á því að athugasemdir um hliðstæð efni voru settar fram af hálfu Ríkisendurskoðunar í skýrslu um Endurskoðun ríkisreiknings 2002, útg. í október 2003, bls. 41–42, en þar sagði meðal annars að gera yrði þá kröfu að styrkveitingar ríkisaðila tækju mið af ákvæðum stjórn-sýslulaga um eðlilega málsmeðferð. Jafnframt var vakin athygli á því að hætt væri við því að ekki væri tekið tillit til jafnræðis- og sanngirnissjónarmiða þegar einstakar stofnanir veita styrki til einstaklinga og félagasamtaka í ólögfestum tilvikum.

Ég hef því ákveðið að kynna bæði forsætisráðherra og fjármálaráðherra þetta álit mitt og þá með það í huga að af þeirra hálfu verði tekin afstaða til þess hvort rétt sé að ráðuneyti þeirra hafi forgöngu um að settar verði nánari reglur um undirbúning og töku ákvarðana um þær styrkveitingar og framlög sem hér er fjallað um, þ.m.t. um auglýsingar vegna fyrirhugaðra úthlutana. Ég legg á það áherslu að hér er um að ræða ráðstöfun á opinberu fé og að athugun mín á þessu máli hefur eingöngu beinst að þeim atriðum sem lúta að möguleikum hins almenna borgara, lögaðila og samtaka þeirra á að koma til greina við úthlutun á umræddu fé og þá í ljósi þeirra reglna og sjónarmiða um jafnræði og samræmi sem stjórnvöldum ber að gæta í störfum sínum. Hér hefur því ekki verið fjallað um

hugsanlega ráðstöfun fjármuna af umræddum liðum fjárlaga til verkefna á vegum ríkisins eða til að mæta kostnaði við rekstur þess.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Með bréfi til iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég upplýsinga um hvort framangreint álit mitt hefði orðið ráðuneytunum tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi ráðuneytanna, dags. 5. mars s.á., segir að ekki hafi verið veittir styrkir til einstaklinga eða lögaðila sem falli undir tilmæli mín eftir að álit mitt hafi borist ráðuneytunum. Álitid hafi verið kynnt innan ráðuneytisins og á fundi ráðuneytisstjóra 8. febrúar sl. hafi verið ákveðið að lögfræðingar ráðuneytanna og forsætisráðuneytisins myndu vinna drög að reglum um styrkúthlutanir.

Með bréfum til forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort bréf mitt frá 28. desember 2006, þar sem ég kynnti ráðuneytunum álit mitt með það í huga að af þeirra hálfu yrði tekin afstaða til þess hvort rétt væri að ráðuneytin hefðu forgöngu um að settar yrðu nánari reglur um undirbúning og töku ákvarðana um þær styrkveitingar og framlög sem um væri fjallað í álitinu, þ.m.t. um auglýsingar vegna fyrirhugaðra úthlutana, hefði orðið ráðuneytunum tilefni til að grípa til einhverra sérstakra ráðstafana og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfum forsætisráðuneytisins, dags. 9. mars 2007, og fjármálaráðuneytisins, dags. 19. júní s.á., er greint frá því, líkt og í bréfi iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna, að á fundi ráðuneytisstjóra 8. febrúar sl. hafi verið ákveðið að tveir starfsmenn, einn úr iðnaðar- og viðskiptaráðuneytunum og einn úr forsætisráðuneytinu, myndu fara nánar yfir ábendingar mínar og gera tillögur í formi leiðbeinandi reglna. Væri þess vænst að unnt yrði að kynna niðurstöðurnar fyrir lok október nk. og myndi forsætisráðuneytið gera mér grein fyrir framvindu málsins.

23.0. Sveitarfélög.

23.1. Ráðstöfun námuréttinda í eigu sveitarfélags með leigusamningi. Jafnræðisreglan. Óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Rökstuðningur. (Mál nr. 4478/2005)

Hæstaréttarlögmaðurinn B leitaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd verktakafyrirtækisins A og kvartaði yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins. Beindist kvörtunin í meginatriðum að því að með gerð leigusamnings við fyrirtækið C um nýtingu námuréttinda í eigu Akureyrarkaupstaðar hefði verið úthlutað tilteknum gæðum án þess að öðrum aðilum sem áhuga kynnu að hafa haft veittist tækifæri til aðgangs að þeim. Með þessu hefði fyrirtækið C öðlast sterkari stöðu en önnur verktakafyrirtæki til að bjóða í verk í sveitarfélaginu. Í kvörtuninni voru jafnframt gerðar athugasemdir við að félagsmálaráðuneytið hefði ekki gefið lögmanni A kost á að koma að athugasemdum við minnisblað sem ráðuneytið aflaði frá Akureyrarkaupstað við meðferð málsins.

Umboðsmaður tók fram að það væri afstaða hans að sú skammtímaráðstöfun á námuréttindum í eigu sveitarfélagsins sem málið snerist um teldist ekki hafa verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, heldur hefði hún falið í sér samning einkaréttarlegs eðlis. Þrátt fyrir það hefðu gilt um meðferð málsins óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar sem til dæmis snertu undirbúning og rannsókn máls, skyldu til að byggja ákvarðanir í stjórnsýslu á málefnalegum sjónarmiðum og gæta jafnræðis milli borgaranna.

Með vísan til þess að sveitarfélagið hafði upphaflega leitað til fyrirtækisins A um leigu á námuréttindunum taldi umboðsmaður ekki verða fullyrt að jafnræðisregla hefði verið brotin gagnvart því. Þá taldi umboðsmaður að það sjónarmið Akureyrarkaupstaðar að líta til þess hvernig fjármunir sveitarfélagsins nýttust með sem bestum hætti við val á viðsemjanda hefði verið málefnalegt. Önnur sjónarmið hefðu einnig getað verið lögmat, svo sem um frágang landsvæðisins og framtíðar notkun þess. Á hinn bóginn yrði hins vegar ekki séð af gögnum málsins að neinn formlegur grundvöllur hefði verið lagður að viðræðum sveitarfélagsins við A, auk þess sem ágreiningur væri uppi um efni viðræðnanna. Taldi umboðsmaður að þessi framkvæmd Akureyrarkaupstaðar væri ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður benti á að í úrskurði ráðuneytisins kæmi fram að það væri „óumdeilt“ að starfsmaður sveitarfélagsins hefði kynnt forsvarsmanni A helstu sjónarmið og skilmála um leigu námunnar og þær verkframkvæmdir sem henni fylgdu. Af gögnum málsins yrði hins vegar ekki annað ráðið en að þessi fullyrðing væri röng. Með vísan til reglna stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um efni rökstuðnings í kærumálum, sem og með hliðsjón af fordæmisgildi úrskurða félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum taldi umboðsmaður að þetta atriði fæli í sér annmarka á úrskurðinum.

Með vísan til efnis þess minnisblaðs sem félagsmálaráðuneytið hafði aflað hjá Akureyrarkaupstað við meðferð málsins, meðal annars þess að þar væri í engu vikið að samskiptum starfsmanna sveitarfélagsins við forsvarsmenn fyrirtækisins A taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá afstöðu ráðuneytisins að ekki hefði verið þörf á að veita lögmanni fyrirtækisins kost á að tjá sig um efni þess.

Í tilefni af þeim atriðum sem reynt hafði á við umfjöllun málsins lýsti umboðsmaður þeirri afstöðu sinni að hann teldi eðlilegast, nema sérstök sjónarmið mæltu þar í mót, að sveitarfélög auglýstu með opinberum hætti fyrirhugaða úthlutun gæða sem eftirspurn kynni að vera eftir og haft gætu umtalsverða fjárhagslega þýðingu fyrir hlutadeigandi, þannig að öllum þeim sem áhuga hefðu gæfist kostur á að lýsa áhuga sínum við sveitarfélag. Slík auglýsing þyrfti alls ekki í öllum tilvikum að fela í sér útböð í hefðbundnum skilningi þótt mikilvægt væri að skilmálar væru hverju sinni ljósir. Rakti umboðsmaður sérstaklega ástæður þess að hann teldi slíka framkvæmd almennt æskilega í þessu sambandi.

Með vísan til framangreinds beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að taka málið fyrir að nýju, kæmi fram um það ósk frá fyrirtækinu A. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Akureyrarkaupstaðar að sveitarfélagið hefði framvegis í huga þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu þegar það tæki ákvarðanir um ráðstöfun takmarkaðra gæða af sinni hálfu. Þá beindi umboðsmaður loks þeim tilmælum til félagsmálaráðherra að hann leitaðist við að kynna fyrir sveitarfélagunum þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu og leiðbeina þeim um þýðingu þeirra fyrir starfsemi sveitarfélaga.

Í álitinu mínu, dags. 28. desember 2006, sagði meðal annars svo:

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1.

Kvörtun sú sem til umfjöllunar er í álitinu þessu beinist að úrskurði félagsmálaráðuneytisins, dags. 18. maí 2005. Var þar komist að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð Akureyrarkaupstaðar við gerð samnings vegna leigu á námuréttindum á landspildu úr jörðinni X o.fl. væri lögmæt. Þær athugasemdir sem fram koma í kvörtuninni lúta að mínu álitinu að því í meginatriðum að með gerð leigusamnings við fyrirtækið C hf. hafi sveitarfélagið úthlutað tilteknum gæðum án þess að veita öðrum aðilum sem áhuga kynnu að hafa jafnt tækifæri til aðgangs að þeim. Með þessu hafi fyrirtækið C hf. öðlast sterkari stöðu en önnur verktakafyrirtæki til að bjóða í verk í sveitarfélaginu.

Samningur Akureyrarkaupstaðar við fyrirtækið C hf. telst sem slíkur vera samningur einkaréttar eðlis. Í ákvæði 3. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 er tekið fram að ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi gildi einnig um gerð samninga einkaréttar eðlis og af þessu ákvæði er dregin sú ályktun að lögin taki að öðru leyti ekki til þeirra ákvarðana stjórnvalda sem teljast einkaréttar eðlis. „Má þar nefna kaup á vörum og þjónustu, þar með talda gerð samninga við verktaka“ eins og segir í athugasemdum við þessa grein í frumvarpi til stjórn-sýslulaga. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3283.) Samkvæmt dómaframkvæmd Hæstaréttar kunna þó að vera fyrir hendi þær aðstæður, svo sem við útfærslu lögbundinna verkefna, að um undirbúning og lok slíkra samninga verði ekki talið að umrætt ákvæði 3. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga „girði fyrir að önnur ákvæði laganna en þar greini geti átt við um“ samninginn og því beri stjórnvaldi „eftir þörfum að gæta ákvæða stjórn-sýslulaga og almennra reglna stjórn-sýsluréttar í lögskiptum sínum við [aðila] vegna samningsins“ eins og tekið er til orða í dómi Hæstaréttar frá 29. mars 1999 í máli nr. 318/1998. Þá hefur Hæstiréttur í dómi frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 um sölu ríkisjarðar tekið svo til orða: „Þegar stjórnvald ráðstafar eignum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórn-sýsluréttar. Um kaupsamninginn annars gilda almennar reglur um fasteignakaup eftir því sem við getur átt.“ Í dóminum er síðan meðal annars um rökstuðning fyrir niðurstöðu dómsins vísað til rannsóknarreglu 10. gr. stjórn-sýslulaga og jafnræðisreglu 11. gr. sömu laga varðandi auglýsingu á þeim jörðum í eigu ríkisins sem áformað er að selja eins og

nánar verður vikið að síðar í álitinu þessu. (Sjá hér m.a. til hliðsjónar umfjöllun um gildissvið stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 í tengslum við samningsgerð stjórnvalda í riti Páls Hreinssonar, Hæfisreglur stjórnarsýslulaga. Reykjavík 2005, bls. 141–142 og 192–195.)

Í máli þessu er fjallað um þá ákvörðun Akureyrarkaupstaðar að gera í framhaldi af viðræðum við að minnsta kosti tvo aðila samning við einkafyrirtæki um rétt þess til að nýta jarðefni úr námu að tilteknu magni og í ákveðinn tíma gegn gjaldi og um frágang námunnar sem meðal annars fól í sér flutning vatnslagnar sem þar var. Þegar efni þessarar ákvörðunar er virt í ljósi þeirrar afmörkunar á gildissviði stjórnarsýslulaganna sem fram kemur í 1. gr. þeirra og skýrð er nánar í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 37/1993 er það niðurstaða mín að umrædd skammtímaráðstöfun á námuréttinum í eigu sveitarfélagsins, til eins aðila, hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 1. gr. stjórnarsýslulaga.

Þrátt fyrir það að stjórnarsýslulögin gildi samkvæmt framansögðu ekki beint um ákvörðun þá er mál þetta snýst um gilda um meðferð málsins ákveðnar óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttar, sem sum ákvæði stjórnarsýslulaganna eru byggð á. Þessar óskráðu meginreglur snerta t.d. undirbúning og rannsókn máls, skyldu til að byggja ákvarðanir í stjórnarsýslu á málefnalegum sjónarmiðum og að gæta jafnræðis milli borgaranna, eins og rakið var t.d. í álitinu umboðsmanns Alþingis frá 17. desember 1996 í máli nr. 1489/1995. Með vísan til framangreinds er ég því ekki sammála þeirri fullyrðingu sem fram kemur í bréfi félagsmálaráðuneytisins til mín, dags. 28. október 2005, að stjórnarsýslulögin hafi gilt „um ákvörðun Akureyrarkaupstaðar um að ráðstafa námuréttindum á landspildu úr jörðinni [X]“. Í því sambandi skal reyndar jafnframt á það bent að úrskurður ráðuneytisins í málinu virðist ekki byggður á þessu sjónarmiði, heldur því að um gerð samningsins hafi gilt óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttar.

2.

Gerð hins umrædda samnings féll ekki undir ákvæði laga nr. 90/2001, um opinber innkaup. Um það er ekki ágreiningur í málinu. Var því ekki skylt að bjóða námuréttindin út samkvæmt þeim reglum sem þar koma fram. Aðrar settar lagareglur kveða heldur ekki á um útboðs- eða auglýsingaskyldu sveitarfélagsins á þeim gæðum sem hér um ræðir. Eins og fram kom hér að framan bar sveitarfélaginu engu að síður að byggja ákvörðun sína um það við hvaða aðila það gerði leigusamninginn á málefnalegum sjónarmiðum og óskráðri grundvallarreglu stjórnarsýsluréttar um jafnræði.

Akureyrarkaupstaður fór þá leið við val á viðsemjanda um leigu á hinum umræddu námuréttindum að það leitaði beint til verktakafyrirtækja sem nýlega höfðu gert kauptilboð í þá landspildu sem náman var á. Þar sem fyrirtækið A ehf. hafði átt hæsta tilboðið leitaði sveitarfélagið fyrst til þess. Fullyrðingar sveitarfélagsins og forsvarsmanna A ehf. eru ekki samhljóða um það hvað kom fram í viðræðum milli aðilanna, en þær virðast nær eingöngu hafa farið fram í símtölum. Samningar náðust ekki og sneri starfsmaður sveitarfélagsins sér þá til fyrirtækisins C hf. sem hafði átt næst hæsta tilboðið í landspilduna þegar hún var boðin til sölu. Niðurstaðan varð sú að leigusamningur var gerður við það fyrirtæki.

Í úrskurði sínum tekur ráðuneytið fram að sú tilhögun Akureyrarkaupstaðar að leita samninga við þau verktakafyrirtæki sem nýlega höfðu gert kauptilboð í umrædda landspildu hafi m.a. byggst á fjárhagslegum sjónarmiðum um að ná eins hagstæðum samningum og unnt væri. Ráðuneytið bendir jafnframt á að þó ekki liggi nákvæmlega fyrir um efni samskipta forsvarsmanns A ehf. og sveitarfélagsins þá sé „óumdeilt“ að starfsmaður sveitarfélagsins hafi kynnt forsvarsmanni fyrirtækisins helstu sjónarmið og skilmála bæjarins um leigu námunnar og þær verkframkvæmdir sem henni fylgdu. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem sveitarfélagið hafi tilgreint að hafi ráðið við val á aðilum sem rætt var við um leiguna, röð þeirra og annarra atvika málsins kemst ráðuneytið síðan

að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð sveitarfélagsins hafi samræmst meginreglu stjórn-sýsluréttar um jafnræði og meginreglu um skyldu stjórnvalda til að byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

Í fyrirsparnarbréfi mínu til ráðuneytisins, dags. 29. ágúst 2005, rakti ég atvik málsins og benti á að í því færi tvennum sögum af samskiptum forsvarsmanna A ehf. og Akureyrarkaupstaðar. Með vísan til þess, málavaxtalýsinga aðila og þeirra orða í úrskurði ráðuneytisins að „óumdeilt [væri] að starfsmaður kærða kynnti kæranda helstu sjónarmið og skilmála bæjarins um leigu á námuréttindunum og meðfylgjandi verkframkvæmdir“ óskaði ég þess að ráðuneytið upplýsti mig um hvort það teldi að málið hefði verið nægilega upplýst þegar úrskurðurinn var kveðinn upp, sbr. 10. gr., sbr. 1. mgr. 30. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Um þetta atriði svarar ráðuneytið því til að það telji að í úrskurði þess frá 18. maí 2005 hafi verið tekið á þessum atriðum. Rétt sé að af gögnum málsins megi ráða að tvennum sögum fari af samskiptum aðila í aðdraganda samningsgerðarinnar. „Ráðuneytið [fái hins vegar] á engan hátt séð að það hefði getað fengið frekari gögn til að upplýsa um þann þátt erindis kæranda, [...] því grundvöllur þess [liggi] í símtölum aðilanna en [sé] ekki byggður á formlegum bréfaskriftum eða minnispunktum [...]. Orð virðist því standa gegn orði og [hafi ráðuneytið ekki talið] tilefni til að fara út í nánari rannsóknarvinnu að þessu leyti.“

3.

Í máli þessu liggur fyrir að þegar Akureyrarkaupstaður undirbjó gerð umrædds samnings um leigu á námuréttindum í landi X hafði sveitarfélagið samband við forsvarsmann A ehf. og bauð honum réttindin til leigu. Samningar tókust ekki og var því leitað til annars aðila um leigutöku. Með vísan til þessa verður ekki fullyrt að jafnræðisregla hafi verið brotin gegn fyrirtækinu A ehf. Á hinn bóginn verður hér að hafa í huga þá mikilvægu reglu stjórn-sýsluréttar að mál skuli upplýst nægilega áður en ákvörðun er tekin. Tilgangur þeirrar reglu er m.a. að tryggja að efni ákvörðunar verði sem réttast.

Ég tel lögmætt það sjónarmið sveitarfélagsins að byggja ákvörðun um val á viðsemjanda á sjónarmiðum um það hvernig fjármunir og eignir bæjarfélagsins nýttust með sem bestum hætti. Því er ljóst að það var málefnalegt í því máli sem hér um ræðir að byggja á því sjónarmiði að sem hagstæðast leiguverð næðist fyrir sveitarfélagið. Önnur sjónarmið gátu einnig verið lögmæt, s.s. um frágang landsvæðisins og framtíðarnotkun þess. Við undirbúning ákvörðunar sinnar varð bæjarfélagið hins vegar að gæta þess að leggja málið í þann farveg að upplýst væru þau atvik sem máli skiptu. Að öðrum kosti var ekki tryggt að þau markmið sem að var stefnt. Af gögnum máls þessa verður ráðið að viðræður bæjarfélagsins við forsvarsmenn A ehf. fóru fram í símtölum. Enginn formlegur grundvöllur var lagður að þeim viðræðum. Ágreiningur er uppi um efni viðræðnanna. Hér er ástæða til að minna á að gögn um undirbúning og töku ákvarðana hjá stjórnvöldum hafa ekki einungis þýðingu gagnvart innra starfi stjórnvaldsins, svo sem eins og í þessu tilviki að leggja fyrir bæjarráð eða bæjarstjórn skrifleg gögn um hvaða samningsskilmálar voru lagðir fyrir aðila og um viðbrögð þeirra, heldur getur upplýsingaréttur almennings á grundvelli upplýsingalaga nr. 50/1996 náð til slíkra gagna að því marki sem undantekningarreglur þeirra laga, t.d. vegna mikilvægra fjárhags- eða viðskiptahagsmuna fyrirtækja og annarra lögaðila, eiga ekki við. Til að árétta mikilvægi þess að gögn stjórnvalda hafi að geyma upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn máls og veittar hafa verið munnlega er þannig lögbundið í 23. gr. upplýsingalaga að við meðferð mála, þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaga, 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. Þótt hér að framan hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun Akureyrarkaupstaðar um samningsgerð um afnot af hlutaðeigandi

námu hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun og ákvæði 23. gr. upplýsingalaga hafi því ekki átt beint við verður almennt að telja það til vandaðra stjórnsýsluhátta að stjórnvöld gæti að því að gögn þeirra vegna undirbúnings ákvarðana um ráðstöfun eigna hins opinbera, þ.m.t. til leigu, hafi að geyma skráðar upplýsingar um atriði sem haft hafa verulega þýðingu fyrir niðurstöðu málsins, svo sem það hvaða samningsskilmálar voru kynntir aðilum og afstöðu þeirra.

Málsmeðferð Akureyrarkaupstaðar í málinu var að þessu leyti ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Með vísan til þessa er mér ekki fært að taka afstöðu til þess hvort bæjarfélagið hafi sinnt þeirri skyldu sinni að upplýsa málsatvik með fullnægjandi hætti áður en ákvörðun var tekin í málinu.

Í úrskurði ráðuneytisins í málinu, dags. 18. maí 2005, kemur fram að framangreind málsmeðferð bæjarfélagsins hefði auðveldlega getað valdið tortryggni sem komast hefði mátt hjá með formbundnari málsmeðferð af hálfu sveitarfélagsins. Á þessa athugasemd ráðuneytisins fellst ég. Á hinn bóginn er í úrskurðinum einnig tekið fram að þótt ekki liggi nákvæmlega fyrir hvert var efni samskipta forsvarsmanns A ehf. og sveitarfélagsins þá sé „óumdeilt“ að starfsmaður sveitarfélagsins hafi kynnt forsvarsmanni fyrirtækisins helstu sjónarmið og skilmála bæjarins um leigu námunnar og þær verkframkvæmdir sem henni fylgdu. Af gögnum málsins, sem ráðuneytið hefur látið mér í té, verður ekki annað ráðið en að þessi fullyrðing ráðuneytisins sé röng og rökstuðningur ráðuneytisins fyrir niðurstöðu sinni að þessu leyti villandi.

Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því og gildir sú regla einnig við málsmeðferð í kærumálum, sbr. 30. gr. laganna. Mál telst nægjanlega rannsakað þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Í 31. gr. sömu laga kemur fram sú krafa að úrskurðum í kærumálum skuli fylgja rökstuðningur, sbr. 22. gr. sömu laga. Í rökstuðningi skal vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun er byggð á. Að því marki sem ákvörðun byggist á mati skal í rökstuðningi greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið og þar sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Markmið ákvæða stjórnsýslulaganna um rökstuðning er að stuðla að auknu réttaröryggi og trausti almennings á stjórnsýslunni, auk þess sem rökstuðningi er ætlað að stuðla að því að aðili máls fái í raun skilið niðurstöðu þess. (Alþt. 1992–1993, A-deild, bls. 3299.) Eðli máls samkvæmt verður rökstuðningur því að vera efnislega réttur, að öðrum kosti nær hann ekki framangreindum markmiðum.

Félagsmálaráðuneytinu er í 103. gr. sveitarstjórnarlaga fengið það verkefni að skera úr um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Úrskurðir ráðuneytisins hafa því fordæmis- og samræmingargildi fyrir starfsemi sveitarfélaganna almennt og það skiptir því miklu að jafnt stjórnendur þeirra sem íbúar geti af lestri úrskurðanna gert sér grein fyrir því hvort starfshættir sveitarfélaga séu í samræmi við þá lagatúlkun og framkvæmd sem ráðuneytið hefur mótað í úrskurðum sínum. Þeirri reglu 3. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga að félagsmálaráðuneytið skuli árlega gefa út úrskurði sína í sveitarstjórnarmálum er einmitt ætlað að þjóna þessu markmiði. Með hliðsjón af fordæmisgildi úrskurða félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum verður almennt að gera ríkar kröfur um að ráðuneytið sjái til þess að málsatvik séu nægjanlega upplýst áður en úrskurður er kveðinn upp og að þeim sé rétt lýst í úrskurðinum.

