

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1992

TIL ALÞINGIS

Í samræmi við 12. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 12. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis hef ég samið skýrslu þá, er hér fylgir, um störf mín á árinu 1992.

Skýrslan er í fimm köflum. Fyrsti kafli fjallar um störf umboðsmanns Alþingis og rekstur skrifstofu hans árið 1992. Í öðrum kafla eru töflur og tölfræðilegar upplýsingar um þau mál, sem ég kannaði 1992. Í þriðja kafla eru birtar niðurstöður og álit í málum, sem ég afgreiddi á árinu og ástæða er til að gera sérstaka grein fyrir í skýrslunni. Þar eru þó aðeins tekin með þau mál, sem hafa almenna þýðingu fyrir starf umboðsmanns og starfshætti í stjórnslu. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir framvindu mála, sem fjallað var um í fyrri skýrslum mínum. Fimmti kaflinn geymir skrár yfir atriðisorð og lagatiltæki.

Eins og fyrr hef ég valið ársskýrslunni skipan, sem er ætlað að auðvelda leit að úrlausnum umboðsmanns vegna einstakra viðfangsefna og málaflokka. Á það meðal annars við yfirlitin í fimmta kafla um atriðisorð og lagatiltæki, en þar er sá háttur hafður á, að skrárnar ná einnig til ársskýrslna fyrir 1988, 1989, 1990 og 1991.

Reykjavík, 18. júní 1993.
Gaukur Jörundsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 1992

Júní 1993

Prentsmiðjan Oddi hf.

Efnisyfirlit

| | Bls. |
|--|------|
| I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1992 | 9 |
| II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1992 | 11 |
| 1. Mála fjöldi | 11 |
| 2. Skipting kvartana | 11 |
| 3. Afgreiðsla mála | 13 |
| 4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að | 13 |
| 5. Skipting mála eftir viðfangsefnum | 15 |
| III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1992 | 16 |
| 1.0. Almennatryggingar | 16 |
| 1.1. Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann | 16 |
| 1.2. Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða og fjárhagsleg aðstoð til aðstandenda vegna umönnunar þeirra. Meinbugir á lögum | 22 |
| 2.0. Atvinnuréttindi | 25 |
| 2.1. Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum. Stjórnsýslukæra | 25 |
| 2.2. Skilyrði fyrir löggildingu til rafvirkjunarstarfa. Lagaheimild reglugerðar | 30 |
| 3.0. Byggingar- og skipulagsmál | 31 |
| 3.1. Aðild ráðuneytis að stjórnsýslumáli. Breyting á nýtingu húsnæðis. Ógilding ákvörðunar byggingarnefndar | 31 |
| 3.2. Ágreiningur milli stjórnvalda. Heimild til að bera fram kvörtun | 39 |
| 3.3. Úrskurðarfrestur. Málshraði. Skýringar á afgreiðslutöfum máls. Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar | 40 |
| 4.0. Foreldrar og börn | 50 |
| 4.1. Afgreiðslutími máls. Álitsumleitan. Kröfugerð málsaðila. Lög- mæt sjónarmið við skipan forsjár. Rannsóknarreglan. Rökstuð- ingur úrskurðar í forsjármáli. Viðtaka gagna | 50 |
| 4.2. Framfærsluskýlda foreldra gagnvart barni sínu | 58 |
| 4.3. Rökstuðningur barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar | 59 |
| 5.0. Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins | 63 |
| 5.1. Skilyrði fyrir úreldingarstyrkjum. Úreldingarstyrkir til skipa, er hafa orðið fyrir altjóni. Lagaheimild reglugerðar | 63 |
| 6.0. Húsnæðismál | 68 |
| 6.1. Lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Vaxtaákvarðanir. Birting stjórn- valdserinda | 68 |
| 6.2. Innheimtukostnaður. Lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Lagaheimild gjaldtöku. Meðalhófsreglan | 74 |
| 6.3. Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa | 83 |
| 7.0. Landbúnaður | 88 |
| 7.1. Málshraði | 88 |