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að sú fullyrðing ráðuneytisins sem fram kemur í úrskurði þess frá 18. maí 2005 að „óumdeilt“ sé að starfsmaður sveitarfélagsins hafi kynnt forsvarsmanni A ehf. helstu sjónarmið og skilmála bæjarins um leigu námunnar og þær verkframkvæmdir sem henni fylgdu feli í sér annmarka á úrskurðinum. Ég tel óþarft að taka hér sérstaka afstöðu til þess hvort ráðuneytið hafi í sjálfu sér verið í villu um atvik

málsins, eða að það hafi byggt niðurstöðu sína á þessari röngu fullyrðingu. Hins vegar verður að telja að umræddur annmarki hafi verið verulegur eins og hér stóð á. Með þessu hef ég þó ekki tekið afstöðu til gildis þess leigusamnings sem Akureyrarkaupstaður gerði við fyrirtækið C hf. um námuréttindi í eigu sveitarfélagsins.

4.

Samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni þess áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Gilti ákvæði þetta við meðferð félagsmálaráðuneytisins á stjórnslukæru fyrirtækisins A ehf. Í athugasemdum lögmanns fyrirtækisins sem fylgdu kvörtun hans til mín kemur fram að hann telji að andmælaréttur hafi verið brotinn á fyrirtækinu við meðferð málsins hjá félagsmálaráðuneytinu. Nánar tiltekið er á því byggt að ráðuneytinu hafi borið að veita fyrirtækinu kost á að tjá sig, áður en það kvað upp úrskurð sinn í málinu, um minnisblað sviðsstjóra tækni- og umhverfissviðs Akureyrarkaupstaðar sem ráðuneytið hafði aflað við meðferð málsins. Umrætt minnisblað hafði verið lagt fram á fundi bæjarráðs 4. desember 2003 í tengslum við ákvörðunartöku af hálfu sveitarfélagsins um samningsgerð við fyrirtækið C hf.

Í fyrirsagnarbréfi mínu til félagsmálaráðuneytisins, dags. 28. júlí 2005, spurðist ég sérstaklega fyrir um það hvort ráðuneytið teldi að það hefði með réttum hætti gætt að andmælarétti félagsins við meðferð málsins að þessu leyti. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 28. október sama ár, kemur fram að það hafi á sínum tíma talið að efni minnisblaðsins gæfi ekki tilefni til frekari rannsóknar á málinu. Um hafi verið að ræða upplýsingar sem ýmist hefðu áður komið fram eða að þær hefðu að mati ráðuneytisins ekki þýðingu fyrir málið eins og það lá fyrir.

Með vísan til efnis umrædds minnisblaðs, m.a. með vísan til þess að þar er í engu vikið að samskiptum starfsmanna bæjarins við forsvarsmenn fyrirtækisins A ehf. tel ég ekki ástæðu til að gera athugasemdir við afstöðu félagsmálaráðuneytisins að þessu leyti.

5.

Atvik máls þessa hafa orðið mér tilefni til nokkurrar umhugsunar um þá aðstöðu sem stjórnvöld, ekki síst sveitarfélög, standa frammi fyrir þegar þau úthluta til einkaaðila gæðum sem aðeins eru til í takmörkuðu magni. Í fjölda tilvika er mælt fyrir um verkefni stjórnvalda af þessu tagi í lögum. Má þar til að mynda nefna úthlutun byggðakvóta á grundvelli laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 og úthlutun tíðna og númera í fjarskiptum, sbr. ákvæði fjarskiptalaga nr. 81/2003. Mjög er misjafnt hversu ítarlega hin setta löggjöf mælir fyrir um þá málsmeðferð sem viðhöfð skal við framkvæmd slíkra verkefna, eða jafnvel hvort þar er nokkur slík fyrirmæli að finna. Þá veltur það jafnframt á því lagaumhverfi sem um ræðir hverju sinni hvort ákvörðun um útteilingu takmarkaðra gæða til einkaaðila telst stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnslulaga nr. 37/1993 eða ekki. Oft kann aðstaðan jafnvel að vera sú að ákvörðun um úthlutun gæða af þessu tagi er að forminu til tekin með gerð einkaréttarlegra samninga.

Ef lagafyrirmæli sem sett hafa verið geyma ekki reglur um framkvæmd úthlutunar kemur það í hlut viðkomandi stjórnvalda að fella málsmeðferðina í þann ramma sem bæði lögfestar og ólögfestar reglur setja starfsháttum stjórnvalda almennt. Við það verða stjórnvöld að gæta rétttra grundvallarreglna um meðferð opinbers valds og hagsmuna. Reynir þar meðal annars á hinar óskráðu grundvallarreglur um jafnræði og að stjórnslula skuli byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Hið sama á við um þau tilvik þegar slík úthlutun fer fram alfarið á ólögbundnum grundvelli.

Jafnræðisregla stjórnslulurættarins felur almennt í sér að stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 407/1999 frá 23. mars 2000. Í

hinni skráðu jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga er þetta orðað svo að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta jafnræðis og samræmis í lagalegu tilliti. En sú regla að borgararnir, hvort sem það eru einstaklingar eða lögaðilar, skuli hafa jafna stöðu við úrlausn mála er til lítils ef þeir aðilar sem eru í sambærilegri stöðu hafa ekki jafna möguleika á að koma til greina við ákvarðanir stjórnvalda sem fela í sér ráðstöfun takmarkaðra gæða. Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur ítrekað í álitum verið minnt á þá skyldu sem hvílir almennt á stjórnvöldum að gæta þessa jafnræðis milli borgaranna og að oft verði því að gera þær kröfur til stjórnvalda að þau beiti opinberum auglýsingum þegar til stendur að ráðstafa takmörkuðum gæðum, sem fyrirsjáanlegt er að færri geta fengið en vilja. Með auglýsingu sé öllum sem áhuga hafa og uppfylla skilyrði, gefið sama tækifæri til að sækja um. (Sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 13. febrúar 1998 í máli nr. 1820/1996 og frá 17. janúar 2003 í máli nr. 3699/2003.) Í áður tilvitnuðum dómi Hæstaréttar í máli nr. 407/1999 segir meðal annars: „Lagaákvæði, sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, eru almennt reist á sjónarmiðum um að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra sem hug hafa á kaupum. Gera verður ráð fyrir því að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna, er almennt rétt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir sem áhuga hafa fái sama tækifæri til að gera kautilboð í hlutaðeigandi fasteign, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga.“ Í þessu tilviki var slík auglýsing ekki lögbundin og þar sem því hafði ekki verið haldið fram í málinu að umræddar jarðir hefðu verið seldar of lágu verði haggæði skortur á auglýsingu ekki gildi sölunnar.

Starfsumhverfi sveitarfélaga er að þessu leyti ekki frábrugðið því umhverfi sem stjórnvöld ríkisins búa við. Sveitarfélögin lúta sömu grundvallarreglum um meðferð opinbers valds og önnur opinber stjórnvöld. Vegna þess sjálfstæðis sem sveitarfélög hafa við ákvörðunartöku um ýmis fjárhagsleg málefni, s.s. við ráðstöfun eigna með sölu eða leigu, er þó jafnvel enn mikilvægara fyrir sveitarfélögin en stjórnvöld ríkisins að þau temji sér þær vinnureglur og málsmeðferð í slíkum ólögfestum tilfellum sem best tryggja að réttra grundvallarreglna stjórnarsýsluréttar sé gætt.

Það er afstaða mín að eðlilegast sé, nema sérstök sjónarmið mæli þar í mót, að sveitarfélög auglýsi með opinberum hætti fyrirhugaða úthlutun gæða sem eftirspurn kann að vera eftir og haft geta umtalsverða fjárhagslega þýðingu fyrir hlutaðeigandi, þannig að öllum þeim sem áhuga hafa gefist kostur á að láta hann uppi. Slík auglýsing þarf alls ekki í öllum tilvikum að fela í sér útboð í hefðbundnum skilningi þess orðs þótt mikilvægt sé að skilmálar séu hverju sinni ljósir. Ef slíkri meginreglu er ekki fylgt verður ekki með góðu móti séð hvernig hægt er að tryggja þeim einkaaðilum sem áhuga hafa á þeim gæðum sem um ræðir jafna stöðu við aðgang að þeim eða sveitarfélaginu besta mögulega verð fyrir þau gæði sem það hefur til ráðstöfunar. Slík regla er jafnframt vel til þess fallin að tryggja jafnræði og gegnsæi í stjórnarsýslu og er þannig í góðu samræmi við grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar um jafnræði og sjónarmið um vandaða stjórnarsýsluhætti.

Þá má hér til viðbótar nefna að þegar sveitarfélag ráðstafar eignum sínum eða öðrum verðmætum á almennum markaði verður að mínu mati jafnframt að horfa til þess, vegna sjónarmiða sem m.a. koma fram í samkeppnislögum nr. 44/2005, að slík ráðstöfun raski ekki samkeppnishagsmunum. Skiptir þar bæði máli að líta til þess hvort úthlutun gæðanna veiti þeim sem við þeim tekur óréttmætt samkeppnisforskot á aðra sem eru í sambærilegri stöðu og ekki síður að horfa til þeirra aðila sem kunna að lenda í samkeppni við sveitarfélagið um ráðstöfun sambærilegra verðmæta. Ef sveitarfélag hyggst þannig selja eða leigja verðmæti á almennum markaði verður ekki útilokað að sú skylda hvíli á því að selja verðmæti ekki undir almennu markaðsverði, því ella væri samkeppnisstöðu þeirra einkaaðila sem sambærileg verðmæti hafa til sölu eða leigu raskað. Oft og tíðum kann að vera erfitt að afla upplýsinga um markaðsverð tiltekinna gæða nema að viðhöfðu því ferli

að gefa aðilum á markaði raunhæft tækifæri til að lýsa áhuga sínum, s.s. með því að auglýsa úthlutun þeirra.

Í því máli sem hér er fjallað um hefði því, með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum, verið í betra samræmi við jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins að Akureyrarkaupstaður hefði fyrirfram auglýst eftir þeim aðilum sem hefðu áhuga á því að taka umrædd námuréttindi á leigu og jafnframt tilgreint á hvaða skilmálum yrði byggt við val milli aðila. Ég hef hins vegar hér að framan komist að þeirri niðurstöðu að skortur á auglýsingu í þessu tilviki hafi ekki falið í sér brot á jafnræðisreglu gagnvart A ehf. Það eru hins vegar tilmæli mín til Akureyrarkaupstaðar að framvegis verði betur hugað að því að auglýsa fyrirhugaða ráðstöfun takmarkaðra gæða hjá sveitarfélaginu í samræmi við þau sjónarmið sem ég hef lýst í álitinu þessu.

Með vísan til framangreinds hef ég einnig ákveðið að beina þeim tilmælum til félagsmálaráðherra að hann leitist við að kynna fyrir sveitarfélögunum ofangreind sjónarmið og leiðbeina þeim um þýðingu þeirra fyrir starfsemi sveitarfélaga.

...

VI. Viðbrögð stjórnvalda.

Ég ritaði félagsmálaráðuneytinu bréf, dags. 20. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort af hálfu A ehf. hefði verið 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 verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 19. mars s.á., kemur fram að viðkomandi aðilar hafi ekki leitað til ráðuneytisins á ný. Ráðuneytið hafi ekki gripið til neinna tiltekinna ráðstafana í tilefni af álitinu mínu, en það muni leitast við að kynna sveitarfélögum þau sjónarmið sem þar komi fram og leiðbeina aðilum um þýðingu þeirra fyrir starfsemi sveitarfélaga.

23.2. Meðhöndlun úrgangs. Heimild sveitarfélaga til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs. Þjónustugjald. Rökstuðningur. Málshraði. (Mál nr. 4580/2005)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í úrskurðinum hafnaði nefndin því að ógilda ákvörðun tiltekins sveitarfélags um álagningu seyrulosunargjalds vegna sumarhúss sem hann átti. Beindist kvörtun A fyrst og fremst að því að úrskurðarnefndin hefði ekki tekið til umfjöllunar þá málsástæðu hans að sveitarfélagið hefði farið út fyrir valdheimildir sínar þegar það skyldaði alla íbúa sína til þess að kaupa af sveitarfélaginu þjónustu um seyrulosun. Taldi A að til þess hefði ekki staðið fullnægjandi lagaheimild. Þá gerði A enn fremur athugasemdir við þann tíma sem meðferð nefndarinnar á málinu tók.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álitinu, dags. 29. desember 2006. Rakti hann í álitinu þann lagagrundvöll sem aðkoma sveitarfélaga að seyrulosun úr rotþróm fasteignareigenda hvíldi á, sem og þær reglur sem settar höfðu verið af viðkomandi sveitarfélagi um framkvæmd verkefnisins. Var það niðurstaða hans að losun og hirðing seyru úr rotþróm, þar með talið við sumarhús, teldist meðhöndlun úrgangs í skilningi laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Af gögnum málsins yrði hins vegar ekki séð hvort stjórnvöld hefðu byggt afstöðu sína eða ákvarðanir í málinu á fyrirmælum

þeirra laga. Ætti það bæði við um úrskurðarnefnd samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, viðkomandi sveitarfélag og umhverfisráðuneytið.

Umboðsmaður taldi að úrskurður úrskurðarnefndar samkvæmt lögum nr. 7/1998 í málinu hefði ekki fullnægt þeim lágmarkskröfum sem gera yrði til efnis úrskurða æðri stjórnvalda í kærumálum, sbr. 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 22. gr. sömu laga. Tók umboðsmaður í því sambandi fram að hann teldi tilefni til að gera verulegar athugasemdir við efni úrskurðarins sem og skýringar nefndarinnar til hans vegna umfjöllunar hans um málið. Á hinn bóginn taldi umboðsmaður sér ekki fært að fullyrða, að sú efnislega niðurstaða nefndarinnar að framkvæmd viðkomandi sveitarfélags við hirðingu seyru frá sumarhúsum eða gjaldtaka fyrir þá þjónustu hefði verið lögmæt, væri röng.

Þá taldi umboðsmaður að meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni hefði tekið lengri tíma en heimilt var samkvæmt 31. gr. laga nr. 7/1998. Þá hefði nefndin ekki gætt að því að upplýsa kæranda um stöðu málsins með réttum hætti samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður beindi því til umhverfisráðherra að hann tæki til athugunar hvort rétt væri að hann beitti sér fyrir breytingum á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, þannig að betur yrði tryggt að lögin bæru með sér hvort, og þá í hvaða mæli, sveitarfélög hefðu heimildir til að ákveða fyrirkomulag og taka yfir þjónustu við fasteignareigendur í viðkomandi sveitarfélagi sem lyti að meðhöndlun úrgangs.

Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til umrædds sveitarfélags að það tæki til endurskoðunar ákvæði gjaldskrár nr. 410/2005 og samþykktar nr. 408/2005, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem hann hefði sett fram um skýrleika slíkra stjórnvaldsfyrirmæla sem og lagagrundvöll þeirra. Tók hann jafnframt fram að gildi nefndrar samþykktar væri að lögum háð staðfestingu umhverfisráðuneytisins og ættu athugasemdir hans um nauðsyn á endurskoðun hennar því einnig við um staðfestingu samþykktarinnar af hálfu ráðuneytisins.

Með bréfum til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, umhverfisráðuneytisins og viðkomandi sveitarfélags, dags. 20. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort af hálfu þessara stjórnvalda hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 16. mars 2007, kemur fram að nefndin hafi sett sér verklagsreglur til að tryggja eðlilegan málshraða og að nefndin muni í störfum sínum taka tillit til þeirra athugasemda sem settar voru fram í álitinu.

Í svarbréfi umhverfisráðuneytisins, dags. 23. mars 2007, kemur fram að til athugunar sé í ráðuneytinu að endurskoða fyrirkomulag úrgangslöggjafar og skiptingu ábyrgðar og verkefna milli Úrvinnslusjóðs, sveitarfélaga og atvinnulífsins og að álit mitt verði haft til hliðsjónar og leiðbeiningar við þá athugun. Þá hafi ráðuneytið við meðferð sams konar samþykktar og fjallað var um í álitinu og sem komið hafa til staðfestingar hjá ráðuneytinu frá áramótum bætt inn tilvísun í 4. og 11. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Ennfremur verði tekið mið af álitinu við fræðslu og samskipti við sveitarfélög og heilbrigðisnefndir á þeirra vegum.

Í svarbréfi sveitarstjóra Bláskógabyggðar, dags. 19. mars 2007, kemur fram að í bókun byggðaráðs sveitarfélagsins frá 30. janúar s.á., sem staðfest var af sveitarstjórn sama dag, segi að byggðaráð leggi til að tilmæli mín til sveitarfélagsins um að það taki til endurskoðunar ákvæði gjaldskrár nr. 410/2005 og ákvæði samþykktar nr. 408/2005 verði höfð til hliðsjónar við endurskoðun samþykktarinnar og gjaldskrárinnar sem fara muni fram á þessu ári.

23.3. Reglur um veiðar á afréttarsvæðum. Stjórnsýslueftirlit.
(Mál nr. 4639/2006)

Umboðsmaður hafði til athugunar kvörtun frá A er laut að tveimur álitum félagsmálaráðuneytisins þar sem ráðuneytið lýsti því yfir að það gerði ekki athugasemdir við ákvarðanir bæjarstjórna Húnaþings vestra og Vesturbyggðar um sölu á rjúpnaveiðileyfum og fyrirkomulag veiða haustið 2005. Hafði A leitað til ráðuneytisins þar sem hann taldi að með reglunum væri brotið gegn lögvörðum réttindum sínum og jafnræðisreglum. Í tilviki Húnaþings vestra gerði A jafnframt sérstakar athugasemdir við valdheimildir sveitarfélagsins til afskipta af veiðum í afréttarlöndum en í auglýsingu sveitarfélagsins sagði að hún tæki til fyrirkomulags „rjúpnaveiða á tilteknum jörðum og afréttum í eigu Húnaþings vestra“. Í áliti félagsmálaráðuneytisins er laut að Húnaþingi vestra sagði að í auglýsingu sveitarstjóra hefði komið fram að veiðimenn með lögheimili í Húnaþingi vestra skyldu greiða kr. 3000 fyrir veiðileyfið en aðrir kr. 5000. Í álitinu sagði enn fremur að um væri að ræða veiðar á jörðum í eigu Húnaþings vestra og „afréttarlöndum innan staðarmarka sveitarfélagsins“ og vísað til 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, um skyldu sveitarfélaga til að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna.

Í tilefni af kvörtun A ritaði umboðsmaður félagsmálaráðuneytinu bréf þar sem hann gerði grein fyrir efni kvörtunarinnar. Jafnframt rakti hann ákvæði 8. og 11. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Óskaði umboðsmaður eftir því að ráðuneytið sendi honum gögn málsins og veitti honum nánari skýringar á þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitum ráðuneytisins. Óskaði umboðsmaður nánar tiltekið eftir upplýsingum um hvort að í álitum ráðuneytisins fælist sú afstaða að sveitarfélögum væri heimilt á grundvelli 7. gr. sveitarstjórnarlaga að takmarka veiðar, með banni eða gjaldtöku, á landsvæðum er teldust ekki til eignarlanda þess, umfram það sem gert væri með lögum nr. 64/1994. Með tilliti til þess að athugasemdir A beindust að auglýsingu sveitarfélagsins sem hefði tekið meðal annars til ákveðinna afréttarsvæða og A taldi utan eignarlanda sveitarfélagsins óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig ráðuneytið hefði gengið úr skugga um á hvaða grundvelli sveitarfélagið teldi umrætt land vera í eigu sveitarfélagsins. Vísaði umboðsmaður í þessu sambandi til eftirlits- hlutverks ráðuneytisins, sbr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í svari félagsmálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að það væri skýr afstaða þess að sveitarstjórn Húnaþings vestra réði fyrirkomulagi rjúpnaveiða á sínu eignarlandi. Hins vegar hefði í áliti þess verið gerður sá almenni fyrirvari að það ætti ekki úrskurðarvald um hvort öll landsvæði sem auglýsing sveitarfélagsins tækju til væru eignarlönd. Sagði svo að það skyldi hins vegar viðurkennt að skilja hefði mátt orðalag í álitinu svo að reglur Húnaþings vestra tækju til alls afréttarlands innan staðarmarka sveitarfélagsins en sú væri ekki raunin heldur væri eingöngu tekið gjald fyrir veiðar á landi í eigu þess. Í svarinu kom einnig fram að ákveðin óvissa kynni að vera um eignarhald á einstökum svæðum er auglýsingin tæki til og ráðuneytið teldi sig ekki bært að taka afstöðu til álitaefna þar að lútandi.

Umboðsmaður kynnti A efni svarbréfs ráðuneytisins og ákvað síðan að ljúka athugun sinni á málinu með því að rita félagsmálaráðherra bréf, dags. 29. júní 2006, þar sem hann áréttaði mikilvægi þess að úrlausnir ráðuneytisins séu skýrar og glöggar og ekki til þess fallnar að valda vafa um réttarstöðu aðila máls.

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

Eins og bréf mitt til ráðuneytisins, dags. 16. febrúar 2006, ber með sér varð erindi A til mín mér ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um þá úrlausn ráðuneytisins að umræddur mismunur á gjaldtöku vegna nýtingar á veiðirétti í eignarlöndum sveitarfélagsins stangaðist ekki á við jafnræðisreglur. Hins vegar taldi ég rétt vegna áðurgreinds orðalags í álitni ráðuneytisins um að þær veiðar sem þar um ræddi væru á „afréttarlöndum innan staðarmarka sveitarfélagsins“ að leita nánari skýringa félagsmálaráðuneytisins á því hvort í tilvitnuðum ummælum fælist sú afstaða ráðuneytisins að sveitarfélögum væri heimilt að takmarka veiðar, með banni eða gjaldtöku, á landsvæðum er teldust ekki til eignarlanda þeirra, umfram það sem gert væri með lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Vísaði ég í því sambandi til þess að í erindi [A] hefði komið fram að hann teldi að reglur sveitarfélagsins næðu til afréttarsvæða er væru innan staðarmarka sveitarfélagsins en teldust ekki til eignarlanda þess.

...

Eins og sjá má á bréfi mínu til A hef ég ákveðið í ljósi skýringa ráðuneytisins og þar sem mér hafa ekki borist neinar athugasemdir frá honum, þrátt fyrir frest þar um, að ljúka athugun minni á þessu máli, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tel hins vegar rétt í ljósi framangreinds að áréttá mikilvægi þess að úrlausnir ráðuneytisins séu skýrar og glöggar og ekki til þess fallnar að valda vafa um réttarstöðu aðila máls, í þessu tilfalli um heimildir sveitarstjórnar til þess að setja reglur um rjúpnaveiðar á afréttarlöndum innan marka sveitarfélagsins í Húnaþingi vestra og um afstöðu ráðuneytisins til eignarhalds yfir þeim. Ég bendi á að sú úrlausn ráðuneytisins sem hér er fjallað um er í formi álits samkvæmt 102. gr. sveitarstjórnarlaga en það ákvæði mælir fyrir um eftirlit ráðuneytisins með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum. Tilefni álitsins voru m.a. athugasemdir frá einstaklingi um að sveitarstjórn hefði farið út fyrir valdheimildir sínar þegar hún mælti fyrir um reglur og gjaldtöku vegna fuglaveiða á ákveðnum afréttarlöndum sem þessi einstaklingur taldi að væru utan eignarlanda sveitarfélagsins. Hér var því mikilvægt að ráðuneytið kannaði réttmæti þessara athugasemda og það lægi skýrt fyrir í álitni ráðuneytisins hvort talið væri að sveitarstjórn væri heimilt að láta reglurnar taka til þessara landsvæða. Ef réttmætur vafi var um eignarhald sveitarfélagsins á þessum landsvæðum var rétt að það kæmi fram í álitinu og jafnframt skýrt hver væri þá afstaða ráðuneytisins til þess hvort valdheimildir sveitarfélagsins stæðu til þess að láta reglurnar taka til slíkra svæða. Það er ábending mín til ráðuneytisins að betur verði hugað að þessu atriði framvegis komi sambærileg mál til kasta þess.