| | |
|---|-----|
| 7.2. Sala fullvirðisréttar. Fullvirðisréttur talinn hluti af verðmæti jarðar. Veðsetning bújarðar. Samþykki veðhafa til sölu á fullvirðisrétti . . . | 89 |
| 8.0. Lífeyrismál | 91 |
| 8.1. Breyting reglugerðar fyrir lífeyrissjóð og staðfesting hennar | 91 |
| 8.2. Breyttar viðmiðanir í lögum við útreikning ellilífeyris | 94 |
| 9.0. Lyfsölmál | 96 |
| 9.1. Reglugerðir um lyfsölmál. Lagaheimild reglugerðar. Málsmeðferð við undirbúning að setningu reglugerðar | 96 |
| 9.2. Almenn hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd. Tengsl stjórn-sýslustofnana. Skipun í lyfjaverðlagsnefnd | 104 |
| 10.0. Lögreglurannsókn | 111 |
| 10.1. Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis. Andmælaréttur. Lögreglurannsókn. Lögregla slítur skemmtanahaldi. Rökstuðningur. Meðalhófsreglan | 111 |
| 11.0. Lögræðismál | 125 |
| 11.1. Nauðungarvistun á sjúkrahúsi | 125 |
| 12.0. Mannanöfn | 132 |
| 12.1. Mannanöfn. Rökstuðningur | 132 |
| 13.0. Menningarsjóður | 137 |
| 13.1. Uppsögn útgáfusamninga bar undir Menntamálaráð. Niðurlagning Menningarsjóðs | 137 |
| 14.0. Námslán og námsstyrkir | 142 |
| 14.1. Hámarkstími námsaðstoðar. Reglur um úthlutun námslána | 142 |
| 14.2. Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti | 147 |
| 14.3. Réttur lækna í framhaldsnámi til lána | 149 |
| 15.0. Opinberir starfsmenn | 151 |
| 15.1. Veiting á opinberri stöðu. Auglýsing lausrar stöðu. Undirbúningur og rannsókn máls. Almenn hæfisskilyrði. Mat á hæfni umsækjenda. Svör við umsóknum um auglýsta stöðu | 151 |
| 15.2. Afnot og umráð prestssetursjarða. Kjör sóknarpresta. Svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast | 158 |
| 16.0. Réttindi og skyldur hjóna | 168 |
| 16.1. Leiðrétting staðfests endurrits. Lífeyriskrafa. Málshraði. Þagnarskylda. Gagnkvæm framfærsluskylda hjóna | 168 |
| 17.0. Ríkisútvarpið | 177 |
| 17.1. Frambjóðendur í dagskrám og fréttum ríkisútvarpsins. Kynning starfsreglna. Jafnræðisreglur | 177 |
| 17.2. Lagaheimild reglugerðar. Menningarsjóður útvarpsstöðva | 183 |
| 18.0. Skattar og gjöld | 189 |
| 18.1. Álagning og innheimta gatnagerðargjalds. Lagaheimild reglugerðar. Kæruheimild | 189 |
| 18.2. Álagning og innheimta gatnagerðargjalda. Kæruheimild | 195 |
| 18.3. Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé | 196 |
| 18.4. Leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi. Lagaheimild gjaldtöku. Ólögmet sjónarmið. Jafnræði | 206 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 18.5. | Skylda stjórnvalds til þess að senda áfram erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess | 217 |
| 18.6. | Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattanefndar | 219 |
| 18.7. | Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattanefndar | 220 |
| 18.8. | Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð. Heimild til heimtu þjónustugjalds. Skattlagningarheimild. Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna | 220 |
| 18.9. | Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda. Villa í lögum. Meinbugir á lögum | 230 |
| 18.10. | Aðgangur að gögnum um samkeppnisaðila. Þagnarskylda opinberra starfsmanna. Sérstakt hæfi starfsmanna rannsóknardeildar ríkisskattstjóra | 236 |
| 19.0. | Skólar | 237 |
| 19.1. | Skólaakstur. Stjórnarsýslukæra. Svör ráðuneytis við erindum, sem því berast | 237 |
| 20.0. | Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun | 245 |
| 20.1. | Lagasetning Alþingis | 245 |
| 20.2. | Dómstólar | 245 |
| 20.3. | Málskot til æðra stjórnvalds | 246 |
| 20.4. | Málskot vegna ákvarðana sveitarstjórna | 255 |
| 20.5. | Einkaréttarleg samningsatriði | 255 |
| 21.0. | Stjórnun fiskveiða | 257 |
| 21.1. | Lagareglur um úthlutun aflamarks og aflahlutdeildar smábáta | 257 |
| 21.2. | Aflahlutdeild smábáta með takmarkaða veiðireynslu. Lagareglur um stjórn fiskveiða | 262 |
| 21.3. | Skilyrði í reglugerð fyrir útgáfu veiðileyfa. Lagaheimild | 270 |
| 21.4. | Heimild til að breyta veiðitilhögun innan veiðitímabils. Réttur til aflamarks á grundvelli eigin veiðireynslu | 277 |
| 21.5. | Réttur til aflahlutdeildar á grundvelli eigin veiðireynslu | 281 |
| 21.6. | Upphaf veiða hefur áhrif við úthlutun aflahlutdeildar smábáta. Beiting lagareglna um stjórn fiskveiða | 283 |
| 21.7. | Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfis og ákvörðun aflahlutdeildar. Smíðalok nýrra báta | 290 |
| 21.8. | Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfa. Smíðalok nýrra báta | 299 |
| 21.9. | Lagaheimild reglugerðar. Ráðstöfun persónubundinnar veiðireynslu | 300 |
| 21.10. | Leyfi til að stunda grásleppuveiðar | 300 |
| 22.0. | Sveitarfélög | 303 |
| 22.1. | Ákvörðunarvald í sveitarstjórnarmáli. Almennur borgarafundur. Ákvörðun um byggingu skóla | 303 |
| 23.0. | Tollar | 304 |
| 23.1. | Tollverð notaðra bifreiða. Upplýsingaskylda stjórnvalda. Þagnarskylda | 304 |
| 23.2. | Heimild til að kæra ákvarðanir tollstjóra og ríkistollstjóra. Skilyrði stjórnarsýslukæru til ríkistollanefndar. Leiðbeiningar um kæruheimild. Meinbugir á lögum | 312 |
| 23.3. | Tollflokkun sendibifreiðar | 321 |

| | |
|--|------------|
| 24.0. Pagnarskylda | 323 |
| 24.1. Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum. Pagnarskylda lækna. Meðferð ákærvalds | 323 |
| 25.0. Ökuréttindi | 325 |
| 25.1. Endurveiting ökuréttinda | 325 |
| IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA | 326 |
| V. SKRÁR | 333 |
| 1. Lagaskrá | 333 |
| 2. Atriðisorðaskrá | 346 |

I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 1992.

1.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Rauðarárstíg 27, III. hæð, var á árinu opin almenningi kl. 9.00–15.00 frá mánudegi til föstudags. Auk mín voru starfsmenn þeir, Katrín Jónasdóttir, skrifstofustjóri, Þórhallur Vilhjálmsson, lögfræðingur, og Páll Hreinsson, lögfræðingur, sem frá 22. ágúst 1991 gegndi hálfu starfi í stöðu aðstoðarmanns umboðsmanns Alþingis, en hefur gegnt fullu starfi frá 1. apríl 1992. Þau voru öll ráðin tímabundið, þar sem heimildir til fastráðningar eru ekki fyrir hendi. Auk þess hef ég notið aðstoðar nokkurra manna vegna einstakra viðfangsefna.

Ég ákvað að víkja sæti í þremur málum og skipaði forseti Alþingis Stefán Mát Stefánsón, prófessor, til að fara með tvö mál, og Eggert Óskarsson, héraðsdómara, til að fara með eitt mál, sbr. 14. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

2.

Á árinu 1992 voru skráð 194 ný mál. Á árinu tók ég fjögur mál upp að eigin frumkvæði. Skráð mál á grundvelli kvartana, sem bornar voru fram, voru 190. Tekið skal fram, að mál er því aðeins skráð að skriflegt erindi hafi borist, oftast í formi skriflegrar kvörtunar, eða að umboðsmaður taki mál upp að eigin frumkvæði. En einnig er algengt að menn hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að koma þeim í réttan farveg innan stjórnsvýslunnar, án þess að til skráningar komi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur eins og áður.

Í öðrum kafla skýrslu þessarar eru ýmsar nánari upplýsingar um mál þau, er ég tók til meðferðar á árinu 1992, og í þriðja kafla eru niðurstöður og álit í einstökum málum.

3.

Árið 1992 bárust mér fleiri kvartanir út af gjaldtöku og skattheimtu en árin á undan. Af því tilefni tel ég ástæðu til að áréttta grundvallarreglur um skatta og gjöld.

Um gjaldtöku, eða töku svonefndra „þjónustugjalda“, verður að ganga út frá þeirri grundvallarreglu, að almenningur þurfi ekki að greiða sérstakt gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda, nema heimild sé í lögum til heimtu gjalds. Þá er það meginregla, að lög þurfi að setja til að gjald megi taka fyrir þjónustu, sem hefur verið veitt almenningi að kostnaðarlausu eða byggt hefur verið á í lögum, að veita skuli endurgjaldslaust.

Þar sem heimild er í lögum til þess að taka gjald fyrir opinbera þjónustu, verður að gæta þess við ákvörðun fjárhæðar gjaldanna, að þau séu ekki hærri en sá kostnaður, sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Forsenda þess að stjórnvöldum sé heimilt að taka hærri fjárhæð fyrir opinbera þjónustu, sem lið í almennri tekjuöflun ríkisins, er sú, að fyrir sé að fara skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e.a.s. að í lögum sé meðal annars kveðið á um skattskyldu og skattstofn og þar séu reglur um ákvörðun umrædds skatts.

Í starfi mínu hefur það í ýmsum tilvikum vakið athygli mína, hve stjórnvöld virðast oft grípa til setningar reglugerða eða annarra ráðstafana, þótt til þess sé ekki viðhlítandi grundvöllur í lögum. Ýmis mál á sviði gjaldtöku og skattheimtu eru dæmi um slíkt. Í slíkum tilvikum er eðlilegra að leitað sé fyrirfram eftir skýrri lagaheimild frá Alþingi.

4.

Umboðsmaður Alþingis kveður ekki upp úrskurði heldur lætur uppi álit. Það varðar því miklu fyrir starf umboðsmanns Alþingis, hver séu viðbrögð stjórnvalda við álitum um-

boðsmanns Alþingis. Á bls. 228 í þessari skýrslu er að finna bréfaskipti mín við fjármála-ráðuneytið í tilefni af ummælum skrifstofustjóra ráðuneytisins í dagblaði. Þar voru höfð eftir honum þau ummæli, að ráðuneytið myndi ekki fara eftir niðurstöðu álits umboðsmanns Alþingis, ef hún yrði á tiltekinn veg. Þegar stjórnvöld telja ástæðu til, eins og í þessu tilviki, að kynna lagareglur um störf umboðsmanns Alþingis, er ófært að þau láti slík ummæli standa óleiðrétt.

5.

Ég hef í fyrri ársskýrslum mínum ítrekað rætt um nauðsyn á setningu stjórnarsýslulaga. Vorið 1993 samþykkti Alþingi stjórnarsýslulög. Undirbúningur og meðferð laganna á Alþingi voru vönduð. Frumvarpi til laganna fylgdi ítarleg greinargerð. Greinargerð þessi ætti að verða þeim, sem í stjórnarsýslunni starfa, til leiðbeiningar við framkvæmd laganna og úrlausn mála.

Stjórnarsýslulögin hafa að geyma flestar meginreglur, sem á reynir við meðferð mála í stjórnarsýslu. En lögin taka af eðlilegum ástæðum ekki á öllum atriðum, sem þar reynir á. Ég tel mjög brýnt að setningu stjórnarsýslulaganna verði fylgt eftir með fræðslu fyrir þá, sem að stjórnarsýslu starfa um lögin og aðrar réttarreglur á sviði stjórnarsýslu. Þessa fræðslu ætti ekki að einskorða við löglærða starfsmenn. Mér er kunnugt um, að forsætisráðuneytið ætlar að beita sér fyrir slíkri fræðslu.

Setning stjórnarsýslulaganna og sá tími, sem gefst þar til lögin taka gildi, ætti að gefa einstökum stjórnvöldum og stofnunum tækifæri til að huga að því, hvort þörf sé breytinga á tilhögun á afgreiðslu mála hjá þeim. Nýjar reglur knýja á um ákveðnar breytingar en jafnframt getur verið ástæða til að breyta ýmsu í starfsháttum, sem mótast hafa á liðnum árum. Stjórnarsýslulögin verða mikilvægur rammi um starfshætti í stjórnarsýslunni.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 1992.

1. Málafjöldi.

Á árinu 1992 voru alls 194 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

| | |
|--|-----|
| Kvartanir | 190 |
| Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns ... | 4 |
| Samtals | 194 |

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 minni. Í sumum tilvikum hafa þessar fyrirspurnir leitt til þess að kvartanir hafa síðar borist skriflega, en í öðrum tilvikum hafa viðkomandi verið veittar leiðbeiningar. Kvartanir, sem bárust á árinu, skiptust þannig eftir mánuðum.

| | |
|-----------------|-----|
| janúar | 14 |
| febrúar | 18 |
| mars | 15 |
| apríl | 6 |
| maí | 12 |
| júní | 12 |
| júlí | 20 |
| ágúst | 20 |
| september | 16 |
| október | 23 |
| nóvember | 20 |
| desember | 14 |
| Samtals | 190 |

Að þessum 190 kvörtunum stóðu samtals 209, aðilar eða 183 einstaklingur og 26 lög- aðilar. Af einstaklingum voru 42 konur og 141 karl. Yngsti einstaklingurinn, sem lagði fram kvörtun á árinu, var 24 ára og sá elsti 83 ára, en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

| | |
|-----------------|--------|
| 20 ára og yngri | Enginn |
| 21 – 30 ára | 20 |
| 31 – 40 – | 49 |
| 41 – 50 – | 54 |
| 51 – 60 – | 35 |
| 61 – 70 – | 16 |
| 71 árs og eldri | 9 |

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu þeirra kvartana, sem bárust, eftir kjördæmum, sýslum og kaupstöðum miðað við búsetu aðila. Tvær kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 194 mál, er tekin voru til meðferðar á árinu, og mál, sem ég tók upp af eigin frumkvæði teljast þar með.

| | | Fjöldi mála | Hlutfall af heildarmála-fjölda | Hlutfall af heildarþúa-fjölda landsins |
|---|----|-------------|--------------------------------|--|
| Reykjavík | | 87 | 44,8% | 38,5% |
| Reykjanes | | 38 | 19,6% | 25,3% |
| – Kópavogur | 15 | | | |
| – Garðabær | 1 | | | |
| – Hafnarfjörður | 10 | | | |
| – Njarðvík | 2 | | | |
| – Keflavík | 4 | | | |
| – Vogar | 1 | | | |
| – Grindavík | 1 | | | |
| – Sandgerði | 1 | | | |
| – Mosfellsbær | 2 | | | |
| – Garður | 1 | | | |
| Vesturland | | 6 | 3,1% | 5,5% |
| – Snæfellsnessýsla | 4 | | | |
| – Stykkishólmur | 1 | | | |
| – Mýrasýsla | 1 | | | |
| Vestfirðir | | 9 | 4,6% | 3,7% |
| – Ísafjörður | 1 | | | |
| – V-Ísafjarðarsýsla | 2 | | | |
| – V-Barðastrandarsýsla | 2 | | | |
| – A-Barðastrandarsýsla | 2 | | | |
| – Strandasýsla | 2 | | | |
| Norðurland vestra | | 10 | 5,2% | 3,9% |
| – V-Húnavatnssýsla | 4 | | | |
| – A-Húnavatnssýsla | 3 | | | |
| – Skagafjarðarsýsla | 2 | | | |
| – Siglufjörður | 1 | | | |
| Norðurland eystra | | 21 | 10,8% | 10,2% |
| – Eyjafjarðarsýsla | 2 | | | |
| – Akureyri | 14 | | | |
| – Húsavík | 1 | | | |
| – S-Þingeyjarsýsla | 2 | | | |
| – N-Þingeyjarsýsla | 2 | | | |
| Austurland | | 7 | 3,6% | 5,0% |
| – S-Múlasýsla | 5 | | | |
| – Höfn | 1 | | | |
| – A-Skaftafellssýsla | 1 | | | |
| Suðurland | | 10 | 5,2% | 7,9% |
| – Rangárvallasýsla | 1 | | | |
| – Árnessýsla | 7 | | | |
| – Hveragerði | 2 | | | |
| Íslendingar búsettir erlendis | | 2 | 1,0% | |
| Mál tekin upp að eigin frumkvæði | | 4 | 2,1% | |
| | | <u>194</u> | <u>100,0%</u> | <u>100,0%</u> |