24.0. Vatnsréttindi.

- 24.1. Landbrot. Leyfi til að reisa mannvirki í vatni. Lax- og silungsveiðilög.
Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar. Valdbærni. Lögmætisregla.
Meginreglan um rétt aðila máls til að fá endurskoðun
innan stjórnvísunnar á úrlausn máls. Aðild. Andmæla-regla.
Skráningarskylda. Málshraði. Rökstuðningur.
(Mál nr. 4113/2004)

Eigendur jarðanna Y og Z kvörtuðu yfir ákvörðun landbúnaðarráðherra í tilefni af umsókn þeirra um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá í Borgarfirði vegna landbrots. Með ákvörðuninni var þeim með tilteknum skilyrðum veitt leyfi á grundvelli vatnalaga nr. 15/1923 til að reisa 12 metra varnargarð en þeir höfðu óskað eftir leyfi til að reisa 30 metra garð. Jafnframt var eigendum nágrannajarðar gert að þola lögnám að því er varðaði land undir hinn fyrirhugaða garð að hluta og umferð um land þeirra í tengslum við gerð hans. Í kvörtuninni voru einkum gerðar athugasemdir við lögmæti tveggja skilyrða sem ráðuneytið setti fyrir leyfisveitingunni.

Umboðsmaður lauk máli þessu með álit, dags. 7. mars 2006. Athugun hans beindist að eftirfarandi fjórum þáttum:

Í fyrsta lagi að þeirri afstöðu landbúnaðarráðuneytisins að gerð varnargarðsins væri að lögum leyfisskyld og hvort ráðuneytið hefði lagt nægan grundvöll að mati á þeim sjónarmiðum og atriðum sem að lögum urðu að koma til skoðunar í því sambandi. Tók umboðsmaður fram að þegar lög gera ráð fyrir að leyfi stjórnvalds til tiltekinna framkvæmdar eða athafnar borgaranna þurfi einungis þegar nánar tilgreindar aðstæður eru til staðar, verði jafnan að áskilja að stjórnvaldið leggi mat á það, þegar að móttækinni leyfisbeiðni, hvort slíkar aðstæður séu fyrir hendi. Umboðsmaður rakti ákvæði vatnalaga, einkum 75. gr. sem ráðherra byggði fyrst og fremst á. Taldi hann að í fyrirliggjandi gögnum og forsendum ráðuneytisins væri ekki að finna vísbendingar um það að við meðferð málsins hefði ráðuneytið lagt fullnægjandi mat á hvort aðstæður hefðu verið þeim hætti að gerð varnargarðsins hefði verið leyfisskyld á grundvelli 75. gr. vatnalaga. Í ljósi þess hvernig málið var lagt fyrir ráðuneytið taldi hann þó ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu landbúnaðarráðuneytisins að mannvirkjagerðin hefði verið leyfisskyld.

Í öðru lagi beindist athugun umboðsmanns að lögmæti þeirra tveggja skilyrða sem ráðuneytið setti fyrir leyfisveitingunni, þ.e. að gerð yrði framkvæmda- og kostnaðaráætlun og að metin yrðu áhrif á veiði- og fiskgengd með líffræðilegri úttekt á grundvelli 43. gr. laga nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði. Umboðsmaður tók fram að mikilvægt væri við úrlausn þessa þáttar málsins að gæta að samspili þeirra valdheimilda sem löggjafinn hefði veitt stjórnvöldum með vatnalögnum frá 1923 annars vegar og lögbundinni aðkomu veiðimálastjóra að mannvirkjagerð í vatni samkvæmt 43. gr. lax- og silungsveiðilaga hins vegar. Skýra yrði heimild 75. gr. vatnalaga til að setja tilteknum framkvæmdum skilyrði til samræmis við hið yngra og sértækara ákvæði 43. gr. lax- og silungsveiðilaga um aðkomu og valdheimildir veiðimálastjóra. Það var niðurstaða umboðsmanns að hvorki skilyrðið um gerð framkvæmdaáætlunar né kostnaðaráætlunar hefðu verið reist á viðhlítandi lagagrundvelli. Þá taldi hann vandséð að ákvörðun ráðuneytisins um umfang hinnar líffræðilegu úttektar hefði verið í samræmi við 43. gr. lax- og silungsveiðilaga. Taldi hann hins vegar ekki ástæðu til að taka endanlega afstöðu til þessa atriðis með hliðsjón af því að ekki var gætt af

hálfu ráðherra að leggja málið í þann farveg sem sú grein mælir fyrir um. Var það niðurstaða umboðsmanns að þetta skilyrði landbúnaðarráðuneytisins hefði hvorki að formi til né efni verið byggt á réttum lagagrundvelli.

Í þriðja lagi beindist athugun umboðsmanns að því hvort landbúnaðarráðuneytið hefði haft fullnægjandi lagaheimild til að veita eigendum jarðanna Y og Z heimild til lögnáms í landi nágrannajarðar. Ákvörðun ráðuneytisins var að þessu leyti byggð á 2. mgr. 75. gr. vatnalaga, sbr. 55. gr. sömu laga. Ljóst var að umrædd 55. gr. var felld úr gildi með lögum nr. 64/2003 sem tóku gildi nokkru áður en ráðuneytið tók ákvörðun sína í málinu en þegar frumvarp um þá lagabreytingu var lagt fram á Alþingi hafði ráðuneytið þegar haft málið til meðferðar í rúmlega eitt ár. Það var niðurstaða umboðsmanns að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki haft viðhlítandi lagaheimild til að mæla fyrir um umrætt lögnám.

Í fjórða lagi tók umboðsmaður til athugunar ýmis atriði í málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins við undirbúning ákvörðunarinnar. Tók hann fram að ekki yrði séð af gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins að það hefði lagt sjálfstætt mat á það við upphaf málsins hverjir ættu aðild að því. Þá taldi umboðsmaður að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki gætt nægilega að því að haga andmælaferli málsins, meðal annars í ljósi málshraðareglunnar, á þann veg sem gert væri ráð fyrir í stjórn-sýslulögum nr. 37/1993. Umboðsmaður taldi einnig að landbúnaðarráðuneytinu hefði á grundvelli 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 borið að skrá niður með formlegum hætti þær upplýsingar sem fengust á fundi ráðherra og verkfræðings um málið. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að sú afstaða landbúnaðarráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við lög, að því hefði ekki verið skylt að veita leyfisbeiðendum kost á að tjá sig um afstöðu veiðimálastjóra, sem ráðuneytið aflaði við meðferð málsins, til umfangs hinnar líffræðilegu úttektar. Það var loks niðurstaða umboðsmanns að sá rökstuðningur sem landbúnaðarráðuneytið veitti leyfisbeiðendum í ákvörðun sinni hefði ekki uppfyllt þær kröfur til efnis rökstuðnings sem kveðið væri á um í 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórn-sýslulaga.

Umboðsmaður taldi tilefni til þess að vekja sérstaka athygli landbúnaðarráðherra á því hversu illa hefði tekist til um stjórn-sýslu í ráðuneyti hans við afgreiðslu málsins. Þar hefði skort verulega á að lagður hefði verið réttur lagagrundvöllur að úrlausn þess og gætt að lögmælti verkaskiptingu milli stjórnvalda. Þá voru annmarkar á meðferð málsins þannig að hún samrýmdist ekki þeim málsmeðferðarreglum sem ráðuneytinu bar að fylgja.

Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki yrði hjá því komist að hann beindi þeim tilmælum til landbúnaðarráðuneytisins að mál eigenda jarðanna Y og Z yrði tekið upp að nýju, óskuðu þeir þess, og að meðferð málsins yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá væri jafnframt ljóst að sá dráttur sem varð á afgreiðslu málsins hefði leitt til þess að þegar það var afgreitt rúmum tveimur árum eftir að erindið barst ráðuneytinu hefði eignarnámsheimild sú sem leyfisbeiðendur höfðu vísað til verið felld úr lögum. Voru það því jafnframt tilmæli umboðsmanns að landbúnaðarráðuneytið leitaði leiða til að rétta hlut leyfisbeiðenda að þessu leyti.

Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort eigendur jarðanna Y og Z 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 af hálfu ráðuneytisins hefði verið gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 2. mars s.á., kemur

fram að málið hafi verið skoðað að nýju, enda hafi komið fram krafa um slíkt af hálfu eigenda jarðanna, og hafi þeirri endurskoðun lokið með því að ráðuneytið afturkallaði fyrri ákvörðun sína og hafnaði beiðni eigenda jarðanna um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá. Í niðurlagi svarbréfsins segir m.a.:

„Þar sem ráðuneytið hefur ekki lengur þær lagaheimildir til að veita leyfi til lögnáms vegna þeirra framkvæmda sem beiðt var um leyfi fyrir og í ljósi þess að í áliti yðar var talið að rétt væri að fella umrætt mál í farveg 43. gr. þáverandi lax- og silungsveiðilaga taldi ráðuneytið sig skorta lagastoð til að geta orðið við erindinu og beindi því tilmælum til leyfisbeiðenda að leita leiða til að verja land sitt með þeim heimildum sem honum voru tækar skv. lögum um varnir gegn landbroti nr. 91/2002. Eins og kynnt var í afturköllun ráðuneytisins til leyfisbeiðenda þá hefur nú verið lagt fram á Alþingi stjórnarfrumvarp sem gerir ráð fyrir breytingu á lögum um landbrot 91/2002 og vatnalögum nr. 20/2006 í þá veru að heimild ráðherra til að veita leyfi til eignarnáms er aftur sett í lög. Upplýst skal að leyfisbeiðendur hafa stefnt ríkinu til greiðslu lögfræðikostnaðar af rekstri stjórnarsýslumálsins.“

Eigendur jarðanna Y og Z leituðu til mín að nýju í febrúarmánuði 2007 vegna ákvörðunar landbúnaðarráðuneytisins um að afturkalla fyrri ákvörðun þess um veitingu leyfis til að reisa varnargarð í Hvítá.

25.0. Þjóðminjar.

25.1. Úthlutun úr Fornleifasjóði. Mat. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Álitsumleitan. Málefnaleg sjónarmið. Skyldubundið mat. Málsmeðferð. (Mál nr. 4316/2005).

A kvartaði yfir úrskurði menntamálaráðuneytisins í tilefni af stjórnsýslukæru A yfir úthlutun stjórnar Fornleifasjóðs í apríl 2003 á styrkjum til rannsókna og varðveislu á forngrípum.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 15. desember 2006. Þar benti hann á að um ákvarðanir um úthlutun styrkja úr Fornleifasjóði giltu stjórnsýslulög nr. 37/1993. Rakti umboðsmaður ákvæði 10. gr. stjórnsýslulaga um skyldu stjórnvalds til að sjá til þess að mál væri nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin í því. Fornleifasjóður hafði við úthlutun sína lagt til grundvallar að styrkur yrði ekki greiddur nema fyrir lægi „rannsóknarleyfi Fornleifaverndar sem háð væri faglegri ábyrgð og/eða önnur trygging svo sem að höfundar ritverka hefðu tilskilin réttindi“. Umboðsmaður benti á að þegar stjórnvald legði með þessum hætti tilteknar forsendur til grundvallar ákvörðun þá yrði að gæta þess að nægar upplýsingar lægju fyrir í hverju tilviki um hvort slíkar forsendur væru fyrir hendi og að samræmi væri í upplýsingaöflun af því tilefni. Taldi umboðsmaður menntamálaráðuneytið ekki hafa getað staðreynt af gögnum málsins að skilyrði Fornleifasjóðs væri uppfyllt að því er lyti að tveimur þeirra umsókna sem samþykktar voru. Gerði umboðsmaður athugasemdir við úrskurð ráðuneytisins að þessu leyti.

Í gögnum málsins kom fram að stjórn Fornleifasjóðs hefði sent allar umsóknir um úthlutun til umsagnar Fornleifaverndar ríkisins nema sjö. Kom þar jafnframt fram að stjórn sjóðsins hefði ákveðið að einn stjórnarmaður myndi í samvinnu við starfsmann menntamálaráðuneytisins velja hvaða umsóknir væru sendar til umsagnar. Í ljósi skýringa ráðuneytisins taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að kanna frekar hvort stjórn sjóðsins hefði staðið réttilega að þeirri ákvörðun að framselja einum stjórnarmanni vald sitt að þessu leyti. Umboðsmaður lagði þó á það áherslu að ráðuneytið gerði ráðstafanir til að tryggja að málsmeðferð Fornleifasjóðs yrði framvegis hagað þannig að hún samrýmdist reglum 33. og 34. gr. stjórnsýslulaga um málsmeðferð stjórnsýslunefnda.

Í umsögn Fornleifaverndar ríkisins komu fram ýmis sjónarmið og upplýsingar sem ekki lá fyrir í upphafi að byggt yrði á við meðferð umsókna. Taldi umboðsmaður að þar sem ekki yrði annað séð af gögnum málsins en að umsögn Fornleifaverndar ríkisins hefði haft verulega þýðingu um það hverjir fengu úthlutað styrkjum hefði verið rétt að gefa A kost á að tjá sig um umsögn Fornleifaverndar ríkisins samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga, að því leyti sem umsögnin hefði að geyma neikvæða umfjöllun og ályktanir um umsókn A úr Fornleifasjóði.

Þá taldi umboðsmaður að í umsögn Fornleifaverndar ríkisins til tiltekinna umsókna hefðu komið fram sjónarmið sem ekki hefðu verið lögmæt og málefnaleg. Fann umboðsmaður sérstaklega að því að Fornleifavernd ríkisins hefði við úrlausn á umsókn A lagt til grundvallar að sú tilhögun sem gert væri ráð fyrir í þjóðminjalögum nr. 107/2001 um skráningu fornleifa á svæðisskipulagsstigi hefði falið í sér „mistök“ af hálfu löggjafans. Þá taldi umboðsmaður að sjónarmið sem fram kæmu í umsögninni um skörun umsókna A við tiltekin verkefni Fornleifaverndar ríkisins hefðu ekki verið málefnaleg og í beinum tengslum við það skipulag sem þjóðminjalög

gerðu ráð fyrir. Jafnframt taldi umboðsmaður vafa leika á því að sjónarmið um hvort A hefði með fullnægjandi hætti tilkynnt Fornleifavernd ríkisins um hvort minjar væru í hættu samkvæmt 12. gr. Þjóðminjalaga gætu talist málefnaleg við mat á því hvort fallast bæri á einstakar umsóknir um úthlutun úr Fornleifasjóði.

Umboðsmaður taldi enn fremur að málsmeðferð Fornleifasjóðs hefði verið áfát að því leyti að X, stjórnarmaður í sjóðnum, hefði setið fundi sjóðstjórnar þar sem fjallað var um fyrirkomulag við afgreiðslu umsókna og til hvaða atriða ætti að líta við úthlutunina. Í því sambandi benti umboðsmaður á að þar sem það hefði verið afstaða stjórnar sjóðsins að X hefði verið vanhæf vegna tengsla sinna við ákveðna umsókn hefði stjórn sjóðsins í samræmi við ákvæði 4. gr. stjórnsýslulaga borið að vekja athygli á þessum tengslum hennar og taka formlega afstöðu til hæfis X án aðkomu hennar. Skipti þá ekki máli þótt X hefði ekki setið fund stjórnar Fornleifasjóðs þar sem endanleg ákvörðun um úthlutun styrkja var tekin, enda tækju vanhæfisreglur stjórnsýslulaga fyrir að vanhæfur starfsmaður kæmi að undirbúningi ákvörðunar og meðferð máls að öðru leyti.

Umboðsmaður gerði einnig athugasemdir við þá verklagsreglu stjórnar Fornleifasjóðs að aðeins væri unnt að taka umsóknir Fornleifasjóðs til greina að fullu eða hafna þeim alfarið. Taldi umboðsmaður ekki verða séð að slík regla væri lögmæt eða málefnaleg enda takmarkaði hún óhóflega það mat sem þjóðminjalög nr. 107/2001 gerðu ráð fyrir að færi fram á einstökum umsóknum. Taldi umboðsmaður að beiting reglunnar hefði falið í sér verulegan annmarka á málsmeðferð og ákvörðun Fornleifasjóðs um úthlutanir sem menntamálaráðuneytið hefði átt að gera athugasemdir við þegar það úrskurðaði í málinu.

Með vísan til alls framangreinds taldi umboðsmaður að verulegir hnökrar hefðu verið á málsmeðferð stjórnar Fornleifasjóðs og einnig úrskurði menntamálaráðuneytisins, sem ekki hefði leyst með fullnægjandi hætti úr stjórnsýslukæru A. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það hefði eftirlit með því að úthlutun styrkja úr Fornleifasjóði samrýmdist framvegis þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Umboðsmaður taldi hins vegar ekki tilefni til þess að ráðuneytið tæki úrskurð sinn í máli A til endurskoðunar eins og mál A lægi fyrir.

Ég ritaði menntamálaráðuneytinu bréf, dags. 22. febrúar 2007, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af framangreindu álitinu mínu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Mér barst svarbréf menntamálaráðuneytisins, dags. 21. mars s.á., þar sem fram kemur að ráðuneytið hafi þegar gripið til þeirra ráðstafana að kalla stjórn Fornleifasjóðs saman til að fara yfir málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga til að tryggja sem best að framvegis verði málsmeðferð sjóðsins hagað þannig að hún samrýmist formreglum stjórnsýslulaga um málsmeðferð stjórnsýslunefnda, sem og málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga almennt. Telji ráðuneytið að með þessum ráðstöfunum megi vænta þess að betur takist til um málsmeðferð sjóðstjórnarinnar í framtíðinni. Í bréfinu segir ennfremur að ekki liggi enn fyrir hvort og þá með hvaða hætti farið verði að þeirri ábendingu umboðsmanns að hugað verði að því að mæla nánar fyrir í reglugerð um þau viðmið sem rétt væri að gera til forms og efnis tilkynninga til Fornleifaverndar ríkisins skv. 12. gr. þjóðminjalaga, en þess sé vænst að niðurstaða liggi fyrir um það með vorinu.

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 2002, bls. 149.

**Frumkvæðisathugun. Meinbugir á lögum. Félagafrelsi.
Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.
(Mál nr. 3204/2001)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árið 2002, bls. 164, skýrslu fyrir árið 2003, bls. 234 og fyrir árið 2004, bls. 181. Með bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 26. september 2006, var mér tilkynnt að starfshópur sem skipaður hefði verið 23. febrúar 2005 til að endurskoða gjaldtöku í þágu hagsmunasamtaka í atvinnulífinu væri við það að ljúka störfum og væri verið að ganga frá lokaskýrslu. Skýrsla starfshópsins liggur nú fyrir, og hefur verið birt á heimasíðu forsætisráðuneytisins. (Forsætisráðuneytið: Lögbundin greiðsluskylda til hagsmunasamtaka og félagsfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Desember 2006.) Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu var skýrslan sérstaklega send til viðeigandi ráðuneyta þar sem hún mun nú vera til umfjöllunar.

Ársskýrsla 2003, bls. 158.

**Skaðabætur. Skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995. Bótanefnd.
Réttaróvissa.
(Mál nr. 3791/2003)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árið 2005, bls. 181, og fyrir árið 2004, bls. 182. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 3. apríl 2007, óskaði ég eftir upplýsingum um hvort áform ráðuneytisins um að hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 69/1995 hefðu gengið eftir og hvort niðurstaða þeirrar vinnu lægi þá fyrir eða hvenær ráðgert væri að hún lægi fyrir. Mér barst svarbréf ráðuneytisins, dags. 26. apríl s.á., þar sem fram kemur að áform ráðuneytisins um að taka umrædd lög til endurskoðunar standi óhögguð, en ekki hafi tekist að hefja endurskoðunina fyrir árslok 2006, svo sem ráðgert hafi verið. Áætlað sé að vinnan geti hafist nú síðsumars að lokinni gagnaöflun. Á þessu stigi sé ekki unnt að segja hvenær endurskoðuninni muni ljúka, en það ráðist fyrst og fremst af umfangi hennar.

Ársskýrsla 2005, bls. 152.

**Fermingargjald. Lögmætisreglan.
(Mál nr. 4213/2004)**

Ég ritaði dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 8. júní 2007. Þar vísaði ég til þess að í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 10. febrúar 2006, hefði komið fram að ákveðið hefði verið að óska eftir formlegri umsögn kirkjubings og kirkjuráðs áður en tekin yrði afstaða til þeirra tilmæla sem ég setti fram í álitinu. Með bréfi, dags. 29. maí s.á., hefði mér verið sent afrit af bréfi kirkjuráðs til ráðuneytisins, dags. 16. s.m., þar sem fram kom

m.a. að ráðið myndi á komandi hausti óska umsagnar kirkjubings um tilmæli mín og myndi ráðið veita dóms- og kirkjumálaráðuneytinu umsögn sína að loknu þinginu. Í bréfi mínu óskaði ég eftir upplýsingum um hvort dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði nú gripið til einhverra tiltekinna ráðstafana í tilefni af álitinu og þá í hverju þær ráðstafanir hafi falist. Í svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 3. júlí s.á., kemur fram að ráðuneytið hafi enn sem komið er ekki gripið til neinna ráðstafana í framhaldi af álitinu og sé þess nú beðið að kirkjuráð leiti umsagnar kirkjubings um tilmæli mín en ráðið muni síðan láta ráðuneytinu í té umsögn sína að loknu þinginu, sem verði haldið dagana 20.–26. október 2007.

Ársskýrsla 2005, bls. 139.

**Stjórn fiskveiða. Úthlutun aflaheimilda. Lagaheimild.
(Mál nr. 4332/2005 og 4398/2005)**

Ég ritaði sjávarútvegsráðuneytinu bréf, dags. 8. júní 2007, þar sem ég vísaði til bréfaskipta minna við ráðuneytið í kjölfar álits míns í málum A ehf. og B. Minnti ég á að í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 8. mars 2006, hefði verið upplýst að forsvarsmenn A ehf. og B hefðu leitað til ráðuneytisins að nýju, og að í bréfinu hefði verið lýst ákveðnum vanda sem ráðuneytinu væri á höndum ef breyta ætti frá fyrri skilgreiningu ráðuneytisins á því hvað teldist endurnýjun í skilningi laga um stjórn fiskveiða. Tekið hafi þó verið fram að ráðuneytið stefndi að því að fá niðurstöðu í málið á næstu vikum. Í bréfi mínu tók ég fram að mér væri kunnugt um breytingar sem gerðar hefðu verið á reglugerð nr. 485/2004 með reglugerð nr. 404/2006, en mér væri hins vegar ekki ljóst hvort ráðuneytið hefði tekið mál A ehf. og B til endurskoðunar í samræmi við tilmæli mín þar að lútandi. Óskaði ég því eftir upplýsingum um hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af óskum A ehf. og B um endurskoðun mála þeirra eða hvort þau væru enn til meðferðar.

Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 29. júní 2007, segir að í framhaldi af útgáfu reglugerðar nr. 404/2006 hafi mál fyrrgreindra aðila verið tekin til endurskoðunar og hafi það leitt til aukningar á aflahlutdeild báta þeirra.

V. SKRÁR.

1. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis í númeraröð.