3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 185 mál lokaafgreiðslu.

| | |
|---------------------------------|-----|
| Mál til meðferðar í upphafi árs | 83 |
| Mál sem bárust á árinu | 194 |
| Afgreidd mál | 185 |
| Mál til meðferðar í árslok | 92 |

Af þeim 92 málum, sem voru óafgreidd í árslok 1992, var í 25 tilvikum beðið eftir umsögnum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 12 málum var beðið eftir umsögnum frá þeim, sem borið höfðu fram kvörtun, 26 mál voru til frumathugunar, 26 mál voru til athugunar hjá mér að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda og 3 mál voru í frumathugun hjá skipuðum umboðsmönnum.

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 1992, flokkuð eftir því, með hvaða hætti málin 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 | 36 |
| 2. Ábending um að réttarágreiningur heyri undir dómstóla | 5 |
| 3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds | 53 |
| 4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns | |
| a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess | 5 |
| b) Dómsathafnir | 9 |
| c) Einkaréttarleg lögskipti | 2 |
| d) Önnur atriði | 5 |
| 5. Eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds | 37 |
| 6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. 1. nr. 13/1987 | 5 |
| 7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun | 28 |
| | Samtals 185 |

4. Skipting mála eftir aðilum, sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær, sem mér bárust, og mál þau, er ég tók upp að eigin frumkvæði á árinu 1992, flokkuð eftir þeim stjórnvöldum, sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram, að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi, en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila, sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir, en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu, var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir:

| | | |
|---|----|----|
| 1. Forsætisráðuneytið | | |
| – Bygðastofnun | 1 | 1 |
| 2. Menntamálaráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 4 | |
| – Barnaverndarráð Íslands | 2 | |
| – Lánasj. ísl. námsmanna | 5 | |
| – Framhaldsskólar | 1 | 12 |
| 3. Utanríkisráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 2 | 2 |
| 4. Landbúnaðarráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 11 | |
| – Framleiðnisj. landbún. | 2 | |
| – Stofnlánad. landbún. | 1 | |
| – Skógrækt ríkisins | 1 | |
| – Framleiðsluráð landbún. | 1 | |
| – Markanefnd | 1 | |
| – Ranns.stofn. landbún. | 1 | 18 |
| 5. Sjávarútvegsráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 14 | |
| – Siglingamálastofnun | 1 | |
| – Fiskveiðasjóður | 1 | |
| – Hagræðingarsj. sjáv. | 3 | 19 |
| 6. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 22 | |
| – Dómstólar | 1 | |
| – Lögregluglyfirvöld | 3 | |
| – Ríkissaksóknari | 3 | |
| – Bifreiðask. Ísl. hf. | 2 | |
| – Mannanafnanefnd | 6 | |
| – Útlendingaeftirlit | 1 | |
| – Fangelsisyrfirvöld | 2 | |
| – Kirkjugarðar Rvk. | 3 | 43 |
| 7. Félagsmálaráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 3 | |
| – Húsnaðisstofnun rík. | 4 | 7 |
| 8. Heilbrigðis- og tryggingamála- ráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 6 | |
| – Heilbrigðisstofnanir | 1 | |
| – Landlæknir | 1 | |
| – Hollustuvernd rík. | 1 | |
| – Tryggingast. rík. | 2 | |
| – Tryggingaeftirlit rík. | 1 | |
| – Tryggingaráð | 3 | 15 |

| | | |
|-------------------------------------|----|----|
| 9. Fjármálaráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 14 | |
| – Innheimtumenn ríkissj. | 2 | |
| – Ríkisskattanevnd (yfirsattanevnd) | 4 | |
| – Skattýfirvöld | 8 | |
| – Tollstj. Reykjavík | 2 | |
| – Gjaldheimtan í Rvk. | 2 | 32 |

| | | |
|-------------------------------|----|----|
| 10. Samgönguráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 11 | |
| – Póst- og símamálast. | 5 | |
| – Flugmálastjórn | 1 | |
| – Rannsóknarnefnd sjóslysa | 2 | |
| – Umsjónarnefnd leigub. | 1 | 20 |

| | | |
|------------------------------|---|---|
| 11. Iðnaðarráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 2 | 2 |

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| 12. Viðskiptaráðuneytið | | |
| – Verðlagsráð | 1 | |
| – Ríkisviðskiptabankar | 1 | 2 |

| | | |
|-----------------------------|---|---|
| 13. Hagstofa Íslands | | |
| – | 1 | 1 |

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| 14. Umhverfissráðuneytið | | |
| – Ráðuneytið | 7 | 7 |

B. Sveitarfélög:

| | | |
|------------------------|---|--|
| Reykjavíkurborg | | |
| – Byggingarnefnd | 2 | |
| – Barnaverndarnefnd | 1 | |

| | | |
|---------------------|---|--|
| Akureyrarbær | | |
| – | 1 | |
| – Barnaverndarnefnd | 1 | |

| | | |
|--------------------|---|--|
| Mosfellsbær | | |
| – Byggingarnefnd | 1 | |

| | | |
|---------------------------|---|--|
| Hafnarfjarðarbær | 1 | |
| Djúpárhreppur | 1 | |
| Hafnahreppur | 1 | |
| Hvammstangahreppur | 1 | |

[Annað 3]