Mál nr. 3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189, 1997:30, 1997:41	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415, 1997:29	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209
Mál nr. 7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328, 1997:38	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218
Mál nr. 8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90, 1997:36	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32, 1997:27	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416, 1997:37, 1997:468	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170, 1997:37, 1997:467, 1998:192
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24, 1997:27	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129, 1997:37, 1997:468
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648, 1997:36	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171, 1997:38
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326, 1997:36	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164, 1997:34	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21, 1997:466
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164, 1997:27	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12, 1997:466
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137, 1997:35	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117, 1997:30	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 224/1989 SUA 1989:7, 1997:35
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416, 1997:34
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207

- Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93
Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26
Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97,
1997:469
Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95
Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29,
199:169
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116,
1997:39
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29,
1991:169
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51,
1992:328
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104,
1995:544, 1996:649, 1997:38
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36,
1992:329
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140,
1992:329
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151,
1993:341, 1997:40, 1997:207
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26,
1992:327, 1997:38
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177,
1993:341
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111,
1996:649, 1997:39, 1997:469
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31
Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96,
1994:416
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304,
1994:417, 1997:42
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40,
1997:39
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327
Mál nr. 545/1991 SUA 1994:128,
1996:651
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300

- Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321
Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312,
1995:544, 1997:43
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230,
1997:42
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253
Mál nr. 665/1992 SUA 1994:196
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312,
1994:418, 1997:28
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245
- Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149
Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63
Mál nr. 694/1992 SUA 1994:332
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51
Mál nr. 702/1992 SUA 1994:276,
1995:546
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239,
1997:41
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170
Mál nr. 746/1993 SUA 1996:34,
1997:474
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83,
1994:418, 1997:43
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295,
1995:547, 1997:46
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255
- Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104,
1995:544, 1997:45
Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249,
1997:44
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114,
1996:651
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254,
1997:41
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305
Mál nr. 836/1993 SUA 1995:379
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244,
1997:41, 1997:471
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34
Mál nr. 856/1993 SUA 1996:311,
1997:481
Mál nr. 858/1993 SUA 1995:332
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261,
1995:545, 1997:45
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364,
1997:49
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172,
1997:45
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69
Mál nr. 965/1993 SUA 1996:340

- Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66
Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238
Mál nr. 982/1994 SUA 1996:324,
1997:482
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102
Mál nr. 993/1994 SUA 1996:206
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200,
1995:545
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121,
1996:650
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224,
1997:471
Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251,
1996:652
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394,
1997:50
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41,
1997:44
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360,
1997:49
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313,
1997:48
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44,
1997:475
Mál nr. 1132/1994 SUA 1996:601,
1997:51
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:346
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, 2006:215
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. 3566/2002 SUA 2006:92
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,
2005:181
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, 2005:181, 2006:215
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,
2005:161
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. 3977/2003 SUA 2005:108
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. 4018/2004 SUA 2005:110
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,
2005:181
Mál nr. 4057/2004 SUA 2004:165
Mál nr. 4058/2004 SUA 2004:72
Mál nr. 4064/2004 SUA 2004:172,
2005:182
Mál nr. 4065/2004 SUA 2004:85
Mál nr. 4070/2004 SUA 2004:172,
2005:182
Mál nr. 4092/2004 SUA 2004:170
Mál nr. 4095/2004 SUA 2005:106
Mál nr. 4108/2004 SUA 2004:148
Mál nr. 4113/2004 SUA 2006:210
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. 4145/2004 SUA 2005:148
 Mál nr. 4152/2004 SUA 2004:64
 Mál nr. 4160/2004 SUA 2004:60
 Mál nr. 4163/2004 SUA 2006:154
 Mál nr. 4168/2004 SUA 2004:54
 Mál nr. 4176/2004 SUA 2004:167
 Mál nr. 4182/2004 SUA 2005:77
 Mál nr. 4183/2004 SUA 2005:148
 Mál nr. 4186/2004 SUA 2005:44
 Mál nr. 4187/2005 SUA 2005:116
 Mál nr. 4189/2005 SUA 2005:105
 Mál nr. 4192/2004 SUA 2005:70
 Mál nr. 4193/2004 SUA 2006:105
 Mál nr. 4195/2004 SUA 2005:70
 Mál nr. 4196/2004 SUA 2005:156
 Mál nr. 4203/2004 SUA 2005:89
 Mál nr. 4205/2004 SUA 2005:117
 Mál nr. 4210/2004 SUA 2006:131
 Mál nr. 4212/2004 SUA 2006:132
 Mál nr. 4213/2004 SUA 2005:152,
 2006:215
 Mál nr. 4216/2004 SUA 2005:130
 Mál nr. 4217/2004 SUA 2005:119
 Mál nr. 4218/2004 SUA 2006:132
 Mál nr. 4225/2004 SUA 2006:81
 Mál nr. 4227/2004 SUA 2005:120
 Mál nr. 4231/2004 SUA 2005:54
 Mál nr. 4238/2004 SUA 2006:146
 Mál nr. 4241/2004 SUA 2005:99
 Mál nr. 4243/2004 SUA 2005:48
 Mál nr. 4246/2004 SUA 2005:138
 Mál nr. 4248/2004 SUA 2006:62

Mál nr. 4249/2004 SUA 2005:122
 Mál nr. 4252/2004 SUA 2005:96
 Mál nr. 4254/2004 SUA 2005:94
 Mál nr. 4260/2004 SUA 2005:60
 Mál nr. 4273/2004 SUA 2005:97
 Mál nr. 4275/2004 SUA 2005:163
 Mál nr. 4278/2004 SUA 2005:42
 Mál nr. 4279/2004 SUA 2006:140
 Mál nr. 4286/2004 SUA 2005:75
 Mál nr. 4291/2004 SUA 2005:123
 Mál nr. 4298/2004 SUA 2006:176
 Mál nr. 4306/2005 SUA 2006:132
 Mál nr. 4312/2005 SUA 2005:57
 Mál nr. 4315/2005 SUA 2005:125
 Mál nr. 4316/2005 SUA 2006:213
 Mál nr. 4332/2005 SUA 2005:139,
 2006:216
 Mál nr. 4340/2005 SUA 2006:76
 Mál nr. 4341/2005 SUA 2006:76
 Mál nr. 4343/2005 SUA 2006:68
 Mál nr. 4351/2005 SUA 2006:190
 Mál nr. 4355/2005 SUA 2006:110
 Mál nr. 4363/2005 SUA 2005:91
 Mál nr. 4371/2005 SUA 2005:81
 Mál nr. 4378/2005 SUA 2005:146
 Mál nr. 4388/2005 SUA 2005:56
 Mál nr. 4397/2005 SUA 2005:85
 Mál nr. 4398/2005 SUA 2005:139,
 2006:216
 Mál nr. 4413/2005 SUA 2005:127
 Mál nr. 4417/2005 SUA 2006:178
 Mál nr. 4430/2005 SUA 2005:128
 Mál nr. 4436/2005 SUA 2006:185
 Mál nr. 4440/2005 SUA 2006:128
 Mál nr. 4450/2005 SUA 2006:79

Mál nr. 4469/2005 SUA 2006:142
 Mál nr. 4474/2005 SUA 2006:63
 Mál nr. 4477/2005 SUA 2006:163
 Mál nr. 4478/2005 SUA 2006:199
 Mál nr. 4495/2005 SUA 2005:62
 Mál nr. 4499/2005 SUA 2005:93
 Mál nr. 4521/2005 SUA 2006:129
 Mál nr. 4530/2005 SUA 2006:58
 Mál nr. 4535/2005 SUA 2006:112
 Mál nr. 4536/2005 SUA 2005:155
 Mál nr. 4557/2005 SUA 2006:164
 Mál nr. 4567/2005 SUA 2006:186
 Mál nr. 4572/2005 SUA 2006:74
 Mál nr. 4579/2005 SUA 2006:147
 Mál nr. 4580/2005 SUA 2006:206
 Mál nr. 4583/2005 SUA 2006:166
 Mál nr. 4586/2005 SUA 2006:182
 Mál nr. 4588/2005 SUA 2006:166
 Mál nr. 4597/2005 SUA 2006:173
 Mál nr. 4601/2005 SUA 2006:142
 Mál nr. 4627/2006 SUA 2006:72
 Mál nr. 4639/2006 SUA 2006:208
 Mál nr. 4647/2006 SUA 2006:55
 Mál nr. 4654/2006 SUA 2006:59
 Mál nr. 4665/2006 SUA 2006:187
 Mál nr. 4671/2006 SUA 2006:188
 Mál nr. 4680/2006 SUA 2006:183
 Mál nr. 4686/2006 SUA 2006:144
 Mál nr. 4700/2006 SUA 2006:149
 Mál nr. 4715/2006 SUA 2006:55
 Mál nr. 4741/2006 SUA 2006:56
 Mál nr. 4787/2006 SUA 2006:116
 Mál nr. 4827/2006 SUA 2006:188
 Mál nr. 4835/2006 SUA 2006:66
 Mál nr. 4851/2006 SUA 2006:66

2. Atriðisorðaskrá.

Í skrá þessari er vísað til málnúmers og í sviga til ártals skýrslu og blaðsíðutals við upphaf þess máls þar sem það á við.

Aðflutningsgjöld sjá Skattar og gjöld

Aðgangur að dómstólum

2497/1998, 3070/2000, 3298/2001, 3299/2001, 3212/2001

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Aðgangur að fundargerð 3198/2001

Aðgangur að gögnum hjá kjaranefnd 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998, 2903/1999

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Aðgangur að gögnum máls hjá sjávarútvegsráðuneytinu 3848/2003

Aðgangur að gögnum máls hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 2907/1999

Aðgangur að minnisblaði um mat á tilboði í opinberu útboði 4095/2004

Aðgangur að sjúkraskrá 4203/2004

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 náin skyldmenni 1359/1995 (SUA 1995:280)

Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja 481/1991 (SUA 1992:304), 481/1991 (SUA 1994:417)

Aðgangur að upplýsingum um kostnað við gerð bundins slitlags 840/1993 (SUA 1994:244)

Aðgangur að upplýsingum um réttindi sjúklinga 1776/1996 (SUA 1997:83)

Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)

Aðgangur að upplýsingum um þá sem synjað var um þátttöku í lokuðu útboði 136/1989 (SUA 1990:148)

Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði 107/1989 (SUA 1989:35)

Aðgangur aðila að gögnum hjá skattfyrirvöldum 1693/1996 (SUA 1997:364), 2896/1999, 2954/2000

Aðgangur aðila að gögnum vegna ráðningar í starf 2685/1999, 2787/1999, 2999/2000, 3091/2000, 3215/2001, 4020/2004, 3955/2003, 4686/2006

Aðgangur aðila að gögnum vegna skipunar í embætti 4108/2004

Aðgangur aðila að læknisvottorðum 640/1992 (SUA 1993:69)

Aðgangur aðila að lögræðiáliti 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 prófurlausnum 3906/2003

Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Aðgangur brotabela að gögnum hjá ríkissaksóknara 4241/2004

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 forsjárlaus foreldris að upplýsingum um barn sitt 4312/2005

Aðgangur skattfyrivalda að gögnum hjá bankastofnunum 2509/1998

Afhending sjúkraskýrslna 79/1989 (SUA 1989:19), 78/1989 (SUA 1994:415)

Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns 25/1988 (SUA 1988:21, SUA 1989:17 og SUA 1991:166)

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 skattranssóknarstjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)

Hluti myndbandsspólu talinn til gagna máls 1383/1995 (SUA 1995:136)

Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls 3/1988 (SUA 1989:14)

Not upplýsinga í stjórnýslu 135/1989 (SUA 1989:23)

Nöfn umsækjenda um opinberar stöður 1097/1994 (SUA 1995:313)

Skilyrði sem beiðni um aðganga að tilteknum gögnum verður að uppfylla 4535/2005

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, 4113/2004, 4474/2005, 4530/2005
- Ráðuneyti aðili stjórnsýslumáls 585/1992 (SUA 1992:31)
- Staðfesting gjaldskráa 2324/1997
- Sjá einnig Starfssvið umboðsmanns Alþingis, Stjórnsýslukæra
- Aflaheimildir** sjá Stjórn fiskveiða
- Aflahlutdeild** sjá Stjórn fiskveiða
- Afnota- og þjónustugjöld** sjá Skattar, þjónustugjöld
- Afnotaréttur**
- Uppsögn 1894/1996
- Afpláun refsingar** sjá Fangelsismál
- Afturköllun**
- Ákvörðunar um afhendingu lands innan landgræðslugirðingar 545/1991 (SUA 1994:128)
- Ákvörðunar um greiðslu ferðakostnaðar 3515/2002
- Ákvörðunar um heimild til að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu 3461/2002
- Ákvörðunar um undanþágu frá greiðslu útvarps-gjalds 4680/2006
- 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 útflutnings á hrefnukjöti 4196/2004
- 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**
- Afgreiðslutími Tryggingastofnunar ríkisins 4647/2006
- Afvöxtunarlutfall við eingreiðslu örorkubóta 3902/2003
- Ákvæði í umsóknareyðublaði um lífeyrisgreiðslur 4741/2006
- 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
- Ekkjúlífeyrir 1058/1994 (SUA 1994:24)
- Endurkröfuréttur skv. almannatryggingalögum 2146/1997, 2858/1999
- Fæðingarorlof 185/1989 (SUA 1989:38), 564/1992 (SUA 1993:16), 1602/1995 (SUA 1996:67), 2196/1997, 2037/1997, 3744/2003, 4579/2005
- Fæðingarstyrkur 4030/2004
- Gjaldtaka fyrir notkun CPAP öndunarvélar 4715/2006
- Glasafrjóvgun 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 læknismeðferðar erlendis 1899/1996 (SUA 1997:79), 1776/1996 (SUA 1997:83), 1748/1996 (SUA 1997:94)
- Lán til kaupa á bifreið 746/1993 (SUA 1996:34), 1465/1995 (SUA 1997:53), 2466/1998 og 2549/1998
- Loftslagsmeðferð psoriasis-sjúklinga 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 heimilisuppþótar 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
 Slysstryggingar 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
 Tannréttngakostnaður 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
 Uppbót til reksturs bifreiðar 4278/2004
 Valbrármeðferð 1748/1996 (SUA 1997:94)
 Þátttaka almannatrygginga í tannréttngum 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 leyfis til útflutnings á hrefnukjöti 4196/2004
 Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
 Athugasemdir varðandi meðferð persónuupplýsinga 3553/2002
 Á ólögfestum grundvelli 1395/1995 (SUA 1996:133)
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000
 Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja bifreið af bifreiðastæði 1336/1995 (SUA 1995:176)
 Ákvörðun um fasteignamat 4343/2005
 Ákvörðun um niðurfellingu greiðslu heimilisuppbótar 3787/2003
 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 lífeyrisjóði 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 kærumeðferð máls 1364/1995 (SUA 1996:273), 2487/1998
 Uppfyllti ekki lengur skilyrði til undanþágu frá útflutningsskyldu sauðfjárafurða 2352/1998
 Uppsögn ráðningarsamnings 1767/1996, 3853/2003
 Úthlutun bygðakvóta 3708/2003, 3848/2003
 Við athugasemdir umsögnaraðila á vegum Leikskóla Reykjavíkur 3777/2003
 Við ákvörðun ráðuneytis í ættleiðingarmáli 2051/1997
 Við ákvörðun um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá
 Við álitsumleitan 1328/1995 (SUA 1995:81), 2679/1999
 Við endurupptöku máls 4557/2005
 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, 4478/2005, 4572/2005
 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 yfirséðanefnd 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 veitingu starfa 2569/1998, 2696/1999, 2862/1999, 4249/2004, 4291/2004, 4427/2005

Við sölu ríkisjarða 2058/1997 (SUA 1997:170)

Við umsögn álitsgjafa 2498/1998, 4316/2005

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, 4231/2004, 4388/2005

Leyfi til vísindarannsóknar 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 bótaréttar 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)

Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76), 2036/1997, 4186/2004

Réttur sjálfstætt starfandi einstaklinga 1927/1996, 2035/1997, 2868/1999, 3691/2003.

Réttur til atvinnuleysisbóta við atvinnuleit í EES-ríki 1724/1996 (SUA 1997:111), 2235/1997

Réttur til greiðslu dráttarvaxta af bótum 4243/2004

Skilyrði fyrir niðurfellingu bótaréttar og endurkröfu ofgreiddra bóta 4186/2004

Skilyrði þess að bótalaust 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

Uppsögn leigubifreiðastjóra af leigubifreiðastöð 4504/2005

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), 4231/2004

Leyfi til að stunda dýrahald í atvinnuskyni 4260/2004

Leyfi til að stunda nálastungumeðferð 3133/2000

Leyfi til rekstrar einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000

Leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004

Leyfi til þess að mega starfa sem sjúkrahjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99), 3308/2001

Löggilding rafverktaka 4388/2005

Löggilding rafvirkjameistara 3343/2001

Löggilding skjalapýðenda 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 tæknifræðingur 612/1992 (SUA 1993:37)

Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi 438/1991 (SUA 1991:29)

Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000

Sérfræðiviðurkenning í taugasálfræði 1232/1994 (SUA 1996:95)

Sérfræðiviðurkenning tannlæknis 183/1989 (SUA 1990:21)

Sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004

Skerðing á atvinnufrelsi 1714/1996 (SUA 1997:446)

Skil á starfsleyfi til miðlunar váttrygginga 4654/2006

Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda í netagerð 459/1991 (SUA 1991:29)

Skilyrði fyrir veitingu meistararéttinda 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)

Starfsreglur flugmálastjórnar um hámarksaldur til starfsþjálfunar 1885/1996

Takmörkun á fjölda sendibifreiða 270/1990 (SUA 1990:35)

Tannsmíðir 1919/1996 (SUA 1997:443)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246), 4530/2005

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 ráðstöfun takmarkaðra gæða 4478/2005

Á fyrirhugaðri útgáfu veiðileyfa 3717/2003

Á fyrirhugaðri úthlutun atvinnuleyfa til leigubifreiðaaksturs 4231/2004

Á fyrirhuguðum styrkveitingum 1820/1996

Á ríkisjörðum sem lausar eru til ábúðar 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225)

Á styrkjum til rekstrar afurðastöðva í mjólkuriðnaði 1718/1996 (SUA 1997:177)

Eftir umsóknum til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)

Kynning á starfsreglum 406/1991 (SUA 1992:177)

Lyfsöluleyfi 1816/1996

Ríkisjörð auglýst til sölu 3163/2001

Takmarkanir á netaveiðum 4340/2005 og 4341/2005

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

Áfengisauglýsingar 896/1993 (SUA 1993:53)

Synjun um leyfi til áfengisveitinga 1292/1994 (SUA 1995:77), 1328/1995 (SUA 1995:81)

Áfrýjunarleyfi

28/1988 (SUA 1989:28)

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins

293/1990 (SUA 1991:116)

Ákvörðun stjórnvalds um að stöðva meðferð kærumáls þar sem málið hafði einnig verið lagt fyrir dómstóla

1311/1994 (SUA 1995:286)

Ákærvald sjá Meðferð ákærvalds

Álitsumleitan

Aðgangur að umsögn, sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Atvinnuleyfi fyrir útlendinga 652/1992 (SUA 1993:29)

Bindandi umsögn haldin efnisannmarka 612/1992 (SUA 1993:37)

Bindandi umsögn sveitarstjórnar og þýðing umsagnar áfengisvarnarnefndar 1292/1994 (SUA 1995:77)

Ekki ljóst hvaða einstaklingar stóðu að umsögn 3259/2001

Endurveiting ökuréttinda 807/1993 (SUA 1994:410)

Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)

Frjáls álitsumleitan 56/1988 (SUA 1990:154), 87/1989 (SUA 1990:158), 596/1992 (SUA 1992:50), 1747/1996 (SUA 1997:246), 2487/1998, 3066/2000

Lögboðin umsögn berst ekki 613/1992 (SUA 1993:54)

Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN 318/1990 (SUA 1990:148)

Rökstuðningur umsagnar 17/1988 (SUA 1989:58), 753/1993 (SUA 1993:83), 707/1992 (SUA 1993:159), 1328/1995 (SUA 1995:81), 1623/1995 (SUA 1996:420), 2202/1997, 3245/2001

Setning reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)

Skipulagsstjórn ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)

Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998

Tillögur um úthlutun byggðakvóta 4477/2005, 4557/2005

Tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta 4583/2005 og 4588/2005

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 Fornleifaverndar ríkisins um umsóknir um styrki úr Fornleifasjóði 4316/2005

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 sveitarfélags um veitingu lyfsöluleyfis 4530/2005

Umsögn sveitarstjórnar 735/1992 (SUA 1993:299)

Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins 887/1993 (SUA 1994:187)

Úrskurðaraðila ber að ganga eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn 17/1988 (SUA 1989:58)

Veiting lyfsöluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246)

Við ráðningu slökkviliðsmanna 2862/1999

Áminning sjá Opinberir starfsmenn

Bankaefirlit sjá Eftirlit stjórnsýsluaðila

Barnabætur

Skuldajöfnun barnabóta 40/1988 (SUA 1988:22), 1437/1995 (SUA 1996:540), 1538/1995 (SUA 1996:543)

Barnavernd sjá Foreldrar og börn

Barnsmeðlög

Afturvirk breyting á framfærslusamningi 3087/2000, 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)

Samningar Innheimtustofnunar sveitarfélaga við meðlagsgreiðendur 4248/2004

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 leigubifreiðaaaksturs 959/1993 (SUA 1994:37)

Afturköllun löggildingar vigtarmanns 384/1991 (SUA 1991:26)

Ákvörðun um að víkja nemandan af námsbraut 2675/1999

Ákvörðun um brottvísun nemandan 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, 4597/2005

Birting ákvörðunar af hálfu ráðningarfyrtækis 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 áfangaheimili Verndar 2805/1999

Sú skylda hvílir á því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðun að birta aðila máls hana 2352/1998, 2760/1999, 3680/2002

Synjun á skráningu lögheimilis til samræmis við skriflega flutningstilkynningu 2885/1999

Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust 107/1989 (SUA 1989:35)

Úrskurðar menntamálaráðuneytisins 309/1990 (SUA 1992:237)

Úrskurðar úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta 4115/2004

Úrskurðir tryggingaráðs 2079/1997

Vanrækt að birta ákvörðun 401/1991 (SUA 1993:111), 1986/1996

Vaxtaákvarðana 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 stjórnsýslufráframtækni

Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi 28/1988 (SUA 1989:28)

Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)

Kynningu á breyttri stjórnýslufrákvæmd
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)

Örorkumat 1127/1994 (SUA 1996:44)

Þrengt skilyrði laga um hreyfihömlun 1465/1995
(SUA 1997:53)

Bréflýnd

Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að
afhenda póstsendingar öðrum en skráðum
viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA
1995:544 og SUA 1996:649)

Skoðun pósts til fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

Brottfelling laga

678/1992 (SUA 1993:149)

Búfé

Heimaslátrun 334/1990 (SUA 1990:124)

Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark

Búfjármark

Réttihæð búfjármarka 356/1990 (SUA 1991:51 og
SUA 1992:328)

Búvörusamningur

721/1992 (SUA 1994:163)

Byggingarmál Sjá Skipulags- og byggingarmál

Bærnireglur sjá Valdmörk stjórnvalda

Bætur til þolenda afbrota

3791/2003, 4378/2005

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)

Kröfur um úrbætur á aðstöðu 4260/2004

EES-samningurinn

Aðgangur almennings að upplýsingum um
umhverfismál 1293/1994 (SUA 1995:536)

Afgreiðsla lyfja 1487/1995 (SUA 1996:250)

Birting og miðlun upplýsinga um gerðir sem
innleiða skal skv. 7. gr. EES-samningsins
2151/1997

Fæðingarorlof 2037/1997

Lagastoð reglugerðar um almennt útboð verðbréfa
1394/1995 (SUA 1996:617)

Mat á námi við erlendan skóla 1832/1996 (SUA
1997/134)

Reglur um opinber innkaup 4095/2004

Réttur erlends ríkisborgara til námsláns 3042/2000

Sérfræðileyfi í sálarfræði 3064/2000, 3108/2000
Tryggingarfé ferðaskrifstofu 2292/1997

Umhverfismál 2440/1998

Varðveisla réttar til atvinnuleysisbóta 1724/1996
(SUA 1997:134), 2235/1997

Viðurkenning starfsheitis og starfsleyfi 1268/1994
(SUA 1996:107), 1450/1995 (SUA 1996:99),
3308/2001

Efniskröfur sjá Jafnræðisreglur, Lagaheimild,
Meðalhófsreglan, Sjónarmið sem stjórnýslu-
athöfn er byggð á

Eftirlit stjórnýsluaðila

Almenn eftirlitskylda ráðuneytis 652/1992 (SUA
1993:29), 401/1991 (SUA 1993:111), 1483/1995
(SUA 1997:204), 2574/1998

Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að sjá til þess
að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi
42/1988 (SUA 1989:104)

Eftirlit Atvinnuleysistryggingasjóðs með úthlut-
unarnefndum 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 Barnaverndarstofnu með starfsháttum barna-
verndarnefnda 4312/2005

Eftirlit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með
skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)

Eftirlit fjármálaráðuneytisins með Áfengis- og
tóbaksverslun ríkisins 2574/1998

Eftirlit fjármálaráðuneytisins með samráðsnefnd
samkvæmt tollalögum 1483/1995 (SUA 1997:204)

Eftirlit félagsmálaráðuneytisins með sveitarstjórnum
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 kærheimild er ekki til
staðar 2569/1998

Eftirlitshlutverk ráðuneytis 2770/1999, 2675/1999,
4639/2006

Eftirlitskylda landlæknis 1999/1997, 3553/2002

Framkvæmd eftirlits með verðbréfamiðlun og
verðbréfasjóðum 101/1989, 113/1989 og 152/1989
(SUA 1990:41)

Samgönguráðuneytinu bar að sjá til þess að
Flugmálastjórn Íslands framfylgdi úrskurði þess
4355/2005

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 borgarstjórnar Reykjavíkur á
gjaldskrá Reykjavíkurhafnar 4298/2004

Staðfestingarhlutverk iðnaðaráðuneytisins á
gjaldskrá hitaveitna 2324/1997

Staðfestingarhlutverk samgönguráðherra á
aðlögunargjaldskrá Reykjavíkurhafnar 4298/2004

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 töku á efni 2960/2000

Málsmeðferð matsnefndar eignarnámsbóta
2960/2000

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar
342/1990 (SUA 1991:162)

Eignarskerðing

629/1992 (SUA 1993:120), 670/1992 (SUA
1993:312)

Einelti á vinnustað sjá Vinnuvernd

Einkaréttarlegir samningar

1489/1995, 2264/1997

Einkavæðing

4495/2005

Ellilífeyrir sjá Lífeyrisréttindi

Endurgreiðsla sjá Skattar og gjöld

Endurupptaka stjórnáskilumál

Ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins um greiðslu-
erfiðleikalán 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 ölogfestra reglna
2591/1998

Forsjá barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Endurupptaka á úthlutun um byggðakvóta
4557/2005

Löggildingarpróf skjalabýðenda 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 úrskurðarnefndar almannatrygginga
4278/2004

Úrskurður yfirséttarnefndar 1440/1995 (SUA
1996:524)

Ættleiðing 2051/1997

Fangelsismál

Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skóla-
vörðustíg 1539/1995 (SUA 1996:115)

Aðbúnaður í fangelsum 987/1994 (SUA 1995:102)

Aðstoð geðlæknis við gæsluvarðhaldsfanga sem
vistaður er í einangrun 3518/2002

Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný
út í þjóðfélagið að lokinni refsivist 1506/1995
(SUA 1996:120)

Afplánun refsingar að afflokinni sjúkrahúsvist
41/1988 (SUA 1989:43)

Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97),
344/1990 (SUA 1991:33), 2041/1997 (SUA
1997:142), 2618/1998, 2426/1998, 3034/2000,
2805/1999

Áfangageimili 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, 4192/2004, 4195/2004

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, 4192/2004, 4195/2004

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, 4835/2006,
4851/2006

Réttaröryggi fanga 3034/2000

Samfélagsþjónusta 1547/1995 (SUA 1995:109),
1578/1995 (SUA 1996:131), 3461/2002

Sálfræðiaðstoð við fanga 987/1994 (SUA 1995:102),
1506/1995 (SUA 1996:120)

Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 170/1989
(SUA 1990:97 og SUA 1991:170)

Svör stjórnvalda við erindum fanga 114/1989 (SUA
1989:51)

Tannlæknaþjónusta við fanga 102/1989 (SUA
1990:93), 102/1989 (SUA 1991:170 og SUA
1996:648)

Tilhögun tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í
fangelsi 2805/1999

Upplýsingagjöf til fanga 2805/1999

Vararefsing 2424/1998, 2144/1997, 2595/1998

Vinna og vinnulaun fanga 170/1989 (SUA 1990:97),
987/1994 (SUA 1995:102)

Þvagsýnataka 2805/1999

Sjá einnig Náðun

Fasteignaskráning og fasteignamat

Eigendaskráning á endurræktun 823/1993 (SUA 1995:114 og SUA 1996:651)

Málsmeðferð við töku ákvörðunar um fasteignamat breyttrar eignar 4343/2005

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

Réttur heyrnarlausra og heyrnarskertra til táknamáls-þjónustu 4182/2004

Samningur um stuðningsþjónustu við fatlaða 1965/1996

Félagslegar íbúðir sjá Húsnæðismál

Fiskveiðar sjá Stjórnun fiskveiða

Fiskveiðisjóður Íslands

Synjun lánsumsóknar 694/1992 (SUA 1994:332)

Fjármark sjá Búfjármark

Fjárveitingar

Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjárauka-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)

Forsjársvipting 770/1993 (SUA 1993:76), 963/1993 (SUA 1994:69)

Fósturráðstöfun 2261/1997, 3609/2002

Fóstursamningur 1156/1994 (SUA 1995:161), 1262/1994 (SUA 1996:143)

Framfærsluskýlda foreldra gagnvart barni sínu 600/1992 (SUA 1992:58), 813/1993 (SUA 1994:60)

Hlutverk barnaverndarnefnda 2435/1998

Innsetning í umráð barns 765/1993 (SUA 1994:73)

Langtímafóstur 770/1993 (SUA 1993:76)

Lögmæt skipan 3087/2000

Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna 182/1989 (SUA 1990:107), 765/1993 (SUA 1994:73)

Meðferð mála út af forsjá barna 17/1988 (SUA 1989:58 og SUA 1991:168), 596/1992 (SUA 1992:50), 963/1993 (SUA 1994:69)

Meðferð ættleiðingarmála 2051/1997, 2435/1998

Réttaráhrif málskots til barnaverndarráðs 313/1989 (SUA 1990:113)

Riftun fóstursamnings 1156/1994 (SUA 1995:161), 2261/1997

Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur 66/1988 (SUA 1989:79)

Sáttmáli Evrópuráðsins um ættleiðingu barna 2435/1998

Umgengnisréttur

Áhrif tálmunar á umgengni á úrlausn máls um forsjá 4371/2005

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), 4474/2005

Viðbrögð barnaverndarnefndar við tilkynningum 4312/2005

Vinnuvernd barna og ungmenna 2604/1998

Sjá einnig Barnsmeðlög

Forkaupsréttur ábúanda

1825/1996 (SUA 1997:164)

Form stjórnvaldsákvarðana sjá Stjórnvalds-ákvarðanir

Formaður nefndar sjá Stjórnvísunefndir

Forsjá sjá Foreldrar og börn

Framfærslueyfir með barni sjá Barnsmeðlög

Framhaldsskólakennarar

1380/1995 (SUA 1997:125)

Framleiðslustjórnun í landbúnaði sjá Fullvirðisréttur

Framsending máls

1246/1994 (SUA 1996:69), 1427/1995 (SUA 1996:485), 2406/1998, 2473/1998, 2500/1998, 2706/1999, 2037/1997, 3340/2001, 3179/2000, 2957/2000, 3592/2002, 4196/2004

Frestir

Boðunarfrestur 462/1991 (SUA 1993:138)

Farið fram úr lögakveðnum afgreiðslufresti 465/1991 (SUA 1991:126), 497/1991 (SUA 1992:40), 1282/1994 (SUA 1994:381)

Framlenging á afgreiðslufresti skattstjóra skal auglýst 934/1993 (SUA 1994:275)

Frestur brotþola til að setja fram rökstuðning fyrir kæru 4241/2004

Frestur ríkisskattstjóra til þess að skila yfirskattanefnd gögnum og greinargerð 1190/1994 (SUA 1994:270)

Frestur til að koma að athugasemdum 1767/1996, 2594/1998
 Kærufrestur sjá Stjórnsýslukæra
 Of skammur frestur til umsagnar 241/1990 (SUA 1990:176)
 Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti 557/1992 (SUA 1992:147)
 Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins 282/1990 (SUA 1990:128)
 Þátttaka almannatrygginga í tannréttinum 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 fjótt og unnt er 2970/2000, 3461/2002
 Ráðuneyti ekki heimilt að hafna því að fresta réttaráhrifum úrskurða á þeim grundvelli einum að það hefði ekki haft heimild að lögum til að taka beiðnirnar til efnislegrar meðferðar 3298/2001 og 3299/2001
Frjálst mat
 2285/1998, 2214/1997, 3574/2002
Fullvirðisréttur
 Breyting á skráningu fullvirðisréttar 788/1993 (SUA 1995:190)
 Endurúthlutun fullvirðisréttar 1163/1994 (SUA 1996:237)
 Heimaslátrun, sjá Búfé
 Leiðrétting 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, 4371/2005, 4397/2005.
 Lögbundin gjafsókn vegna frelsisskerðingar 3432/2002

Lögbundin gjafsókn vegna þvingunarráðstafana í þágu meðferðar opinberra mála 4397/2005
 Synjun á gjafsókn í dómsmáli 331/1990 (SUA 1991:43), 588/1992 (SUA 1993:80), 2572/1998
 Synjun um greiðslu málflytningaskostnaðar 1881/1996 (SUA 1997:150)
 Verksvið gjafsóknarnefndar 2572/1998
Gjaldeyrir- og viðskiptamál
 Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður 12/1988 (SUA 1988:19)
 Innflutningur með greiðslufresti 213/1989 (SUA 1990:113)
Gjaldskrá dýralækna
 668/1992 (SUA 1993:143)
Gjöld sjá Skattar og gjöld
Greiðslumark lögbylis
 721/1992 (SUA 1994:163), 2594/1998
Grunnskólar sjá Menntamál
Gögn máls
 1383/1995 (SUA 1995:136)
 Varðveisla og skráning gagna sem stjórnvöldum berast 4686/2006
 Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast
Háskólar
 2830/1999
Háskólaráð
 2685/1999
Háskólinn á Akureyri
 1852/1996 (SUA 1997:428), 4686/2006
Heilbrigðismál
 Aðgangsréttur sjúklinga að sjúkraskrá 4203/2004
 Eftirlit landlæknis með færslu sjúkraskráa 4203/2004
 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 heilbrigðisþjónustu 1999/1997, 2165/1997
 Óhefðbundnar lækningar 3133/2000
Heilsugæsla í skólum
 678/1992 (SUA 1993:149)
Heimaslátrun búfjár
 334/1990 (SUA 1990:124)
Helgidagar þjóðkirkjunnar sjá Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar
Hjónaskilnaður
 Lífeyriskrafa 399/1991 (SUA 1992:168)
 Sáttumleitanir 83/1989 (SUA 1989:90)
Hlutaþréf
 1394/1995 (SUA 1996:617)
Hlutfélagaskrá
 Skráningu hlutfjárhækkunar og kjöri endurskoðenda skotið til dómstóla 18/1988 (SUA 1988:21)
 Starfshættir hlutfélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum 48/1988 (SUA 1988:40 og SUA 1989:137)

Hlutafélög

Beiting þvingunarúrræða 367/1990 (SUA 1991:46)

Eftirlit með hlutafélögum 367/1990 (SUA 1991:46)

Hollustuhættir og heilbrigðisefirlit

Skilyrði þess að heilbrigðisyrðing megi fjarlægja númerslasar bifreiðar 1090/1994 (SUA 1994:93)

Hreindýraveiðar

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)

Greiðsluferðleikalán 674/1992 (SUA 1993:98), 1801/1996 (SUA 1996:177)

Greiðsluþöfnun 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 húsbrefaviðskiptum 455/1991 (SUA 1991:47)

Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum 175/1989 (SUA 1990:125)

Kærunefnd fjöleignarhúsamála

Frávísun á álitseiðni 2813/1999, 3427/2002

Réttindi yfir innkeyrslu í sameign 4363/2005

Valdframsal 2813/1999, 3427/2002

Valdsvið kærunefndar 2813/1999

Lán úr Byggingarsjóði ríkisins 218/1989 (SUA 1992:68), 687/1992 (SUA 1993:92)

Staðfesting byggingarfulltrúa á eignaskiptayfirlýsingu 4627/2006

Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins 90/128

Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna 234/1990 (SUA 1991:34)

Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)

Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105), 805/1993 (SUA 1994:116), 1001/1994 (SUA 1994:121 og SUA 1996:650), 2484/1998

Vaxtaákvæðanir 218/1989 (SUA 1992:68)

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá Skattar**Hvalveiðar**

Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52 og SUA 1990:227)

Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar

Frávik frá sérstakri hæfisreglu sveitarstjórnarlaga 3521/2002, 4572/2005

Frávik frá sérstökum hæfisreglum stjórnarsýslulaga 1820/1996

Fulltrúi í sveitarstjórn tekur þátt í afgreiðslu á eigin tillögu um að samþykkt um lausn hans frá störfum að eigin ósk gangi til baka 4572/2005

Hverjir standa að afgreiðslu máls 2036/1997

Stofnanavanhæfi 4316/2005

Almenn hæfisskilyrði

Byggingarfulltrúi 1571/1995 (SUA 1996:414)

Formaður áfrýjunarnefndar um vörumerki 2308/1997

Formaður kjaranefndar 1442/1995 (SUA 1996:197)

Héraðslæknar 754/1993 (SUA 1993:173)

Kennslustörf við grunnskóla 2608/1998

Kröfur til menntunar 2408/1998

Kröfur til menntunar í auglýsingu 3066/2000

Landverðir 4227/2004

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 umsýjarnefndar fólksbifreiða 954/1993 (SUA 1994:311)

Nefndarmenn örorkunefndar 895/1993 (SUA 1994:314)

Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjársjúkdóma 188/1989 (SUA 1990:178)

Ríkisstarfsmenn 87/1989 (SUA 1990:158), 84/1989 (SUA 1990:162)

Stjórnarmenn í atvinnuleysistryggingasjóði 1807/1996 (SUA 1997:105)

Stjórnarmenn í Brunavörnum 1964/1996 (SUA 1997:158)

Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis, sjá Atvinnuréttindi

Skyldmennni vinna á sama vinnustað að undirbúningi og úrlausn mála 2038/1997 (SUA 1997:163)

Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsgefandi nefnd 85/1989 (SUA 1990:186)

Tollverðir 382/1991 (SUA 1992:151), 1381/1995 (SUA 1995:351), 2795/1999

Áhrif vanhæfis

Framkvæmdastjóri einkahlutafélags sem að hluta var í eigu sveitarfélags yfirgef fundarsal við umfjöllun um erindi samkeppnisaðila félagsins 3521/2002

Sérstök hæfisskilyrði

Aðilar sem koma að sölu ríkisfyrirtækja og félaga í eigu ríkisins 4495/2005

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

Fyrirsvarsmáður fyrirtækis í eigu sveitarfélags tekur þátt í umfjöllun um erindi samkeppnisaðila fyrirtækisins 1552/1995 (SUA 1995:531)

Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila 313/1990 (SUA 1990:113), 1156/1994 (SUA 1995:161), 1360/1995 (SUA 1996:151), 2458/1998, 2896/1999, 2954/2000

Fyrri afskipti starfsmanns úrskurðarnefndar af sama máli 2868/1999

Hagsmunatengsl starfsmanns ráðuneytis við lögmann aðila 2807/1999

Kunningsskapur 1310/1994 (SUA 1996:409), 1391/1995 (SUA 1996:451)

Maki aðila máls er undirmaður starfsmanns sem með mál fer 1310/1994 (SUA 1996:409)

Málsmeðferð við úrlausn um sérstakt hæfi 3259/2001

Málsmeðferð þegar starfsmaður vikur sæti 1508/1995 (SUA 1996:185)

Mistök við meðferð máls 629/1992 (SUA 1993:120)

Nefndarmaður bróðir umboðsmanns aðila 2614/1998

Nefndarmaður kom fram sem lögmaður í tilteknu máli 2308/1997

Nefndarmaður starfaði á lögmannsstofu sem kom fram sem umboðsmaður 2308/1997

Nefndarmenn í undirbúningsnefnd 2358/1998

Nefndarmenn verkefnisstjórnar sjóðs 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

Staðfesting samgönguráðherra á tillögu Vegagerðarinnar um gildandi sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004

Starfsmaður er fyrirsvarsmáður fyrirtækis í samkeppni við aðila málsins 698/1992 (SUA 1992:236)

Starfsmaður er fyrrum eigandi að hlut í fyrirtæki sem er aðili máls 1133/1994 (SUA 1996:258)

Starfsmaður í stjórnunarstöðu hjá sveitarfélagi tekur þátt í endurskoðun ákvörðunar sveitarfélagsins á vegum stjórnvalda ríkisins 900/1993 (SUA 1994:49)

Starfsmaður ráðuneytis og tengsl við búfræðslunefnd og bændaskóla 2740/1999

Starfsmaður ráðuneytis sem tók þátt í meðferð kæru bróður starfsmanns sem tók hina kærðu ákvörðun 2778/1999

Starfsmaður sem sker úr máli er undirmaður fyrirsvarsmanns annars aðila málsins 993/1994 (SUA 1996:206)

Starfsmaður sem tók þátt í meðferð kærumáls hafði einnig tekið þátt í meðferð þess á lægra stjórnarsýslustigi 788/1993 (SUA 1995:190)

Stjórnarmaður í atvinnuleysisryggingasjóði 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

Tengsl starfsmanns við umsækjanda um stöðu 4427/2005

Umsækjandi um stöðu starfsmaður veitingarvaldshafa 1391/1995 (SUA 1996:451)

Vinátta 1453/1995 (SUA 1996:110), 1391/1995 (SUA 1996:451), 2275/1997, 3955/2003, 4205/2004

Þáttur starfsmanna við meðferð máls það lítilfjörlegur 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, Þvingunarræði

Innheimtukostnaður
346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74), 3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.

Innheimtutilkýning
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 málefnalegum rökum 415/1991 (SUA 1991:112)

- Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180), 375/1990 og 391/1991 (SUA 1991:144)
- Afgreiðslur á vilyrðum til ættleiðinga 2435/1998
- Aldursskilyrði til að öðlast atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs 1071/1994 (SUA 1994:41)
- Auglýsing ríkisjarða sem lausar eru til ábúðar 993/1994 (SUA 1996:206)
- Athafnir stjórnvalda, sem haft geta skaðleg áhrif á samkeppni 879/1993 (SUA 1993:252)
- Atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs 701/1992 (SUA 1993:51)
- Auglýsing á úthlutun byggðakvóta 3699/2003
- Áfengisauðglýsingar 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)
- Greiðsluþátttaka í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Gjaldtaka fyrir löggildingu o.fl. 435/1991 (SUA 1992:206)
- Gjaldtaka fyrir notkun CPAP-öndunarvélar 4715/2006
- Heimild til að ganga til samninga við varnarliðið 630/1992 (SUA 1993:187)
- Heimild til lækkunar eða niðurfellingar fasteignaskatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyrisþegum 2812/1999
- Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133)
- Innheimta löggæslugjalds 882/1993 (SUA 1994:167)
- Innheimta námslána 1013/1994 (SUA 1994:183)
- Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999
- Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997
- Jafnræði án lagaheimildar stenst ekki 2025/1997 (SUA 1997:436)
- Jafnræði gjaldenda 2584/1998, 2585/1998
- Jafnræði skattgreiðenda varðandi frádrátt ökutækja-kostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240)
- Jafnræði stjórnmalaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps 415/1991 (SUA 1991:112), 406/1991 (SUA 1992:177 og SUA 1993:341)
- Jafnræði 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 erlendis 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 snyrtifræðum 974/1993 (SUA 1995:66)
- Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA 1994:172)
- Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)
- Starfsviðtöl 2793/1999
- Synjun á niðurfellingu aðfarargjalda 2777/1999
- Synjun á staðfestingu reglugerðar 2009/1997
- Synjun á umsóknum 1754/1996
- Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
- Tegundaprófun 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 háhyrningum 166/1989 (SUA 1989:52)

- Úthlutun veiðileyfa 712/1992 (SUA 1994:336),
955/1993 (SUA 1994:346)
- Útreikningur bóta úr Bjargráðasjóði 842/1993 (SUA 1994:140)
- Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Vaxtabætur 1076/1994 (SUA 1995:434)
- Veiting styrkja til kaupa á hjálpartækjum 2074/1997 (SUA 1997:99)
- Veiting styrkja til útgerða smábáta 1838/1996 (SUA 1997:457)
- Verklagsreglur um veitingu námslána vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)
- Við breytingu á störfum ríkisstarfsmanna 2591/1998
- Við opinber innkaup 136/1989 (SUA 1990:148)
- Við ráðningu í starf 2862/1999
- Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna 183/1989 (SUA 1990:21)
- Við val á styrkþegum 1718/1996 (SUA 1997:177)
- Við veitingu leyfis til að nota starfsheitið grunn-skólakennari 4440/2005
- 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**
- Almennt*
- Ákvæði í umsóknareyðublaði um lífeyrisgreiðslur 4741/2006
- Ákvörðun um innra skipulag starfshátta stjórnsýslunnar*
- Véltæk gagnavinnsla upplýsinga 986/1994 (SUA 1994:356)
- Samninga*
- Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi 245/1990 (SUA 1991:93)
- Heimild til að krefja um nýjan ábyrgðarmann að lánum hjá LÍN 1319/1994 (SUA 1996:303)
- Stjórnvaldsákvæðana*
- Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum 172/1989 (SUA 1990:180)
- Afdráttur barnsmeðlags af kaupi 110/1989 (SUA 1989:133), 208/1989 (SUA 1990:12)
- Agaviðurlög vegna brots á reglum um afplánun utan fangelsis 3034/2000
- Ákvörðun landbúnaðarráðherra um að heimila lögnám á landi 4113/2004
- Ákvörðun lögreglustjóra um afplánun vararefsingar 2546/1998
- Ákvörðun ríkisskattstjóra um synjun á ívilnun 2723/1999
- Ákvörðun samgönguráðuneytisins um framlengingu sérleyfa 2397/1998
- Ákvörðun um að miða gjaldskyldu seljanda við skráningu eigandaskipta í bifreiðaskrá 2131/1997
- Ákvörðun 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 tilteknar aðstæður 2309/1997
- Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005
- Boðun til yfirheyrslu 2639/1999 og 2710/1999
- Einstaklingum synjað um flutning með flugvélum til Íslands 3820/2003
- Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúðum 187/1989 (SUA 1990:127)
- Frestun á álagningu úrvinnslugjalds á sér ekki stoð í lögum 4117/2004
- Fyrirmæli um að vextir skuli ekki reiknaðir á inneignir 2545/1998
- Gjald vegna lagningar hitaveitu 2379/1998
- Gjaldtaka fyrir notkun CPAP-öndunarvélar 4715/2006
- 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 líkhúsgjalds 4417/2005
- Innheimta stimpilgjalds 1796/1996 (SUA 1997:263)
- Krafa siglinganefndar við meðferð umsókna um sjúkrahúsvist erlendis 2771/1999
- Kröfur um úrbætur á aðstöðu þeirra er halda dýr í atvinnuskyni 4260/2004
- 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)
- Réttindanam 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 álgöð 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
- Synjun um leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004
- Talning búfjár 135/1989 (SUA 1989:23)
- Upplýsingar með eignaskiptayfirlýsingu 1669/1996 (SUA 1996:160)
- Úthlutun byggðakvóta 3848/2003
- Úthlutun landbúnaðarráðuneytisins á fjármunum 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), 4186/2004
- Stjórnvaldsfyrirmæla*
- Atvinnusvið leigubifreiðastjóra 153/1989 (SUA 1989:39), 2256/1997
- Ákvæði reglna um próftökugjald 3805/2003
- Ákvæði reglugerðar um aksturslípróttir og aksturskeppni 4700/2006
- 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 staðfestingu samgönguráðherra á tillögu Vegagerðarinnar um gildandi sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004
- Ákvæði reglugerðar um stuttan umsóknarfrest 1185/1994 (SUA 1995:451), 1185/1994 (SUA 1996:653)
- Ákvæði reglugerðar um takmörkun á gildistíma löggildingar rafverktaka 4388/2005
- Ákvæði reglugerðar um upphafstíma umönnunargreiðslna 2416/1998
- Ákvæði reglugerðar um úthlutun krókaafahlutdeilda til sóknardagabáta 4332/2005 og 4398/2005
- Ákvæði reglugerðar um útreiking á greiðslum úr Fæðingarorlofsjóði 4579/2005
- Ákvæði reglugerðar um veiðar úr úhafskarfastofnum 2004 4163/2004.
- Ákvæði reglugerðar um veitingu dagsleyfa fanga 2735/1999
- Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005
- Birting EES-gerða 2151/1997
- 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 táknmálstúlkaþjónustu 4182/2004
- Gjaldskrá fyrir þjónustu Fiskistofu 1659/1996 (SUA 1997:340)
- Gjaldskrá um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar 4213/2004
- Gjaldskrá um geymslu skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Gjaldskrá um skoðunar- og eftirlitsgjöld loftfara 792/1993 (SUA 1994:225)
- Gjaldskrá Umferðarstofu 4189/2004
- 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 undanþegja sig ábyrgð á mistökum vegna lokunar síma 710/1992 (SUA 1994:217)
- Heimildir framleiðsluráðs til að áætla neytenda- og jöfnunargjald 1729/1996
- Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120), 91/1989 (SUA 1989:124)
- Innflutningsgjöld af vélsleðum 120/1989 (SUA 1990:193)
- Innflutningur með greiðslufresti 213/1989 (SUA 1990:113)
- Kennsluáætlun 2770/1999
- Lágmarksfjárhæð almenns útboðs hlutabréfa 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Lokun síma 68/1988 (SUA 1989:129 og SUA 1990:227)
- Menningasjóður útvarpsstöðva 562/1992 (SUA 1992:183)
- Reglugerð um gæsluvarðhaldsvist 2301/1997
- Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128
- Reynslulausn 3028/2000
- Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 22/1988 (SUA 1988:24)
- Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka 26/1988 (SUA 1988:33, SUA 1989:137 og SUA 1990:230)
- Skilyrði fjármálaráðuneytisins fyrir staðfestingu reglugerðar fyrir lífeyrissjóði 1204/1994 (SUA 1995:214)