5. Skipting mála eftir viðfangsefnum.

| | | | |
|---------------------------------------|----|--------------------------------------|----|
| Barnavernd | 2 | Útlendingar | 1 |
| Forsjámál | 3 | Svipting sjálfræðis | 2 |
| Umgengnisréttur | 2 | Hreindýraveiðar | 1 |
| Lögskilnaðarleyfi | 1 | Málsmeðferð í stjórnslu | 6 |
| Dómstólar | 5 | Starfshættir stjórnslunnar | 11 |
| Löggæsla | 2 | Samningar við stjórnsluaðila | 5 |
| Fangelsismál | 3 | Opinber útboð | 4 |
| Meðferð ákærvalds | 4 | Skaðabótakröfur | 1 |
| Skattar | 11 | Ábúðarlok | 2 |
| Virðisaukaskattur | 1 | Framleiðslustjórn í landbúnaði | 8 |
| Vaxtabætur | 1 | Ríkisjarðir | 1 |
| Bifreiðagjald | 2 | Fjármörk | 1 |
| Sjómannaafláttur | 2 | Sauðfjársjúkdómar | 1 |
| Tollar | 3 | Stjórnun fiskveiða | 13 |
| Almannatryggingar | 4 | Fiskveiðasjóður | 1 |
| Meðlög | 1 | Skoðun skipa | 2 |
| Heilbrigðismál | 1 | Úrelding fiskiskipa | 3 |
| Atvinnuleysisbætur | 2 | Húftrygging fiskiskipa | 1 |
| Atvinnuréttindi og atvinnuleyfi | 15 | Sveitarfélög | 4 |
| Orlof | 1 | Félagsl. þjón. sveitarfél. | 1 |
| Mannanöfn | 7 | Hafnagjöld | 1 |
| Gjafsókn | 1 | Vegamál | 1 |
| Byggingar- og skipulagsmál | 4 | Ökuréttindi | 4 |
| Húsnæðislán | 3 | Bifreiðaskoðun | 2 |
| Lyfjaverslun | 1 | Bifreiðaskráning | 1 |
| Opinberir starfsmenn | 11 | Símabjónusta | 5 |
| Stöðuveitingar | 4 | Skráning persónuupplýsinga | 1 |
| Skólamál | 1 | Sóknargjöld | 3 |
| Námslán | 5 | Þjónustugjöld | 1 |
| Samningar einkaaðila | 1 | Verðlagsmál | 1 |
| Samningar við erlend ríki | 1 | | |

Samtals 194

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 1992.

1.0. Almennatryggingar.

1.1. Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann. (Mál nr. 496/1991)

A kvartaði yfir því, að tryggingaráð hefði með úrskurði sínum 13. september 1991 synjað beiðni hennar um að hækkun uppþótar á örorkulífeyri í 80% af lífeyrinum, sem henni var ákveðin í ársbyrjun 1990, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 um almennatryggingar, yrði látin gilda og greidd tvö ár aftur í tímann, sbr. 2. mgr. 56. gr. laga þessara. Ennfremur taldi A ranga þá ákvörðun lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins frá 1. september 1988 að úrskurða henni 60% uppþót, þar sem henni hafi borið hærri uppþót (80%) vegna veikinda sinna og annarra aðstæðna. Í álitinu fjallaði umboðsmaður um meðferð umsókna á grundvelli 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 og almenn skilyrði uppþótar samkvæmt ákvæðinu. Í þessu sambandi reifaði umboðsmaður málsmeðferð í Tryggingastofnun og tryggingaráði svo og hlutverk þess og valdsvið. Tók umboðsmaður fram, að ráðið hefði heimild til þess að meta öll atriði varðandi rétt til greiðslna úr almennatryggingum, sem starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins legðu mat á eða tækju ákvörðun um í störfum sínum. Sú skylda hvíldi á ráðinu að stuðla að því, að mál væru nægilega upplýst, áður en ákvörðun væri tekin og að bótakrefjanda væri gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og viðbótarupplýsingum. Þá væri tryggingaráði skylt að kveða upp formlega úrskurði, þar sem fram kæmu sjónarmið aðila og á hvaða forsendum úrskurðir væru reistir. Umboðsmaður rakti fyrirmæli laga og reglna um mat á uppþótarþörf og þær ástæður, sem leitt til uppþótar. Í niðurstöðu sinni taldi umboðsmaður að meðferð umsóknar og undirbúningi ákvörðunar Tryggingastofnunar um uppþótarhækkun frá 1. september 1988 og mati á aðstæðum A hefði þannig verið háttáð, að samrýmdist fyrirmælum og meginsjónarmiðum laga og reglugerðar. Væri því ekki tilefni til að ætla annað en uppþót til A hefði verið ákvörðuð með sama hætti og til annarra bótaþega, sem svipað væri ástatt um. Varðandi afturvirkni uppþótarhækkunar 1. janúar 1990 tók umboðsmaður fram, að forsendur synjunar lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins og úrskurðar tryggingaráðs frá 13. september 1991 um greiðslu uppþótar aftur í tímann eins og þær væru settar fram í úrskurðinum væru um sumt ekki fyllilega ljósar. Þá lægi ekki fyrir hvaða sérstök rök byggju að baki ákvörðunum um að úrskurða aftur í tímann í undantekningartilvikum uppþætur skv. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971. Miða yrði hins vegar við það, að uppþót af umræddu tagi væri aldrei úrskurðuð afturvirkum umfram 2–3 mánuði svo sem tryggingaráð hafði upplýst.

I.

Hinn 23. september 1991 bar A fram kvörtun við mig út af úrskurði tryggingaráðs frá 13. september 1991, þar sem synjað var beiðni hennar um hækkun uppþótar á örorkulífeyri.

Samkvæmt gögnum málsins hófust samskipti A og Tryggingastofnunar ríkisins á árinu 1981. A var upphaflega metin 65% öryrki 2. desember 1981. Við endurmat 20. janúar 1982 var örorka hennar metin 75%. Hafði A frá 1. nóvember 1981 notið örorkulífeyris frá Tryggingastofnun ríkisins samkvæmt 12. gr. laga nr. 67/1971 um almennatryggingar. Hinn 1. október 1982 fékk A úrskurð um 25% uppþót á örorkulífeyrinn skv. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 vegna lyfjakostnaðar. Hinn 1. september 1988 var uppþót til A hækkuð í 60%

vegna mikils sjúkrakostnaðar og húsaleigu. Frá 1. janúar 1990 hefur A fengið greidda 80% uppbót á örorkulífeyrinn.

Hinn 7. júní 1991 óskaði A eftir því við lífeyrisdeild tryggingastofnunarinnar, að sér yrði greidd hæsta uppbót á örorkulífeyri tvö ár aftur í tímann frá 1. janúar 1990, þ.e. fyrir tímabilið frá 1. janúar 1988 til 1. janúar 1990. Með bréfi lífeyrisdeildarinnar, dags. 13. júní 1991, var beiðni A synjað. Skaut A málinu til tryggingaráðs með bréfi, dags. 19. júní 1991. Hinn 13. september 1991 kvað tryggingaráð upp úrskurð í málinu:

„Ár 1991, föstudaginn 13. september var kveðinn upp af tryggingaráði í málinu nr. 17/1991 svohljóðandi

ÚRSKURÐUR:

Þann 20. júní s.l. kvartaði [A]. . . til tryggingaráðs yfir synjun lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins á hækkun uppbótar á örorkulífeyri tvö ár aftur í tímann frá 1. janúar 1990, en þá var uppbót hjá henni hækkuð úr 60% í 80%.

Málavextir eru þeir að allt frá árunum 1980–81 hefur [A] átt við mikil veikindi að stríða. Hún hefur farið í fjöldann allan af kviðarholsaðgerðum ásamt minni aðgerðum og því verið óvinnufær. Vegna þessa hefur hún fengið örorkulífeyri frá janúar 1982 ásamt tekjutryggingu. Frá 1. október 1982 fékk [A]. . . 25% uppbót á lífeyri vegna lyfjakostnaðar, sbr. vottorð [X] lækni dags. 22.10.82. Þann 1. september 1988 var uppbótin hækkuð í 60%, sbr. vottorð [Y] lækni dags. 30.09.88. Þá var auk sjúkrakostnaðar tekið mið af félagslegum aðstæðum konunnar, en hún er einstæð með þrjú börn. Hinn 1. janúar 1990 var uppbótin hækkuð í 80% eða hámark vegna félagslegra ástæðna og sjúkrakostnaðar,

Greinargerð lífeyrisdeildar er dags. 17. júlí 1991. Hún hefur verið send [A] og hefur tryggingaráð mótttekið athugasemdir við greinargerðina.

Í 3. mgr. 19. gr. 1. um almannatryggingar nr. 67/1971 segir:

Heimilt er að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þykir að lífeyrisþegi geti ekki komist af án þess.

Í 5. mgr. sömu greinar segir:

Við ákvörðun um hækkun bóta samkvæmt 1.–4. mgr. hér að framan skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattaframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega, . . .

Í 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 351/1977 um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkunir samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar segir:

Ennfremur er heimilt að greiða uppbót vegna mikils kostnaðar, þó að umsækjandi dvelji í heimahúsum, t.d. vegna heimilishjálpar eða hjúkrunar á heimili, vegna annars óvenjulegs sjúkrakostnaðar, sem sjúkratryggingar greiða ekki, svo og vegna mikillar húsaleigu, eftir nánari fyrirráðum tryggingaráðs.

Tryggingaráð samþykkti á fundi 18. nóvember 1987 skv. tillögu lífeyrisdeildar og að fengnu samþykki heilbr.- og tryggingamálaráðuneytis reglur um hvernig uppbót skuli ákvarðast. Þar segir m.a.:

a) Lífeyrisþegi, sem býr einn og er alfarið á eigin vegum:

Hámark uppbótar 40% af grunnlífeyri einstaklings. Ef lífeyrisþeginn fær ekki greidda sérstaka heimilisuppbót, *má* uppbótin nema *allt að 80%* af grunnlífeyri einstaklings.

Heimilt er að úrskurða uppbot til örorkulífeyrisþega, sem hefur óskerta tekju-tryggingu ef sýnt er að hann kemst ekki af án þess. Af gögnum máls er ljóst að [A] hefur átt og á rétt á uppbot. Henni var því úrskurðuð uppbot 1982 vegna lyfjakostnaðar. Uppbotin var endurskoðuð þegar nýjar upplýsingar bárust árið 1988 m.a. um félagslegar aðstæður og áframhaldandi sjúkrasögu og var uppbotin hækkuð í 60%. Ekki var talið unnt að fara hærra, hér væri um hámark að ræða með hliðsjón af öðrum greiðslum til [A]. Sjúkrasagan hefur haldið áfram, en engin gögn sýna fram á aukinn kostnað, – sjúkrakostnað umfram þann sem fyrir var, er uppbot var ákvörðuð og hækkuð árið 1988. Félagslegar aðstæður voru svipaðar 1988 og 1990. Engu að síður var uppbotin hækkuð í 80% í janúar 1990. Rökin fyrir hækkun þá voru, að ferming væri framundan þ.e.a.s. auka útgjöld. Þessi hækkun stendur enn. Verður að teljast að við þessa ákvarðanatöku og það að láta hækkunina standa áfram hafi verið gengið eins langt og hægt var. Má því jafnframt vera ljóst, að þar sem fermingin var forsenda hækkunar þ.e. tímabundin aukaútgjöld, þá er enginn grundvöllur til hækkunar á uppbot aftur í tímann.

Því úrskurðast

ÚRSKURÐARORÐ:

Synja ber [A]. . . um hækkun á uppbot á örorkulífeyri aftur í tímann frá 1. janúar 1990.“

II.

Í álitinu mínu, dags. 11. ágúst 1992, sagði síðan svo um meðferð umsókna um uppbat og skilyrði fyrir þeim almennt:

„Telja verður, að kvörtun A sé tvíþætt. Í fyrsta lagi telur hún ranga þá ákvörðun lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar frá 1. september 1988, að úrskurða henni 60% uppbot, þar sem henni hafi með réttu borið hærri uppbot (80%) vegna veikinda sinna og annarra aðstæðna. Í öðru lagi kvartar hún yfir þeirri ákvörðun tryggingaráðs, að synja henni um greiðslu hámarksuppbotar, sem ákveðin var, frá 1. janúar 1988 að telja.

Áður en fjallað verður um kvörtun A, þykir rétt að fara nokkrum orðum um meðferð umsókna á grundvelli 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 og almenn skilyrði uppbotar skv. ákvæðinu.

a) *Almennt um meðferð mála samkvæmt 3. mgr. 19. gr.*

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 67/1971, sbr. lög nr. 87/1989, annast Tryggingastofnun ríkisins lífeyristryggingar, slystryggingar og sjúkratryggingar. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. er hver grein trygginga sjálfstæð deild í Tryggingastofnuninni og hefur þar sérstakan fjárhag. Í 10. gr. laga nr. 67/1971, sbr. lög nr. 59/1978, segir, að lífeyristryggingar taki til ellilífeyris, örorkulífeyris, makabóta, barnalífeyris, mæðralauna, ekkjubóta og ekkjulífeyris. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 67/1971 annast deildarstjórar venjulega afgreiðslu mála, hver fyrir sína deild. Þar segir ennfremur, að hvers konar nýbreytni frá venju skuli bera undir forstjóra stofnunarinnar.