Skilyrði rafverktakaleyfis 239/1990 (SUA 1990:37), 569/1992 (SUA 1992:30)

Skilyrði reglugerðar um þátttöku almennatrygginga í bifreiðakaupum fatlaðra 1845/1996 (SUA 1997:59)

Skilyrði þess að sjálfstætt starfandi einstaklingur fái atvinnuleysisbætur 2035/1997

Skoðun pósts og hlustun samtala fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

Skuldajöfnuður á móti tryggingagjaldi og virðisaukaskatti 1538/1995 (SUA 1996:543)

Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ 402/1991 (SUA 1991:146)

Stytting á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)

Synjun um leyfi til rekstrar einangrunarstöðvar fyrir gæludýr 2996/2000

Synjun um leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004

Takmörkun á úthlutun uppbótar á dvalarstyrk 3416/2002

Tollvillanir 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, Þvingunarúrræði

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)
Mannvirkjagerð í vatni 4113/2004
Reglur um netaveiði göngusilungs 90/128, 4340/2005 og 4341/2005
Skipun jarða í deildir í veiðifélagi 774/1993 (SUA 1993:122)

Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá Námslán og námsstyrkir

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Almennar leiðbeiningar 656/1992 (SUA 1993:135)

Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um 82/1989 (SUA 1991:56), 3179/2000

Kvartanir og kærur yfir þvingaðri lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)

Leiðbeiningar Barnastofu 4474/2005

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, 4018/2004, 4227/2004, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003

Leiðbeiningar um kærufrest 4095/2004

Leiðbeiningar um kærueimild 2525/1998

Leiðbeiningar um kærueimild skortir 621/1992 (SUA 1992:312), 524/1991 (SUA 1993:105), 1090/1994 (SUA 1994:93), 1142/1994 (SUA 1995:146), 1336/1995 (SUA 1995:176), 1262/1994 (SUA 1996:143), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2480/1998 og 2481/1998, 2525/1998, 2352/1998, 3055/2000, 3848/2003, 3712/2003, 4065/2004, 4715/2006

Leiðbeiningar um nánari framsetningu kröfugerðar í stjórnslukæru 2815/1999

Leiðbeiningar um rétt til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 3513/2002

Leiðbeiningar um rétt til að bera umsókn um ríkisborgararétt undir Alþingi 2848/1999

Leiðbeiningar um vegabréfsáritun 3545/2002, 3698/2003

Leiðbeiningarskylda bilastæðasjóðs 2510/1998

Leiðbeiningarskylda félagsþjónustu sveitarfélaga um málskot 2154/1997

Leiðbeiningarskylda Innheimtustofnunar sveitarfélaga 4252/2004

Leiðbeiningarskylda skattyfirvalda 86/1989 (SUA 1990:197), 2521/1998

Leiðbeiningarskylda tollyfirvalda 621/1992 (SUA 1992:312)

Leiðbeiningarskylda tryggingaráðs 2466/1998 og 2549/1998

Leiðbeiningarskylda Tryggingastofnunar ríkisins 4238/2004

Leiðbeiningarskylda um form umsókna 2608/1998

Leiðbeiningarskylda um ekkjúlífeyri 1058/1994 (SUA 1994:24)

Rangar leiðbeiningar um áfrýjunarfrest 1818/1996 (SUA 1996:278)

Rangar leiðbeiningar um skilyrði fyrir útgáfu meistarábréfs 974/1993 (SUA 1995:66)

Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu 82/1989 (SUA 1991:56), 974/1993 (SUA 1995:66), 4196/2004

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)

Um réttaráhrif greiðslufyrirkomulags meðlagsgreiðslna 4248/2004

Upplýsingar um framsal veiðiheimilda 317/1990 (SUA 1990:185)

Upplýsingar um sóknarkvóta 398/1991 (SUA 1991:145)

Útlendingaeftirlitinu bar að gera aðila viðvart og veita leiðbeiningar um nauðsynleg gögn 2610/1998, 3545/2002, 3698/2003

Leiðrétting
Á staðfestu endurriti 399/1991 (SUA 1992:168)

Gölluð eintök send fyrir mistök 2458/1998

Leiðsögumenn sjá Atvinnuréttindi

Leigubifreiðastjórnar 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 Eftirlaunasjóð starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans 2476/1998

Staðfesting á reglugerð um Eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands fórst fyrir 1014/1994 og 1015/1994 (SUA 1995:225)

Staðfesting reglugerðar Lífeyrissjóðs sjómanna 1313/1994 (SUA 1995:203)

Synjun á staðfestingu reglugerðar 1204/1994 (SUA 1995:214), 2009/1997, 1754/1996

Listamannalaun
Afgreiðsla úthlutunarnefndar Launasjóðs rithöfunda á umsóknnum um starfslaun 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)

Refsiabyrgð sjálfstætt starfandi lækna 171/1989 (SUA 1990:129)

Störf fangelsislækna 41/1988 (SUA 1989:43)

Lögbyli
334/1990 (SUA 1990:124), 2594/1998

Lögeyrir
457/1991 (SUA 1991:47)

Löggilding sjá Atvinnuréttindi

Lögheimili
890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304), 2848/1999, 2643/1999, 2885/1999

Lögmætisreglan
1241/1994 (SUA 1996:297), 4597/2005

Sjá Lagaheimild

Lögregla
Allsherjarumboð lögreglu 2824/1999 og 2836/1999

Almannafriður og allsherjarregla 2824/1999 og 2836/1999

Almenn hæfisskilyrði lögreglumanna, sjá Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar

Ákvörðun um framhald lögreglurannsóknar 848/1993 (SUA 1993:126)

Bókhaldsrannsókn 848/1993 (SUA 1993:126)

Kvartanir vegna hávaða og ónæðis frá húsnæði í einkaeign 2824/1999 og 2836/1999

Löggæslugjald 882/1993 (SUA 1994:167)

Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum 308/1990 (SUA 1991:82)

Samskipti lögreglu og annarra stjórnvalda 2824/1999 og 2836/1999

Starfsnám lögreglumanna 707/1992 (SUA 1993:159)

Tilkynningarskylda lögreglu við rannsókn skv. 3. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991 4450/2005

Þátttaka lögreglu í búfjartalningu 135/1989 (SUA 1989:23)

Sjá einnig Meðferð ákærvalds

Lögregluransókn 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 eigin nafni 675/1992 (SUA 1993:131)

Breyting á kennin nafni 675/1992 (SUA 1993:131),
860/1993 (SUA 1994:171)

Breyting nafnritunar í þjóðskrá 931/1993 (SUA
1994:172)

Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar
tungu 458/1991 (SUA 1991:84)

Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi
595/1992 (SUA 1992:132), 4254/2004

Setning reglna um nafnbreytingar 931/1993 (SUA
1994:172)

Skráning mannanafna í þjóðskrá 931/1993 (SUA
1994:172)

Skylda til töku íslensks eigin nafns við veitingu
ríkisfangs 236/1990 (SUA 1991:84), 675/1992
(SUA 1993:131)

Synjun eigin nafns 4254/2004

Mannréttindi

Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar
mannréttindum

í íslenskum lögum 70/1988 (SUA 1988:45 og SUA
1989:137)

Félagafrelsi 4255/2004

Fundafrelsi 3820/2003

Mannréttindasáttmáli Evrópu

Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA
1990:97), 2426/1998, 2805/1999

Aldursskilyrði varðandi atvinnuleyfi til
leigubifreiðaaksturs 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 beiðni um aðgang að gögnum
3977/2003

Afgreiðsla á beiðni um endurupptöku kærumáls
4278/2004

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 útflutnings-
skyldu sauðfjárafurða 2352/1998

Afgreiðsla erindis sem varðaði útflutning á
hrefnukjöti 4196/2004

Afgreiðsla gjafsóknarnefndar á umsögn um
gjafsóknarbeiðni til dóms- og kirkjumálaráðu-
neytisins 3925/2003

Afgreiðsla greiðsluferfiðleikalána 674/1992 (SUA
1993:98)

Afgreiðsla stjórnvalda á gjafsóknarbeiðni 4371/2005

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 lækun eignarskattsstofns 1427/1995
(SUA 1996:485)

Ákvörðun um stöðvun framkvæmda í bygging-
armálum 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 463/1991 (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
- Frumkvæðisathugun á málsmeðferð 32 stjórnvalda 3566/2002
- Frumkvæðisathugun á málsmeðferð sjálfstæðra stjórnvæðis- og úrskurðarnefnda 4193/2004
- 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 landbúnaðarráðuneytisins á umsókn um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá 4113/2004
- Meðferð mála hjá Barnaverndarstofu 4312/2005
- Meðferð mála hjá fjármálaráðuneytinu 2545/1998
- Meðferð mála hjá kjaranefnd 2471/1998
- Meðferð mála hjá kærufnd jafnréttismála 2458/1998
- Meðferð mála hjá samgönguráðuneytinu 1885/1996
- Meðferð mála hjá Tryggingastofnun ríkisins 4647/2006
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd almennatrygginga 4278/2004
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu 4064/2004 og 4070/2004
- Meðferð mála hjá úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 3744/2003
- Meðferð mála hjá yfirfasteignamatnefnd 2564/1998
- Meðferð mála hjá yfirskattanefnd 1190/1994 (SUA 1994:270), 1440/1995 (SUA 1996:524), 1859/1996 (SUA 1997:319)
- Meðferð á 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 ríkisstjórsmanns 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)
- Skattvæðing 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
- Svar sveitarstjórnar vegna athugasemda við deiliskipulagstillögu 4436/2005
- 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
- Tafrá 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
- Úrskurður úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir 4580/2005
- Útgáfa á starfsleyfi til reksturs álvers 2215/1997, 2299/1997
- Útreikningur á greiðslu til seljanda félagslegrar eignaríbúðar 524/1991 (SUA 1993:105)
- Veiting á embætti 2850/1999
- Veiting stöðu við Háskóla Íslands 1215/1994 (SUA 1996:431), 2087/1997
- Veiting umsagnar í umgengnisréttarmáli 1266/1994 (SUA 1995:121)
- Yfirskattanefnd ber að ganga eftir því að ríkisskattstjóri skili gögnum og greinargerð innan lögmælt frests 1190/1994 (SUA 1994:270), 1859/1996 (SUA 97:319)
- Sjá einnig Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast
- Málskot til æðra stjórnvalds** sjá Starfssvið umboðsmanns, Stjórnvæðislækara
- Málsmeðferð** sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnvæðislaða, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnvæðislunnar, Leiðbeiningarskylda stjórnvalda, Leiðrétting, Málskraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnvæðislækara, 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 nauðungarupphóðs 4057/2004
- Brottvísun nemandu 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 slysideild 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)
 Styttning á veiðitíma rjúpu 913/1993 (SUA 1994:371)
 Synjun á leyfi til vísindarannsókna 2607/1998
 Taka bókhalds og bókhaldsgagna vegna skattrann-
 sóknar 1693/1996 (SUA 1997:364)
 Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
 Uppsögn opinbers starfsmanns 3853/2003,
 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005
 Uppsögn opinbers starfsmanns vegna meintra brota í
 starfi 1296/1994 (SUA 1996:384)
 Val lögreglunnar á aðgerðum 2824/1999 og
 2836/1999
 Varnir gegn því að dýrasjúkdómar berist til landsins
 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
 Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003
 Vistun fanga í einangrun 4192/2004, 4195/2004
 Vistun sakbornings í fangageymslu 2406/1998
 Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
Meðferð ákærvalds
 Aðgangur brotaþola að gögnum 4241/2004
 Ákvörðun ríkissaksóknara um að rannsókn máls
 skuli hætt 4241/2004
 Ákvörðun ríkissaksóknara um framhald lögreglu-
 rannsóknar 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)
 Frestur brotaþola til að setja fram rökstuðning fyrir
 kæru 4241/2004
 Heimild ríkissaksóknara til að veita fjölmiðlum
 upplýsingar 3786/2003
 Kærufrestur til ríkissaksóknara vegna ákvörðunar
 lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4787/2006
 Lögreglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg 436/1991
 (SUA 1992:111)
 Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglu-
 mönnum 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)
 Seinangangur við rannsókn máls 287/1990 (SUA
 1991:68), 298/1990 (SUA 1991:71)
 Staðfesting ríkissaksóknara á ákvörðun lögreglu-
 stjóra 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 stjórnvaldsfyrir-
 mælum**
 Almannafríður á helgidögum þjóðkirkjunnar
 1169/1994 (SUA 1995:260)
 Ákvæði reglna um afvöxtunarhlutfall 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
 Breytingar á ákvæðum reglugerðar um aksturs-
 íþróttir og aksturskeppni skortir lagastoð
 4700/2006
 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 leigubíreiðastjóra 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 fiskveiðar utan lögsögu Íslands
 4163/2004
 Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu 436/1991
 (SUA 1992:111, 1995:29 og SUA 1996:649)
 Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir tákmalstúlka-
 þjónustu 4182/2004
 Ákvæði laga um ríkisborgararétt 3574/2002.
 Ákvæði laga um skemmtanaleyfi 436/1991 (SUA
 1992:111, SUA 1995:29 og SUA 1996:649)
 Ákvæði laga um stjórn fiskveiða 4163/2004
 Eftirlit Húsnæðisstofnunar ríkisins með bygging-
 arsamvinnufélögum 818/1993 (SUA 1994:104 og
 SUA 1995:34), 365/1990 (SUA 1995:544)
 Endurgreiðsla oftekens fjár 820/1993 (SUA 1993:249
 og SUA 1995:33)
 Framkvæmd á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla
 2151/1997
 Frávik frá hæfisreglum stjórnsýslulaga í lögskýringa-
 gögnum en ekki lagatextum 1820/1996
 Gatnagerðargjöld 826/1993 (SUA 1994:254 og SUA
 1995:30)
 Gjaldtaka skv. framhaldsskólalögum 1063/1994
 (SUA 1995:36 og SUA 1995:394)

- Greiðsla námsbókakostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum 32/1988 (SUA 1990:134)
- Greiðsluþáttaka aldraðs vistmanns í dvalarkostnaði á hjúkrunarheimili 2125/1997
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:28 og SUA 1995:544)
- Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar 497/1991 (SUA 1992:40)
- Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312, SUA 1995:32 og SUA 1995:544)
- Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs 80/1989 (SUA 1991:17, SUA 1992:328 og SUA 1995:28)
- Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga 102/1989 (SUA 1990:93), SUA 1991:170 og SUA 1995:26)
- Kæruheimild út af álagi á vanskilafé 877/1993 (SUA 1994:261, SUA 1995:34 og SUA 1995:545)
- Lagaákvæði um refsíbyrgð 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 greiðslumiðunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001
- Skylduaðild að Félagi fasteignasala 4225/2004
- Stjórnsýslusamband bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis 1394/1995 (SUA 1996:617)
- Tegundarprófun símtækja 104/1989 (SUA 1990:87, SUA 1992:326 og SUA 1995:26)
- Tollverð notaðra bifreiða 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA 1995:31)
- Umsýslugjald 1249/1994 (SUA 1996:474)
- Úrlausn um rof skilyrða reynslulausnar 1189/1994 (SUA 1995:36 og SUA 1995:97)
- Valdmörk á milli tollgæslustjóra og ríkistollstjóra 1132/1994 (SUA 1996:601)
- Vandaðir löggjafarhættir (SUA 1995:12)
- Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé 86/1989 (SUA 1990:197), 174/1989 (SUA 1992:196)
- Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggildingu endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
- Sjá einnig Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna og brúttórúmlesta 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)
- „Meinbugir“ á starfsháttum í stjórnsýslu**
- 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)
- Samningar Innheimtustofnunar sveitarfélaga við meðlagsgreiðendur 4248/2004
- 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
- Leyfi til að nota starfsheitið grunnskólakennari 4440/2005
- Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi 32/1988 (SUA 1990:134)
- Nemanda vikið af námsbraut í framhaldsskóla 2675/1999
- Skilyrði þess að þreyta sveinspróf 2119/1997
- Stjórnunarheimildir skólustjóra 2916/2000
- Synjun um inngöngu í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001
- Synjun um inngöngu í menntaskóla 1532/1995 (SUA 1996:283)
- Synjun um próftöku 2770/1999
- Tilgreining fulltrúa í starfsgreinaráð 2479/1998
- Undanþága frá ákvæðum námskrár 2760/1999
- Veiting iðnréttinda 2814/1999
- Sjá einnig Námslán og námsstyrkir
- Milliríkjasamningar**
- sjá Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki
- Mæðralaun** sjá Almannatryggingar
- Nauðungarvistun** sjá Persónuréttindi
- Náðun**
- 77/1989 (SUA 1989:48), 480/1991 (SUA 1991:32), 2144/1997
- 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

Kæra til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna 4521/2005

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 fjölbrautaskóla 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

Neytendamál
2236/1997, 2292/1997

Niðurlagning stofnunar
Menningarsjóður 561/1992 (SUA 1992:137)

Niðurlagning stöðu sjá Opinberir starfsmenn

Norðurlandasamningar
Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi 59/1988 (SUA 1989:33)

Samstarfssamningur Norðurlandanna 163/1989 (SUA 1989:92 og SUA 1990:228), 1805/1996 (SUA 1997:208), 3042/2000

Samræmdar norrænar reglur um stuðning við norræna námsmenn 1805/1996 (SUA 1997:208)

Opinber innkaup
Framkvæmd útboðs í skólaakstur 695/1992 (SUA 1993:179)

Frávísun kæru vegna höfnunar í forvali 3712/2003

Frávísun kæru vegna höfnunar tilboðs í opinberu útboði 4095/2004

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, 4686/2006

Aðgangur aðila að gögnum vegna skipunar í embætti 4108/2004

Aðstoð ráðningarfyrirtækis 4020/2004, 4217/2004

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, 4279/2004, 4210/2004

Aðstoð ráðningarfyrirtækis 3616/2002

Aukastörf 858/1993 (SUA 1995:332)

Ákvörðun kjaranefndar um upphafstíma launabreytinga 3099/2000

Áminning 53/1988 (SUA 1989:104), 1263/1994 (SUA 1995:346), 2475/1998, 2680/1999, 3493/2002

Ávirðingar í starfi 927/1993 (SUA 1994:193), 4187/2004

Breyting á viðbótarlaunum 4315/2005

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 tilfutningi í starfi 1448/1995 (SUA 1996:357)

Einhlíða 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 starfskyldur 53/1988 (SUA 1989:104), 2680/1999

Gögn varðandi úmsókn um stöðu, sem ekki fundust 106/1989 (SUA 1989:22)

- Hver talinn verður ríkisstarfsmaður 1296/1994 (SUA 1996:384)
- Kjaranefnd 2271/1997 og 2272/1997, 2422/1998, 2496/1998, 2606/1998, 3099/2000, 2903/1999, 2973/2000, 2953/2000
- Kjör sóknarpresta 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158)
- Launagreiðslur 2422/1998, 2496/1998
- Launagreiðslur til maka látins starfsmanns 169/1989 (SUA 1990:171)
- Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)
- Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunnskólakennara 132/1989 (SUA 1990:17), 202/1989 (SUA 1990:20)
- Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn 164/1989 (SUA 1989:115), 2970/2000
- Ráðning landvarða 4227/2004
- Ráðning lektors við háskóla 4686/2006
- Ráðningarsamningur 259/1990 (SUA 1991:97), 2608/1998
- Réttur starfsmanns til greiðslna í fæðingarorlofi 2196/1997
- Réttur til þess að launaákvörðun verði vísað til kjaranefndar 2217/1997
- Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa 259/1990 (SUA 1991:57)
- Riftun starfssamnings 858/1993 (SUA 1995:332), 2970/2000
- Röðun í launaflokka 262/1990 (SUA 1991:95), 742/1993 (SUA 1993:170)
- Sá er veitir starf veitir jafnframt lausn frá því 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Setning í stöðu tollvarða 2795/1999
- Skilyrði endurkröfu ofgreiddra launa 665/1992 (SUA 1994:196)
- Staða lögð niður*
- 776/1993 (SUA 1995:322), 858/1993 (SUA 1995:332), 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Biðlaun 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)
- Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanns 2591/1998
- Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun 65/1988 (SUA 1989:111), 828/1993 (SUA 1993:174), 3769/2003
- Í sparnaðarskyni 4018/2004
- Málsmeðferð (SUA 1994:10)
- Ólögmet sjónarmið 227/1990 (SUA 1990:172, SUA 1992:326 og SUA 1994:416)
- Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi 95/1989 (SUA 1989:112), 244/1990 (SUA 1990:177)
- Sambærilegri stöðu hafnað? 1000/1994 (SUA 1994:200 og SUA 1995:545)
- Samþykki veitingarvaldshafa á niðurlagningu stöðu 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Sönnunargildi yfirlýsingar fyrrverandi ráðherra 1355/1995 (SUA 1996:371)
- Vegna hagræðingar 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005
- Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi 262/1990 (SUA 1991:95)
- Staðfesting ráðningarsamnings 2569/1998
- Starfslókasamningar 858/1993 (SUA 1995:332)
- Stjórnunarréttur 2887/1999
- Stöðuveitingar*
- Almenn hæfisskilyrði 4279/2004
- 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, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003
- 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, 3977/2003, 4217/2004, 4427/2005, 4469/2005, 4210/2004
- 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)
- Nauðsyn starfsviðtala 4413/2005, 4430/2005
- Ráðning deildarsérfræðings í ráðuneyti 3956/2003
- Ráðning í starf sérfræðings í ráðuneyti 3977/2003
- Ráðning í starf framkvæmdastjóra heilsugæslustöðvar 3284/2001
- Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi 84/1989 (SUA 1990:162 og SUA 1991:171)
- Setning í stöðu lögreglufulltrúa 2699/1999, 3667/2002
- Setning í stöðu skólastjóra 1196/1994 (SUA 1995:309), 2641/1999
- Setning lögreglumanna 4249/2004, 4291/2004
- 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, 4205/2004, 4227/2004, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003, 4217/2004, 4413/2005, 4430/2005, 4427/2005, 4469/2005
- Skipun í embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands 3245/2001