Í VI. kafla laga nr. 67/1971 er að finna sameiginleg ákvæði. Í 55. og 56. gr. er fjallað um meðferð umsókna. Í 1. mgr. 55. gr. segir, að umsóknir um bat skuli ritaðar á eyðublöð, er Tryggingastofnun lætur gera. Þá segir í 2. mgr., að umsækjendum sé skylt að svara öllum spurningum og gefa allar upplýsingar, sem nauðsynlegar eru til þess að unnt sé að úrskurða bat eða endurskoða bótarétt. Þá segir í 4. mgr., að starfsfólk Tryggingastofnunar og umboðsmenn hennar skuli kynna sér til hlítar aðstæður umsækjenda og bótaþega og gera þeim grein fyrir ýtrasta rétti þeirra samkvæmt almannatryggingalögum,

reglugerðum og starfsreglum stofnunarinnar. Í 56. gr. segir, að allar umsóknir skuli úrskurða svo fljótt sem kostur er á, og skuli bætur reiknaðar frá þeim degi, sem umsækjandi hefur uppfyllt skilyrði til bótanna. Í 2. mgr. segir, að bætur, aðrar en slysalífeyrir og sjúkradagpeningar, skuli aldrei úrskurðaðar lengra aftur í tímann en 2 ár. Í 3. mgr. 56. gr. segir síðan, að grundvöll bótaréttar megi endurskoða hvenær sem er og samræma bætur þeim breytingum, sem orðið hafa.

Samkvæmt því, sem fram er komið, er það deildarstjóri lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar ríkisins, sem annast afgreiðslu beiðna um uppbót á örorkulífeyri samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 67/1971. Ber við meðferð umsókna um slíka uppbót að fara að fyrirmælum 55. og 56. gr. laga nr. 67/1971.

Í 1. mgr. 6. gr. er fjallað um hlutverk tryggingaráðs. Þar segir, að tryggingaráð skuli hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og gæta þess, að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Í 1. mgr. 7. gr. segir síðan, að risi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta, leggi tryggingaráð úrskurð á málið. Þá segir í 2. mgr., að komi ágreiningur til úrskurðar, sem sé að einhverju eða öllu leyti háður læknisfræðilegu, lögfræðilegu eða félagsfræðilegu mati, sé tryggingaráði heimilt að kveðja sér til ráðuneytis einn til þrjá menn, sem hafi sérþekkingu á hlutaðeigandi sviði (sbr. lög nr. 75/1989). Samkvæmt þessari grein hefur tryggingaráð heimild til að endurmeta öll atriði varðandi rétt til greiðslna úr almannatryggingum, sem starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins leggja mat á eða taka ákvörðun um í störfum sínum, án tillits til þess hvort mat starfsmanns varðar einungis skýringu á fyrirmælum almannatryggingalaga eða hvort mat eða ákvörðun snýr að öðrum atriðum, svo sem læknisfræðilegu mati á skilyrðum bóta og lífeyrisréttar. Á ráðinu hvílir sú skylda að stuðla að því, að mál séu nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin, og að bótakrefjanda sé gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og viðbótarupplýsingum. Þá ber tryggingaráði að kveða upp formlega úrskurði, þar sem fram koma sjónarmið aðila og á hvaða forsendum hann er byggður.

b) *Almennt um skilyrði uppbótar skv. 3. mgr. 19. gr.*

Í 3. mgr. 19. gr. segir: „Heimilt er að greiða frekari uppbót á elli- og örorkulífeyri, ef sýnt þykir, að lífeyrisþegi geti ekki komist af án þess“, sbr. lög nr. 96/1971. Í ákvæðinu er nánar fjallað um skilyrði uppbótar og meðferð umsókna. Segir í 5. mgr. 19. gr., sbr. 1. gr. laga nr. 36/1980 og 3. gr. laga nr. 69/1977, að við ákvörðun um hækkun bóta samkvæmt 1.–4. mgr. 19. gr. skuli umsóknir rökstuddar, t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hag bótaþega, eftir því sem spurningar á eyðublöðum fyrir umsóknir um uppbæt看ur veiti tilefni til. Þá segir, að hliðsjón skuli höfð af því, hvort eignun bótaþega hefur verið ráðstafað með þeim hætti, að það valdi synjun hækkunar. Samkvæmt 6. mgr. 19. gr. setur ráðherra að fengnum tillögum tryggingaráðs reglugerð um framkvæmd lífeyrishækkana samkvæmt 19. gr., þar á meðal nánari skilyrði fyrir rétti til heimilisuppbótar og uppbóta skv. 3. og 4. mgr. 19. gr. Gert er ráð fyrir að þeim fjárhæðum skuli breyta árlega með reglugerðum.“

III.

Þá fjallaði ég um reglur um uppbæt看ur þessar og mat á uppbótarþörf og vinnulag í þeim efnum:

„A fékk fyrst uppbót á árinu 1982, en þá var í gildi reglugerð nr. 351/1977, sbr. reglugerð nr. 394/1980. Þessi reglugerð var einnig í gildi, þegar ákvörðun var tekin um að hækka uppbótina til A á árinu 1988. Í 13. gr. reglugerðarinnar er mælt frekar fyrir um skilyrði til hækkunar bóta skv. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971, en 13. gr. hljóðar svo:

„Heimilt er að greiða frekari uppbót (heimildaruppbót) á elli- og örorkulífeyri

en að framan er greint, ef sýnt þykir, að lífeyrisþegi geti ekki komist af án þess. Á þetta t.d. við um kostnað vegna vistunar á elliheimili.

Ennfremur er heimilt að greiða uppbót vegna mikils kostnaðar, þó að umsækjendur dvelji í heimahúsum, t.d. vegna heimilishjálpar eða hjúkrunar á heimili, vegna annars óvenjulegs sjúkrakostnaðar, sem sjúkratryggingar greiða ekki, svo og vegna mikillar húsaleigu, eftir nánari fyrirmælum tryggingaráðs.

Við úrskurð bóta samkvæmt þessari grein skal m.a. hafa hliðsjón af því, hvort bótaþegi nýtur heimilisuppbótar samkvæmt 9.–10. gr. og taka sama tillit til þess og annarra tekna við ákvörðun greiðsluupphæðar.“

Á fundi tryggingaráðs 18. nóvember 1987 samþykkti ráðið nánari reglur um greiðslu uppbótar á elli- og örorkulífeyri. Þar segir m.a.:

„Tekið skal fram að hér er um að ræða hámark í öllum hópum lífeyrisþega.

a) Lífeyrisþegi, sem býr einn og er alfarið á eigin vegum. Hámark uppbótar 40% af grunnlífeyri einstaklings.