- Skipun í embætti hæstaréttardómara 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003
- Skipun í embætti rektors Landbúnaðarháskóla Íslands 4205/2004
- Skipun í embætti ráðuneytisstjóra 4210/2004
- Skipun í embætti umboðsmanns barna 4413/2005, 4430/2005
- 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)
- Sumarflæysingar 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, 4205/2004, 4249/2004, 4291/2004
- 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), 4187/2004
- Tjáningarfrelsi ríkisstarfsmanna 2475/1998
- Undanþága frá lögheimilisskilyrði fyrir greiðslu fæðingarstyrks 4238/204
- 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 misfellinga í starfi 2877/1999
- Uppsögn lektors við Háskóla Íslands 1725/1996 (SUA 1997:235)
- Valdsvið nefndar skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 2127/1997
- Vammleysi ríkisstarfsmanns 912/1993 (SUA 1994:209), 2475/1998
- Verkfallsheimild 241/1990 (SUA 1990:176)
- Verkfallsréttur flugumferðarstjóra 3409/2002
- Vinnuframlagi starfsmanns hafnað 3853/2003
- Sjá einnig Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Andmælaréttur, Hæfi starfsmanna stjórn-sýslunnar, Lífeyrisréttindi, Orlof, Þagnarskylda
- Orkuveita Reykjavíkur**
3471/2002, 3608/20002, 3635/2002.
- Orlof**
- Áhrif orlofsréttinda við úrlausn um rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofsjói 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 stjórnvaldsákvarðanir** sjá Stjórnvalds-ákvarðanir
- Ólögmat sjónarmið** sjá Sjónarmið, sem stjórn-sýsluathöfn er byggð á
- Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu** sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu
- Óréttmætir viðskiptahættir**
- Tegundaprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87)
- Persónuafsláttur** sjá Skattar og gjöld
- Persónuréttindi**
- Nauðungarvistun á sjúkrahúsi 3513/2002
- Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi 627/1992 (SUA 1992:125), 928/1993 (SUA 1995:364)
- Réttur til að bera ákvörðun um nauðungarvistun undir dómstóla 1265/1994 (SUA 1996:468)
- Skipun lögráðamanna 1084/1994 (SUA 1995:360)
- Staðfesting héraðsdóms að gerð hafi verið krafa um sjálfræðissviptingu 928/1993 (SUA 1995:364)
- Þvinguð lyfjagjöf 1096/1994 (SUA 1995:372)
- Póst- og símamál**
- Bætur vegna tapaðrar ábyrgðarsendingar 1860/1996
- Frágangur símainntaks og símalagna 133/1989 (SUA 1990:118)
- Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda 365/1990 (SUA 1991:104, SUA 1995:544 og SUA 1996:649)
- Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
- Lokun síma vegna mistaka 710/1992 (SUA 1994:217)
- Lokun síma vegna ógreidds símareiknings 68/1988 (SUA 1989:129)
- Samningskilmálar Póst- og símamálastofnunar 710/1992 (SUA 1994:217)
- Sundurliðun símareikninga 133/1989 (SUA 1990:118)
- Tegundaprófun simtækja 104/1989 (SUA 1990:87 og SUA 1992:326)
- Prentfrelsi**
- Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 471/1991 (SUA 1991:32)

Prestssetursjarðir 178/1989 og 297/1990 (SUA 1992:158)

Rafverktakar sjá Atvinnuréttindi

Rangar forsendur

Örorka umsækjanda 672/1992 (SUA 1993:242)

Rannsóknarreglan

Atvinnuleysistryggingar 1850/1996 (SUA 1997:119), 2036/1997, 1927/1996, 2868/1999, 3691/2003, 4186/2004

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, 4275/2004, 4413/2005, 4430/2005, 4521/2005, 4316/2005

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 að segja opinberum starfsmanni upp störfum 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005

Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við stjórn-sýslukæru 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, 4192/2004, 4195/2004

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)

Málsmeðferð við úthlutun byggðakvóta 4477/2005
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 kærufund 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 útlingaæftirlitinu 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), 4018/2004

Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks 356/1990 (SUA 1991:51)

Rannsóknarskylda kjaranefndar 2271/1997 og 2272/1997, 2903/1999

Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76)

Réttmæti einangrunar með tilliti til andlegs ástands fanga 2426/1998

Skilyrði heimildar til að bera mál undir æðra stjórnvald 3055/2000

Skilyrði leyfis til hörpudiskveiða 659/1992 (SUA 1993:268)

Skilyrði um veitingu sérleyfis til fólksflutninga 2397/1998

Skrá yfir opinbera starfsmenn sem ekki njóta verkfallsréttar 1747/1996 (SUA 1997:246)

Skýrslutaka við meðferð máls hjá stjórnvöldum um meinta refsiverða hegðun 1133/1994 (SUA 1996:258)

Skylda stjórnvalds til þess að ganga úr skugga um hvort erindi sé ætlað að vera stjórnvæðing 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

Stjórnvöldum er skylt að leggja sjálfstætt mat á hvort tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta séu í samræmi við ákvæði reglugerðar 4583/2005 og 4588/2005

Stjórnvöldum er skylt að staðreyna hvort tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta séu í samræmi við ákvæði reglugerðar 4477/2005

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 töku ákvörðunar um gerð samnings 4478/2005

Undirbúningur að veitingu opinberrar stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2879/1999, 3490/2002, 3736/2003, 3882/2003, 3909/2003, 3980/2003, 3955/2003, 4205/2004, 4217/2004, 4413/2005, 4430/2005

Úthlutun byggðakvóta 3708/2003, 3848/2003, 4132/2004

Val á nefndarmönnum í prófnefnd 2498/1998

Veiting dvalarleyfis 4275/2004

Veiting leyfis til þess að mega starfa sem sjúkraþjálfari 1450/1995 (SUA 1996:99)

Veiting lyfsóluleyfis 1385/1995 (SUA 1996:246), 4530/2005

Veiting stöðu 1923/1996, 2701/1999, 4249/2004, 4291/2004

Veiting stöðu þegar einn umsækjanda á forgang til starfs 1520/1995 (SUA 1996:443)

Veiting undanþágu frá banni 121/1989 (SUA 1990:216)

Veitingarvaldshafa bar að leita eftir viðbótarupplýsingum 2699/1999, 2696/1999

Vekja bar athygli aðila á því að vottorð vinnu-miðlunar skorti 960/1993 (SUA 1995:49)

Við meðferð byggingarmála 2431/1998

Við endurupptöku máls 4557/2005

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, Málsmeðferð

Ráð sjá Stjórnvæðingarnefndir

Reglugerðir sjá Stjórnvaldsfyrirmæli

Rekstrarstyrkir í landbúnaði
1718/1996 (SUA 1997:177)

Reynslulausn sjá Fangelsismál

Réttaróvissa
Ákvæði laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands 4163/2004
Skilyrði bótaskyldu skv. lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota 3791/2003
Vegna túlkunar á skilyrði fyrir veitingu leyfis til að nota starfsheitið grunnskólakennari 4440/2005

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)

Ríkisborgaréttur
2848/1999, 3574/2002

Ríkisjarðir
993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2058/1997 (SUA 1997:170), 1572/1995, 2763/1999, 3306/2001, 3163/2001

Ríkissaksóknari sjá Meðferð ákærvalds

Ríkisstjórn
Málsmeðferð 120/1989 (SUA 1990:193)
Vaxtaákvörðun 218/1989 (SUA 1992:68)
Viðbrögð við verkfallsboðun 3409/2002

Ríkisstyrkir með skipasmíðum
1483/1995 (SUA 1997:204)

Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni
104/1989 (SUA 1990:87)

Ríkisútvarpið sjá Sjónvarps- og útvarpsmálefni

Rjúpnaveiðar
913/1993 (SUA 1994:371)

Rökstuðningur
Afgreiðsla á munnlegri beiðni um útskýringar á niðurstöðu stjórnvalds 3198/2001
Afgreiðsla tölvunefndar 2080/1997
Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis 436/1991 (SUA 1992:111)
Arðskrármál 1065/1994 (SUA 1994:180)
Ákvarðanir matsnefndar eignarnámsbóta um að heimila umráðatöku þegar mati á fjárhæð bóta er ekki lokið 2960/2000
Ákvarðanir skipulags- og byggingarnefnda 2525/1998
Ákvörðun heilbrigðisnefndar að fjarlægja númerslausa bifreið 1090/1994 (SUA 1994:93)

- Ákvörðun í máli byggir á umdeilanlegri lögskýringu 2569/1998
- Ákvörðun kaupskrárnefndar um upphafstíma launabreytinga 3426/2002
- Ákvörðun kjaranefndar 2271/1997 og 2272/1997, 2496/1998, 2606/1998, 2973/2000, 2953/2000
- Ákvörðun landbúnaðarráðuneytis um leyfi til að reisa varnargarð í Hvítá 4113/2004
- Ákvörðun meðlagsfjárhæðar 813/1993 (SUA 1994:60)
- Ákvörðun stjórnvísunefndar um ráðningu í starf 2701/1999
- Ákvörðun um að segja opinberum starfsmanni upp störfum 4212/2004, 4218/2004, 4306/2005
- 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, 4205/2004, 4227/2004, 4291/2004, 4427/2005, 4469/2005, 4210/2004
- Ákvörðun um synjun stöðvunarkröfu 2450/1998
- Ákvörðun úthlutunarnefndar 1425/1995 (SUA 1995:55)
- Áminning 2475/1998
- Endurskoðun meðlagsfjárhæðar 2886/1999
- Innflutningur matvöru óheimill 1042/1993 og 1043/1993 (SUA 1994:154)
- Launaákvörðun kjaranefndar 1442/1995 (SUA 1996:197)
- Refsikennnd viðurlög vegna rangra upplýsinga 1702/1996 (SUA 1996:76)
- Rökstutt álit ekki gefið þar sem erindið var talið byggt á röngum forsendum 2165/1997
- Röng lagatilvísun í úrskurði skattstjóra 877/1993 (SUA 1994:261)
- Skráning bifreiðar 2025/1997 (SUA 1997:436)
- Synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á vilyrði til ættleiðingar 2435/1998
- Synjun beiðnar um náðun 77/1989 (SUA 1989:48)
- Synjun gjafsóknar 588/1992 (SUA 1993:80), 753/1993 (SUA 1993:83), 2156/1997, 2572/1998, 2717/1999, 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 ívilnunar 1970/1996
- Tillaga sameiningarnefndar um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga 2634/1998
- Tryggingastofnunar ríkisins 887/1993 (SUA 1994:187)
- Umsögn barnaverndaryfirvalda 17/1988 (SUA 1989:58)
- Umsögn tryggingaráðs í sambandi við skipun í stöðu forstjóra
- Úrskurðir atvinnuleysistryggingasjóðs 1724/1996 (SUA 1997:111), 1850/1996 (SUA 1997:119)
- Úrskurðir 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 kærunefndar barnaverndarmála 4474/2005
- 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 yfirskattanefndar 1076/1994 (SUA 1995:434), 1048/1994 (SUA 1995:443), 1435/1995 (SUA 1996:512), 1726/1996 (SUA 1996:564), 1931/1996, 2309/1997, 2342/1997, 2521/1998
- Úrskurður áfrýjunarnefndar hugverkaréttinda á sviði iðnaðar 3754/2003
- Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um beiðni um heimsókn í fangelsi 4138/2004
- Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um umsókn um dvalarleyfi 4275/2004
- Úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um vegabréfsáritun 3545/2002
- Úrskurður félagsmálaráðuneytisins um málsmeðferð sveitarfélags við gerð leigusamnings um námuréttindi 4478/2005
- 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 úrskurðarnefndar skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir 4580/2005
 Úrskurður yfirfasteignamatsefndar 2564/1998, 4343/2005

Úthlutun byggðakvóta 3756/2003, 3848/2003
 Veiting lyfsöluleyfis 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)

Athygli samkeppniseftirlits vakin á álitum umboðsmanns Alþingis um gjaldskrá Reykjavíkur 4298/2004

Samanburðarauglýsing 3302/2001
 Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)

Sjá einnig Opinber innkaup, Verðlags- og neytendamál

Samningar við önnur ríki

Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins 293/1990 (SUA 1991:116)

GATT-samkomulagið 85/1989 (SUA 1990:186), 481/1991 (SUA 1992:304)

Lögfesting þjóðréttarsamninga (SUA 1988:fskj. I)
 Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna 630/1992 (SUA 1993:187)

Sjá einnig Norðurlandasamningar

Samþykki

Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda 227/1988 (SUA 1988:24)

Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)

Samþykktir um lokunartíma sölubúða
 1046/1994 (SUA 1995:251)

Sauðfé sjá Búfé

Sauðfjárveikivarnir

Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár 36/1988 (SUA 1989:96)

Ákvörðun um niðurskurð sauðfjár 188/1989 (SUA 1990:178)

Ákvörðunum Sauðfjárveikivarna verður skotið til landbúnaðarráðherra 307/1990 (SUA 1990:209)

Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar sjá Hjónaskilnaður

Sendiráð sjá Utanríkisþjónusta

Sérstakt hæfi sjá Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar

Sími sjá Póst- og símamál

Sjálfsseignarstofnanir

Breyting á skipulagsskrá 3503/2002

Kirkjugarðar 4417/2005

Sjávarútvegur

Leyfi til vísindarannsóknna 2607/1998

Skylda smábátaeigenda til að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda 3204/2001

Veðiheimildir í úthafskarfa innan íslenskrar fiskveiðilögsögu 4163/2004
 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

Lausn úr opinberu starfi 4018/2004

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, 4205/2004, 4227/2004, 4249/2004, 4291/2004, 4217/2004

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 umsækjenda í stöðu 4686/2006

Val á umsækjendum í Lögregluskóla ríkisins 3198/2001

Val á umsækjendum í starfsþjálfun 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)

Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005

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)
- Synjun um leyfi til rekstrar frísvæðis 4183/2004
- Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds 435/1991 (SUA 1992:206)
- Við veitingu opinberrar stöðu 382/1991 (SUA 1992:151), 2787/1999, 3977/2003
- Vinnuframlag ríkisstjórsmanns hafnað 3853/2003
- Sjá einnig Jafnræðisreglugerðir, Meðalhöfsreglan, 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 skatransóknarstjóra 1317/1994 (SUA 1996:494)
- Aðgangur skattfirvalda að gögnum hjá banka- stofnunum 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 kartöflu- uppskeru 1729/1996
- Álagning og ráðstöfun tryggingaefirtilitsgjalds 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 virðisauka- skatts 1924/1996
- Dvalarkostnaður á hjúkunarheimili 2125/1997
- Endurákvörðun 2309/1997, 3344/2001
- Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð 155/1989 (SUA 1991:122)
- Endurgreiðsla 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
- Erfðafjárskattur 4586/2005
- Fermingargjald 4213/2004
- Fordæmisgildi úrskurða yfirskattanefndar 702/1992 (SUA 1994:276 og SUA 1995:546)
- Framsetning tölulegra upplýsinga af hálfu opinberra innheimtumanna 2143/1997
- Frádráttur greiddrar húsaleigu framteljanda frá húsaleigutekjum hans 1668/1996 (SUA 1996:576)
- Frádráttur húsnæðiskostnaðar á móti tekjufærðum námsstyrk 1048/1994 (SUA 1995:443)
- Frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri 1593/1995 (SUA 1995:473)
- Frádráttur vegna framlags sjálfstætt starfandi manns til lífeyrissjóðs 3176/2001
- Frádráttur ökutækjakostnaðar 472/1991 (SUA 1993:219), 416/1991 (SUA 1993:232), 755/1993 (SUA 1993:240), 1890/1996 (SUA 1996:568)
- Gatnagerðargjöld sjá Þjónustugjöld
- Geymsla skráningarmerkja bifreiða 1666/1996 (SUA 1997:279)
- Gjald fyrir útskrift úr ökutækjaskrá 4189/2004
- Gjaldskylda vegna færarlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202 og SUA 1991:171)
- Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
- Heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattanefndar 123/1989 (SUA 1989:101)
- Heimild til að færa til frádráttar kostnað vegna námsferðar á móti greiðslu sem vinnuveitandi greiðir vegna ferðarinnar 1435/1995 (SUA 1996:512)
- Heimild til lækkunar eða niðurfellingar fasteigna- skatts hjá tekjulitlum elli- eða örorkulífeyris- þegum 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 líkhúsgjalds 4417/2005

Innheimta próftökugjalds 3805/2003

Innheimta skattskuldar 2654/1999

Innheimta skipagjalds 3195/2001

Innheimta útvarpsgjalds 1757/1996, 1986/1996, 4680/2006

Ívilnanir vegna veikinda 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997, 2532/1998

Ívilnun vegna framfærslu vandamanns 2723/1999

Ívilnun vegna tapaðrar hlutafjäreignar 1970/1996

Ívilnun vegna ættleiðingar 2147/1997

Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur 85/1989 (SUA 1990:186)

Lagning hitaveitu 2379/1998

Leyfi til rekstrar frísvæðis samkvæmt tollalögum 4183/2004

Lækkun eignarskattstofns 1427/1995 (SUA 1996:485), 1833/1996 og 2339/1997

Lækkun tekjuskattstofns 2147/1997, 1970/1996, 2532/1998, 2723/1999

Markaður tekjstofn 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 húsnæðissparnaðar-reikningum 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

Skýring skattalaga 4586/2005

Skýringar á ráðstöfun greiðslna vegna ofgreidds virðisaukaskatts 3540/2002

Sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998

Sóknargjöld 683/1992 og 684/1992 (SUA 1993:132)

Staðgreiðsla skatta 877/1993 (SUA 1994:261 og SUA 1995:545)

Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna 610/1992 (SUA 1992:220)

Söluskattur

Af afnotagjöldum kapalkerfis 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)

Af ólögðmætri starfsemi 123/1989 (SUA 1989:101 og SUA 1991:165)

Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra 49/1988 (SUA 1988:22)

Innheimtuaðgerðir vegna vanskila 161/1989 (SUA 1990:218)

Tekjuviðmiðun 2125/1997

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

Skilyrði stjórnvaldsákvörðunar sjá Stjórnvaldsákvörðun

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 stjórn-sýslukæru 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)

Málsmeðferð sveitarstjórnar vegna athugasemda við deiliskipulagstillögu 4436/2005

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, 4205/2004, 4249/2004, 4291/2004, 3977/2003, 4217/2004, 4113/2004, 4210/2004

Á upplýsingum um málsatvik frá umsagnaraðilum 2639/1999 og 2710/1999

Á upplýsingum um starfshæfni umsækjenda um opinbert starf 3616/2002, 4205/2004

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), 4248/2004

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 ökuleyfisvoptingu 912/1993 (SUA 1994:209)

Frestun á endurgreiðslu námslána vegna fjárhagsörðugleika 2134/1997 (SUA 1997:229)

Greiðsla bensinstyrks 2466/1998 og 2549/1998

Leiðbeiningareglur í ættleiðingarmálum 2435/1998

Lækkun á örorkumati 2343/1997

Námslán vegna skólagjalda 982/1994 (SUA 1996:324)

Reglur kjaranefndar til að meta hæfi prófessora 2973/2000

Reglur kjaranefndar um ákvörðun greiðslna vegna aukastarfa 2271/1997 og 2272/1997, 2606/1998

Starfsreglur flugmálastjórnar um nám í flugumferðarstjórn 1885/1996

Undanþága frá búsetuskilyrði í húsi á snjóflóðahættusvæði 2639/1999 og 2710/1999

Veiting afleysingastarfs í 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 bifreiðakaupastyrkjka 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

Staðfesting samnings með þingsályktun 4671/2006

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 ríkisstarfsmanna 1409/1995 (SUA 1995:492)

Meðferð skiptaráðanda á gjaldþrotamáli 7/1988 (SUA 1988:19)

Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags 4/1988 (SUA 1988:19)

Nauðungaruppböð 427/1991 (SUA 1991:132), 492/1991 (SUA 1991:132)

Réttarágreiningur sem á undir dómstóla 98/1989 (SUA 1989:50), 159/1989 (SUA 1989:115), 175/1989 (SUA 1990:125), 440/1991 (SUA 1991:131), 408/1991 (SUA 1991:133), 330/1990 (SUA 1991:134), 901/1993 (SUA 1993:251), 890/1993 (SUA 1993:252), 1151/1994 (SUA 1994:303), 97/191, 1757/1996, 2556/1998, 2608/1998, 2215/1997, 2299/1997, 3137/2000, 3513/2002, 3791/2003, 4665/2006, 4827/2006

Skráning lögheimilis 890/1993 (SUA 1993:252), 1280/1994 (SUA 1994:304)

Störf dómkvaddra matsmanna 372/1990 (SUA 1990:208)

Störf skiptastjóra í þrotabúi 1254/1994 (SUA 1994:305)

Þingfesting dómsmáls 134/1989 (SUA 1989:113)

Þinglýsing veðréttinda 237/1990 (SUA 1990:207)

Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls 179/1989 (SUA 1989:116)

Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis (SUA 1988:7)

Kirkjumálefni
1278/1994 (SUA 1995:183)

Kvörtunarefni

Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnýslugerningi 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 milli einstaklings og hlutafélags 4671/2006

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 lögmannna 310/1990 (SUA 1990:212)

Uppgjör bótamála milli einstaklinga 787/1993 (SUA 1994:31)

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum 3107/2000

Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns 82/1989 (SUA 1991:56)

Sjá hér einnig Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög

Mál verður borið undir sérstaka eftirlitsstofnun

Hömlur á þátttöku í opinberu útboði 833/1993 (SUA 1994:305)

Óréttmætir viðskiptahættir 994/1994 (SUA 1994:306)

Mál verður borið undir sérstaka úrskurðarnefnd

Ágreiningur um sorphirðugjald 2473/1998, 2500/1998

Málsaðild

Álagning og innheimta skemmtanaskatts 364/1990 (SUA 1990:213)

Hagsmunir af ákvörðun kjaranefndar 2471/1998

- Minnihluti nefndar á vegum ríkisins 2249/1997 (SUA 1997:442)
- Sala tilraunastöðvar 291/1990 (SUA 1990:213)
- Sjálfseignarstofnun 143/1989 (SUA 1989:113)
- Starfsdeild í ríkisstofnun 299/1990 (SUA 1990:213)
- Starfssvið tollgæslumanna 1083/1994 (SUA 1994:307)
- Starfsveiting sem sætt hefur gagnrýni kærufélagar 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*
- Ágreiðslu 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 efnidir sammings 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)
- Ágreiningi 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 endurkröfunefndar skv. 96. gr. umferðarlaga verður samkvæmt venju ekki skotið til æðra stjórnvalds 4567/2005
- 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 lækni um að afhenda ekki sjúkraskrá lýtur eftirliti landlækni 2418/1998
- Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra 455/1991 (SUA 1991:136)
- Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmálaráðherra 144/1989 (SUA 1989:114), 343/1990 (SUA 1990:210)
- Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra 615/1992 (SUA 1992:249)
- Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra 489/1991 (SUA 1991:135), 431/1991 (SUA 1991:137)
- Ákvörðun siglinganefndar verður skotið til tryggingaráðs 1341/1995 (SUA 1995:493)
- Ákvörðun stjórnar ábyrgðasjóðs launa verður skotið til félagsmálaráðuneytis 1779/1996 (SUA 1996:586)
- Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra 731/1992 (SUA 1992:246)
- Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra 475/1991 (SUA 1991:137)
- Ákvörðun um vexti og verðbætur á ofgreiddu skattfé verður skotið til fjármálaráðuneytisins 576/1992 (SUA 1993:195)
- Ákvörðun valnefndar Lögregluskóla ríkisins verður borin undir dómsmálaráðherra 2465/1998
- Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgöngumálaráðherra 160/1989 (SUA 1990:209), 538/1991 (SUA 1991:135)
- Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið 527/1991 (SUA 1991:136)
- Ákvörðun Þróunarsamvinnustofnunar verður borin undir utanríkisráðuneytið 1627/1995 (SUA 1995:494)
- Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra 527/1991 (SUA 1991:136)
- Dreifing Hagstofu Íslands á tölvutækum nafnalistum verður borin undir tölvunefnd 1622/1995 (SUA 1995:494)
- Formleg krafa um vaxtagreiðslu vegna ofgreidds skattfjár skal beint að embætti tollstjórans í Reykjavík 2386/1998
- Gjaldtöku Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 696/1992 (SUA 1992:247)
- Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskírteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra 690/1992 (SUA 1992:252)
- Kröfu eiginmanns um afhendingu gagna vegna umsóknar eiginkonu um föstureyðingu verður skotið til landlækni til úrlausnar 1141/1994 (SUA 1994:306)
- Kæruleiðir í telfni af synjun borgarskjalavarðar um aðgang að gögnum 688/1992 (SUA 1992:247)
- Mál borið undir tölvunefnd 341/1990 (SUA 1990:209)

Málsmeðferð Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins á framkvæmd könnunarprófa í símsmíði verður borin undir menntamálaráðuneytið 2814/1999

Málskot til fræðslustjóra 411/1991 (SUA 1991:140)

Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana 451/1991 (SUA 1991:139)

Málskot til Hollustuverndar ríkisins 426/1991 (SUA 1991:141), 555/1992 (SUA 1992:254)

Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks fœðurgjalds 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 ríkisskattanevndar 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 kærunevndar kaupskrárnevnda 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)

Sjálfsvæðunarréttur 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 veiðitilhögum 495/1991 (SUA 1992:277)

Um skilyrði fyrir veiðileyfi 505/1991 (SUA 1992:270)

Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun 398/1991 (SUA 1991:145)

Brúttótonn eða brúttórúmllestir 409/1991, 410/1991 og 412/1991 (SUA 1991:152)

Flutningur aflamarks smábáta milli ára 172/1989 (SUA 1990:180)

Flutningur og framsal eigin veiðireynslu 444/1991 (SUA 1991:143), 449/1991 (SUA 1991:150), 452/1991 (SUA 1991:151)

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 „veiðitímabil“ við úthlutun aflahlutdeilda 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 aflahlutdeilda fiskiskips 1034/1994 (SUA 1994:351)

Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeilda/aflamarks)

Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu 521/1991 (SUA 1992:262)

- Ákvörðun meðalafhlutdeildar báts eftir stækkun hans 677/1992 (SUA 1993:268)
- Ákvörðun viðbótarkrókaafhlutdeildar 4597/2005
- Byggðakvóti 3708/2003, 3756/2003, 3848/2003, 4477/2005, 4557/2005, 4583/2005 og 4588/2005
- 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 veiðitilhögum 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)
- Synjun umsóknar um aukna aflahlutdeild vegna endurnýjunar báta 4332/2005 og 4398/2005
- Úthlutun aflaheimilda til að standa undir kostnaði rannsókna á lífríki sjávar 2607/1998
- Verkefni samstarfsnefndar 526/1991 (SUA 1992:283)
- Veiðileyfi*
- Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða 370/1990 (SUA 1991:149)
- Dráttur á skoðun báts 704/1992 (SUA 1993:290)
- Leyfi til tilraunaveiða 955/1993 (SUA 1994:346)
- Leyfi til veiða á innfjarðarækju 3717/2003
- Mæling báta 526/1991 (SUA 1992:283), 712/1992 (SUA 1994:336)
- Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri 118/1989 (SUA 1990:179)
- Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfa 3717/2003
- Skilyrði í reglugerð um haffærisskírteini 505/1991 (SUA 1992:270), 622/1992 (SUA 1993:275)
- Skilyrði um skráningu á skipaskrá 704/1992 (SUA 1993:290)
- Skilyrði um úreldingu sambærilegs báts 444/1991 (SUA 1991:143), 529/1991 (SUA 1992:290)
- Skilyrði um vinnslu hjá tiltekinni vinnslustöð 1714/1996 (SUA 1997:446)
- 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 sjávarútvegstráðuneytisins 2778/1999
- Ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins 2740/1999
- Úrskurðir Atvinnuleysisstryggingasjóds 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
- Áhrif þess að eftirfarandi rökstuðningur er veittur á kærufrest til ríkissaksóknara 4787/2006
- Kæra berst að liðnum kærufrest 3712/2003, 4095/2004, 4521/2005
- 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

Afgreiðslu landlæknisembættisins um það hvort sjúkraskrá sé í samræmi við lög verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 4203/2004

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 bankaeftirlits Seðlabankans til viðskiptaráðuneytisins 1394/1995 (SUA 1996:617)

Ákvörðun endurkröfunefndar skv. 96. gr. umferðarlaga verður samkvæmt venju ekki skotið til æðra stjórnvalds 4567/2005

Ákvörðun forstöðumanns fangelsis um leyfi fanga til dvalar utan fangelsis 4136/2004

Ákvörðun leigubifreiðastöðvar um uppsögn leigubifreiðastjóra vegna viðskiptahagsmuna stöðvarinnar ekki kærangleg til samgönguráðuneytisins 4504/2005

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 stjórnslukæru 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

Ákvörðun Vegagerðarinnar um gildandi sérleyfi til fólksflutninga 4216/2004

Endurákvörðun skattstjóra kærangleg til yfirskattanefndar 2078/1998

Framkvæmd könnunarprófa í símsmiði á vegum Fræðslumiðstöðvar iðnaðarins sætir kæru til menntamálaráðuneytisins 2814/1999

Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfissráðuneytisins 496/1991 (SUA 1992:16)

Heimild til kæru ákvarðana Húsnæðisstofnunar ríkisins til félagsmálaráðuneytisins 1746/1996 (SUA 1996:168)

Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins 78/1989 og 139/1989 (SUA 1989:117), 2168/1997, 2637/1999, 3055/2000, 3777/2003

Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar 621/1992 (SUA 1992:312 og SUA 1995:544)

Heimild til kæru ákvarðana um fasteignamat til yfirfasteignamatsnefndar 4343/2005

Kæra á ákvörðun sveitarfélags til ráðherra verður ekki byggð á 26. gr. stjórnsýslulaga 3055/2000

Málskot til landbúnaðarráðherra út af reikningum dýralækna 668/1992 (SUA 1993:143)

Synjun ríkislögreglustjóra á ráðningarsamningi ekki endurskoðuð af æðra stjórnvaldi 2569/1998

Tillögur stjórnar Hollustuverndar ríkisins sætir kæru til sérstakrar úrskurðarnefndar 2215/1997, 2299/1997

Tülkun 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 sjávarútvegssráðuneytinu 3232/2001

Málsmeðferð hjá tryggingaráði 61/1988 (SUA 1989:34), 561/1992 (SUA 1993:21), 2485/1998

Málsmeðferð hjá umhverfissráðuneytinu 1969/1996 (SUA 1997:420), 2210/1997, 2390/1998, 2431/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd 2594/1998

Málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd 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 yfirskattaneftnd 1048/1994 (SUA 1995:443)
 Skylda lægra setts stjórnvalds til þess að hlíta niðurstöðu æðra setts stjórnvalds 4355/2005
 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
 Viðbrögð æðra stjórnvalds við annmarka á málsmeðferð lægra setts stjórnvalds 4275/2004
Stjórnsýslulög
 224/1989 (SUA 1989:7), 25/1988 (SUA 1991:166), (SUA 1996:13)
 Gildissvið 1489/1995, 2264/1997, 2793/1999, 4095/2004
Stjórnsýslunefndir
 Almenn tæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsneftnd 500/1991 (SUA 1992:104)
 Ályktunarhæfni 3284/2001
 Formsskilyrði VIII kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 4521/2005
 Framlenging skipunartíma 2533/1998
 Hagsmunaaðili tilnefni ekki mann í prófneftnd 285/1990 (SUA 1990:36)
 Kæruneftnd fjöleignarhúsamála 2813/1999
 Lausn skipaðs nefndarmanns 271/1990 (SUA 1991:88)
 Málsmeðferð þegar nefndarmaður vikur sæti 3284/2001
 Málsmeðferð stjórnsýslunefnda verður að taka mið af skyldu formanns til að rökstyðja ákvörðun 2701/1999
 Málsmeðferð úrskurðarneftndar félagsþjónustu 3588/2002
 Málsmeðferð þegar nefndarmaður vikur sæti 4316/2005
 Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis 85/1989 (SUA 1990:186), 500/1991 (SUA 1992:104)
 Sérstakt hæfi nefndarmanna í undirbúningsneftnd 2358/1998
 Siglinganeftnd 2771/1999
 Skipan nefndar var ekki samkvæmt lögum 183/1989 (SUA 1990:21)
 Skipan samkeppnisráðs 806/1993 (SUA 1993:255)
 Skipun fulltrúa í dýraverndunarráð 2533/1998
 Skipun í lyfjaverðlagsneftnd 500/1991 (SUA 1992:104)
 Skipun varamanna 3284/2001
 Stjórnsýslunefndum ber að haga störfum sínum þannig að þær geti veitt eftirlitsaðila eins og umboðsmanni Alþingis upplýsingar um meðferð einstakra mála 3929/2003
 Umsjónarneftnd fólksbifreiða 954/1993 (SUA 1994:311)
 Úrskurður úrskurðarneftndar skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir 4580/2005

Úthlutunarneftnd Launasjóðs rithöfunda 3929/2003
 Valdframsaf 2813/1999, 4521/2005
 Valdsvið nefndar 1999/1997, 2813/1999
 Valdþurrð hjá nefnd 80/1989 (SUA 1991:17)

Stjórnvaldsákvörðun

Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2815/1999
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um lok afplánunar utan fangelsis 2940/2000
 Bundin skilyrði 541/1991 (SUA 1993:327), 3034/2000, 4113/2004
 Samþykktir stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga um tímabundið greiðslufyrirkomulag á meðlagi 4248/2004
 Upphaf gildistíma ákvörðunar um hækkun örorkumats 2079/1997
Efni ákvörðunar
 Ákvörðun verður að vera ákveðin og skýr 401/1991 (SUA 1993:111), 1425/1995 (SUA 1995:55), 1263/1994 (SUA 1995:346), 993/1994 (SUA 1996:206), 1025/1994 (SUA 1996:225), 2807/1999, 3344/2001, 4315/2005

Form ákvörðunar

Úrskurðir Atvinnuleysistryggingasjóðs 1425/1995 (SUA 1995:55), 1724/1996 (SUA 1997:111)
 Úrskurðir tryggingaráðs 107/1989 (SUA 1989:35)
 Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt 182/1989 (SUA 1990:107)

Hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvörðanir?

Ákvarðanir um bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og 4341/2005
 Ákvörðun byggingarneftndar um hvernig framkvæma beri úrskurð umhverfisráðuneytisins 2322/1997
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um fjárhæð sakarkostnaðar 2063/1997
 Ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4787/2006
 Ákvörðun ráðherra um launakjör 2422/1998
 Ákvörðun Ríkiskaupa um höfnun tilboðs í opinberu útboði 4095/2004
 Ákvörðun tryggingatannlæknis að beina erindi til landlæknis ekki stjórnvaldsákvörðun 3340/2001
 Ákvörðun um aðgang upplýsingum um umhverfismál 1282/1994 (SUA 1994:381)
 Ákvörðun um brottvikningu nemenda úr skóla 761/1993 (SUA 1994:295), 2916/2000
 Ákvörðun um framkvæmd dagsleyfis fanga 1771/1996 (SUA 1997:143)
 Ákvörðun um frestun réttaráhrifa við stjórnsýslukæru 2450/1998
 Ákvörðun um niðurfellingu yfirvinnugreiðslna til opinbers starfsmanns 4315/2005
 Ákvörðun um reynslulausn fanga 2679/1999
 Ákvörðun um rétt sjóðfélaga til lífeyris 2411/1998, 2517/1998
 Ákvörðun um undanþágu frá greiðslu útvarpsgjalds 4680/2006
 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 lögreglustjóra um niðurfellingu máls 4065/2004
- Synjun um styrkveitingu 2548/1998
- Úmsögn Námsgagnastofnunar um kennslugagn samkvæmt ósk þriðja aðila 2449/1998
- Úrlausnir kærufndar jafnréttismála ekki stjórnvaldsákvæðanir 2214/1997, 2458/1998
- Útgáfa bráðabirgðaakstursheimildar vegna aukinna ökuréttinda 2681/1999
- Vinnuframlagi ríkisstarfsmanns hafnað 3853/2003
- Ógildar ákvæðanir*
- Aðeins verulegir annmarkar leiða fortakslaut til ógildingar 149/1989 (SUA 1990:204), 446/1991 (SUA 1991:31), 2202/1997
- Annmarkar við starfsveitingu leiða almennt ekki til ógildingar 2202/1997
- Undirbúningur stjórnvaldsákvæðunar 1718/1996 (SUA 1997:177)
- Sjá einnig Afturköllun, Efniskröfur, Endurpataka stjórnýslysmáls, Málsmeðferð, Stjórnýslyskæra.
- Stjórnvaldsfyrirmæli**
- Atriði sem eðlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð 26/1988 (SUA 1988:33), 8/1988 (SUA 1989:98)
- Atriði sem eðlilegt er að séu í stjórnvaldsfyrirmælum 2532/1998
- Breytt með verklagsreglum 547/1992 (SUA 1992:142)
- Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráðherrafund til samþykktar eins og lögskylt var 120/1989 (SUA 1990:193)
- Fjallskilasamþykkt 2638/1999
- Framkvæmd ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar 2530/1998
- Gildistaka reglugerða 2355/1998
- Lögreglusamþykktir 2091/1997
- Málsmeðferð við setningu gjaldskrár 4298/2004
- Málsmeðferð við setningu reglugerðar 470/1991 (SUA 1992:96)
- Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim 213/1989 (SUA 1990:113)
- Setning gjaldskráa 2534/1998
- Skylda til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla til nánari útfærslu lagaheimildar 1714/1996 (SUA 1997:446), 2484/1998, 2625/1998, 3717/2003
- Staðfesting gjaldskráa 2324/1997, 2584/1998, 2585/1998
- Tilgreining og skýrleiki efnislegra viðmiða í reglugerð 3848/2003
- Tillögur að reglum um úthlutun byggðakvóta 4477/2005, 4583/2005 og 4588/2005
- Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla 2219/1997, 2584/1998, 2585/1998, 2638/1999, 2534/1998
- Undirbúningur að setningu stjórnvaldsfyrirmæla um vaxtaálag 1303/1994 (SUA 1997:270)
- Sjá einnig Lagaheimild, Birting
- Sveitarfélög**
- Almennur borgarafundur 565/1992 (SUA 1992:303)
- Atkvæðagreiðsla 1524/1995 (SUA 1996:594)
- Atvinnuleysisskráning og vinnumiðlun 986/1994 (SUA 1994:356)
- Ákvörðun um byggingu skóla 565/1992 (SUA 1992:303)
- Ákvörðunarvald sveitarstjórna 1524/1995 (SUA 1996:594)
- Félagsþjónusta sveitarfélaga 903/1993 (SUA 1995:516), 2154/1997, 3179/2000, 3588/2002, 3777/2003
- Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 2625/1998, 4064/2004 og 4070/2004
- Greiðsla kostnaðar vegna starfa í skólanefnd 2900/1999
- Greiðsla vegna skólaaksturs 363/1990 (SUA 1991:156)
- Heimild sveitarfélags til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs 4580/2005
- Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 909/1993 (SUA 1994:362), 911/1993 (SUA 1995:506)
- Kosningar 2652/1999
- Laun nefndarmanns frá störfum 2211/1997
- Lögmæti álagningar gatnagerðargjalds 2168/1997
- Málsmeðferð við setningu gjaldskrár hafnar í eigu sveitarfélags 4298/2004
- Mengunar- og heilbrigðiseftirlit 1517/1995 (SUA 1997:285)
- Ráðstöfun námuréttinda í eigu sveitarfélags með leigusamningi 4478/2005
- 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)
- Stjórn veiða á afréttarsvæðum 4639/2006
- 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

Svípting 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, 4312/2005, 4436/2005, 3566/2002, 4298/2004

Réttur sjúklinga til að fá skrifleg svör við athugasemdum og kvörtunum vegna heilbrigðisþjónustu og meðferðar 4011/2004

Skýra ber tafir fyrir aðilum máls ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir 126/1989 (SUA 1989:83), 363/1990 (SUA 1991:156), 497/1991 (SUA 1992:40), 309/1990 (SUA 1992:237), 613/1992 (SUA 1993:54), 524/1991 (SUA 1993:105), 1282/1994 (SUA 1994:381), 1215/1994 (SUA 1996:431), 2449/1998, 2471/1998, 2390/1998, 2564/1998, 3566/2002

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, 4252/2004

Svör stjórnvalda skulu vera skýr 4557/2005

Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis 4115/2004, 4298/2004

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, 4343/2005

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 stjórnsýslumáls

2610/1998, 4252/2004

Umboðsmaður Alþingis mælir með gjafsókn

Ákvörðun á skattstofni til tryggingagjalds 1166/1994 (SUA 1994:307), 1166/1994 (SUA 1995:547)

Ákvörðun um lífeyrisrétt leiðbeinenda 924/1993 (SUA 1994:309)

Synjun á veitingu dvalarleyfis 3137/2000

Umferðarmál

Skráning færnanlegra krana 176/1989 (SUA 1990:202)

Umhengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn

Umhverfismál

Aðgangur að gögnum hjá Landsvirkjun 2440/1998

Heimild sveitarfélags til að ákveða fyrirkomulag á söfnun úrgangs 4580/2005

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)

Úrelðing fiskiskipa úr Aldurslagasjóði

541/1991 (SUA 1993:327)

Úrelðingarstýrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins

586/1992, 631/1992 og 692/1992 (SUA 1992:63)

Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög

Úrskurðarvald sjálfstæðra úrskurðarnefnda

Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 4579/2005

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

Einstaklingum synjað um flutning með flugvélum til landsins 3820/2003

Frávísun 3820/2003

Gæsla útlendinga sem biða úrskurðar um heimild eða synjun landgöngu 3820/2003

Málsmeðferð útlendingaeftirlitsins/Útlendingastofnunar 2610/1998, 4275/2004

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, 4275/2004

Synjun landgöngu 3820/2003

Útskýringar sjá Leiðbeiningar

Valdmörk stjórnvalda*Hlutverkabundin*

Valdmörk á milli Fjármálaeftirlitsins og stjórnar
Fjármálaeftirlitsins 4654/2006

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

Valdmörk ríkislögreglustjóra og einstakra
lögreglustjóraembætta í starfsmannamálum
4291/2004

Valdsvið landlæknis 3553/2002

Valdsvið ríkistollanefndar 1889/1996 (SUA
1996:589)

Valdsvið sjávarútvegsráðuneytisins 4477/2005

Valdsvið tryggingaráðs, 61/1988 (SUA 1989:34),
107/1989 (SUA 1989:35), 787/1993 (SUA
1994:31)

Valdsvið úrskurðarnefndar í fæðingar- og
foreldraorlofsmálum 4238/2004

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 fyrirmæla 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,
4315/2005

Framsals á valdi stjórnarsýslunefndar til
nefndarmanna 3906/2003

Framsals stjórnarsýsluvalds 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

Óheimilt valdsframsal til aðila utan
stjórnarsýslukerfisins 4700/2006

Valdframsal fjármálaráðherra til ríkisskattstjóra
1185/1994 (SUA 1995:451)

Valdframsal frá menntamálaráðherra til
Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og
heyrnarskertra 4182/2004

Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til
hjúkrunarforstjóra 3077/2000

Valdframsal forstjóra sjúkrahúss til sviðsstjóra
3493/2002

Valdframsal til ritara stjórnarsýslunefnda 4521/2005

Valdframsal Tryggingastofnunar ríkisins
1756/1996

Valdframsal útvarpsstjóra til ráðningarfyrirtækis
3616/2002

Valdþurrð

Formaður Menntamálaráðs segir upp
útgáfusamningum 561/1992 (SUA 1992:137)

Framkvæmdastjóri Hollustuverndar ríkisins kvað
upp úrskurð í stað stjórnar 1336/1995 (SUA
1995:176)

Hjúkrunarforstjóri riftir ráðningarsamningi
2970/2000

Landlæknir ekki bær að lögum til að fjalla um
leyfisumsókn 3133/2000

Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðleiðsögu-
mönnum atvinnuleyfi 80/1989 (SUA 1991:17)

Ríkisskattstjóri úrskurðar um sömu
ágreiningsefni og yfirskattanefnd hafði þegar
úrskurðað um 1440/1995 (SUA 1996:524)

Tilkynnt um setningu í lögreglustörf áður en
ákvörðun ríkislögreglustjóra lá fyrir 4249/2004

Umhverfisráðuneytið gaf út útflutningsleyfi í stað
sjávarútvegsráðuneytisins 4196/2004

Valdnfösla sjá Sjónarmið sem stjórnarsýsluathöfn er
byggð á

Vandaðir stjórnarsýsluhættir

4572/2005, 4248/2004

Breyting á venjubundinni stjórnarsýsluframkvæmd
4058/2004

Háttvísi í orðalagi 3553/2002

Stjórnvaldi ber að gera nauðsynlegar ráðstafanir til
þess að ívilnandi ákvörðun þess verði framfylgt
4355/2005

Störf innan stjórnarsýslunnar þurfa að vera rækt af
lipurð og tillitssemi 3977/2003

Varðveisla og skráning upplýsinga um samningsgerð
4478/2005

**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

Vatnalög

Leyfi til að reisa mannvirki í vatni 4113/2004

Vaxtabætur sjá Skattar og gjöld

Vaxtaálag

1303/1994 (SUA 1997:270)

Vátryggingastarfsemi

Úrelding fiskiskipa 541/1991 (SUA 1993:327)

Vegamál

Girðingar 734/1992 (SUA 1994:404)

Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar
342/1990 (SUA 1991:162)

Veðiðeyfi sjá Stjórn fiskveiða

Veðiðréttur

Bann við netaveiðum göngusilungs 4340/2005 og
4341/2005

Hreindýraveiðar 670/1992 (SUA 1993:312)
Takmarkanir á skotveiði 2091/1997, 4639/2006

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)

Viðbrögð lægra setts stjórnvalds við úrskurði æðra stjórnvalds

4231/2004

Villa í lögum sjá Meinbugir á lögum

Vinnumiðlun sjá Sveitarfélög

Vinnuvernd 4019/2004

Vinveitingaleyfi

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 trúnaðar-
upplýsinga 698/1992 (SUA 1992:236)

Lækna 399/1991 (SUA 1992:168), 530/1991 og
536/1991 (SUA 1992:323)

Opinberra starfsmanna 445/1991 (SUA 1991:136)

Starfsmanna bankaeftirlits 1394/1995 (SUA
1996:617)

Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu
mæðralauna 191/1989 (SUA 1989:23)

Tollyfirvalda 481/1991 (SUA 1992:304 og SUA
1994:417)

Trúnaður áskilinn um upplýsingar sem gefnar voru
yfirmanni 1359/1995 (SUA 1995:280)

Um grunsemdir um refsivert athæfi 1272/1994 (SUA
1995:357)

Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndar-
yfyrvöldum 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 spariskirteina 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 vinveitingahúsum 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 aukaverk presta þjóðkirkjunnar
4213/2004

Gjald fyrir einangrun dýrs vegna sóttvarna
1194/1994 (SUA 1995:402 og SUA 1996:652)

Gjald fyrir útskrift úr ökutækjaskrá 4189/2004

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 fyrir þjónustu hafna 4298/2004

Gjaldskrá vegna hreinsunar fráveituvatns 3221/2001

Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda 649/1992 (SUA 1992:230)
 Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð 610/1992 (SUA 1992:220)
 Gjaldtaka fyrir vinnsluleyfi báta 1659/1996 (SUA 1997:340)
 Gjaldtaka vegna starfa tollstarfsmanna 2219/1997
 Gjaldtaka vegna löggildingar á vogum 2534/1998
 Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
 Grundvöllur simareiknings 133/1989 (SUA 1990:118)
 Holræsagjald 795/1993 (SUA 1994:233), 2584/1998, 2585/1998
 Hækkun pósthúðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili 73/1989 (SUA 1989:120)
 Innheimta skipagjalds 3195/2001
 Innritunargjald í framhaldsskóla 1063/1994 (SUA 1995:394)
 Lagaheimild til töku gjalds fyrir leyfi til hreindýraveiða 670/1992 (SUA 1993:312 og SUA 1994:418)
 Leyfi til málflutnings 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 stjórnarskrá og lögum 3195/2001

Þjónustusamningar 2830/1999

Þvingunarúrræði

Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds 210/1989 (SUA 1991:121)
 Innheimta barnsmeðlaga 110/1989 (SUA 1989:133 og 1990:229), 208/1989 (SUA 1990:12)
 Innheimta lána hjá Húsnaðisstofnun ríkisins 346/1990 og 353/1990 (SUA 1992:74)
 Innheimta söluskatts 161/1989 (SUA 1990:218)
 Lokun síma 68/1988 (SUA 1989:129 og SUA 1990:227)
 Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra gjalda 210/1989 (SUA 1991:121)
 Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila 161/1989 (SUA 1990:218)
 Synjun stjórnvalds um beitingu þvingunarúrræða 367/1990 (SUA 1991:46)
 Talning búfjár og skráning eigenda þess með atbeina lögreglu 135/1989 (SUA 1989:23)
 Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti 217/1989 (SUA 1990:109)
 Þýðing meðalhófsreglunnar við val og beitingu þvingunarúrræða 68/1988 (SUA 1989:129), 161/1989 (SUA 1990:218)

Ökuréttur

Endurveiting ökuréttar 642/1992 (SUA 1992:325), 790/1993 (SUA 1993:337), 807/1993 (SUA 1994:410), 1896/1996 (SUA 1997:462), 3152/2001

Örorkumat sjá Almanattyggingar