Ef lífeyrisþeginn fær ekki greidda sérstaka heimilisuppbót, má uppbótin nema allt að 80% af grunnlífeyri einstaklings.

Lífeyrisþeginn hefur heimilisuppbót eins og áður.

b) Lífeyrisþegi, sem er einhleypur, en er í samvistum við aðra, 140%.

c) Lífeyrisþegar, sem eru í hjúskap eða óvígðri sambúð, 100%.“

Í 3. mgr. 19. gr., sbr. og 4.–5. mgr. og 13. gr. reglugerðar nr. 351/1977, er lífeyrisdeildinni og eftir atvikum tryggingaráði fengið svigrúm til mats á þörf fyrir uppbót. Rökin að baki heimildinni í 3. mgr. 19. gr. eru þau að tryggja beri þeim viðbótarlífeyri, sem lakasta hafa framfærsluna. Meginviðmiðunin samkvæmt 3. mgr. 19. gr. er, að lífeyrisþegi komist ekki af án uppbótar. Í 5. mgr. er byggt á því að þörfin sé metin eftir skattframtölum og skýrum upplýsingum um efnahag, þ.m.t. eignastöðu. Þá er í 2. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar gert ráð fyrir því, að greidd sé uppbót vegna sérstaks kostnaðar, sem lífeyrisþegi hefur vegna örorku sinnar, t.d. vegna heimilishjálpar, hjúkrunar og annars óvenjulegs sjúkrakostnaðar. Með hinu síðastnefnda er m.a. átt við lyfjakostnað. Leggja ber áherslu á, að örorkulífeyrisþegi á aldrei sjálfkrafa rétt til uppbótar skv. 3. mgr. 19. gr., heldur verður að sannreyna í hverju einstöku tilfelli þörf viðkomandi fyrir slíka uppbót og hversu há hún á að vera. Þá verður að leitast við að tryggja að jafnræðis sé gætt milli einstakra bótaþega, þannig að uppbót sé ákvörðuð með sama hætti í sambærilegum tilfellum.

Í bréfi deildarstjóra lífeyrisdeildar Tryggingastofnunar frá 7. janúar 1992 er gerð almenn grein fyrir því, hvaða gögn liggja til grundvallar mati á því, hvort og þá að hvaða marki heimild 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 skuli notuð. Þar segir:

„Þá liggja frammi húsaleigukvittanir, upplýsingar um kostnað vegna læknishjálpar og útgjöld vegna lyfjakaupa. Ennfremur upplýsingar um ómegð, skuldir og ýmisleg önnur gögn, sem geta skýrt félagslega stöðu bótaþegans og afkomu heimilis hans. Ævinlega eru skattframtöl skoðuð og byggt er á tekjuýfirlýsingum.“

Þau atriði, sem rakin eru í bréfi deildarstjórans, eru í samræmi við framangreind ákvæði almannatryggingalaga og reglugerðar.“

IV.

Sérlega fjallaði ég um kvörtunarefni A og uppbætur, sem ákveðnar höfðu verið í hennar tilviki. Varð niðurstaða mín þessi:

„a) *Uppbót ákveðin 1982.*

Hinn 1. október 1982 var A ákvörðuð 25% uppbót á örorkulífeyri skv. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 vegna lyfjakostnaðar. Ákvörðun um uppbót var m.a. byggð á umsókn hennar frá 25. október 1982 og læknisvottorði [X], dags. 22. október 1982, þar sem staðfest er, að hún hafi haft talsverð útgjöld vegna lyfjakaupa. Ákvörðun lífeyrisdeildar frá 1. október var ekki skotið til tryggingaráðs. Ekki er kvartað sérstaklega yfir þessari ákvörðun lífeyrisdeildarinnar og er því ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu vegna hennar.

b) *Uppbót ákveðin 1988.*

Hinn 1. september 1988 var uppbót A hækkuð samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 í 60% og var hækkunin látin gilda frá 1. janúar 1988. Ástæða hækkunarinnar var sögð vera mikill sjúkrakostnaður. Ákvörðunin var byggð á umsókn, dags. 5. október 1988. Í bréfi Tryggingastofnunar ríkisins frá 7. janúar 1992 kemur fram, að við ákvörðunina hafi verið beitt reglugerð nr. 351/1977, einkum 13. gr. hennar.

Síðan segir í bréfinu:

„Hinn 6. október 1988 var uppbót [A]. . . hækkuð frá 1. september 1988 í 60% vegna mikils sjúkrakostnaðar. Var þar stuðst við eldri læknisvottorð [X] dags. 22.10. 1982 en þá fékk hún 25% uppbót og læknisvottorð [Y], dags. 30. september 1988, þar sem sjúkralega [A]. . . er rakin og ráða mátti af henni að útgjöld færu vaxandi vegna veikinda.

Þá hafði [Y] læknir rætt sérstaklega um erfiðleika A og veikindi við [Z], deildarstjóra, eins og fram kemur í læknafréfinu.“

Í tilvitnuðu bréfi deildarstjóra lífeyrisdeildarinnar frá 7. janúar 1992 er lýst undirbúningi og þeim sjónarmiðum, sem ákvörðun lífeyrisdeildarinnar um hækkun uppbótar í 60% frá 1. september 1988 er reist á. Ákvörðunin var tekin á grundvelli skattframtala, læknisvottorða, viðtala við A og mats á félagslegum aðstæðum hennar. Ég tel, eins og meðferð umsóknar og undirbúningi þessarar ákvörðunar er lýst í bréfi deildarstjóra lífeyrisdeildar og mati á aðstæðum A var háttað, að þannig hafi verið staðið að umræddri ákvörðun, að samræmist þeim fyrirmælum og meginsjónarmiðum, sem 3., 5. og 6. mgr. 19. gr. og 55. og 56. gr. laga nr. 67/1971 og 13. gr. reglugerðar nr. 351/1977 kveða á um. Er ekki tilefni til að ætla annað en að uppbót til A hafi verið ákvörðuð með sama hætti og til annarra bótaþega, sem svipað er ástatt um. Ég tel því ekki ástæðu til athugasemda við þá niðurstöðu lífeyrisdeildar, að miða uppbót til hennar við 60%.

c) *Úrskurður tryggingaráðs 13. september 1991.*

Samkvæmt umsókn A, dags. 1. febrúar 1990, var uppbót til hennar hækkuð úr 60% í 80% vegna „félagslegra ástæðna“. Í umsókninni var einnig tilgreint að ferming væri framundan. Þótt tímabundin kostnaður vegna fermingar hefði verið tilgreindur sem ástæða hækkunarinnar, var ákveðið að láta hana standa áfram, þannig að A nýtur nú hámarksuppbótar á örorkulífeyri til frambúðar. Hinn 7. júní 1991 fór A þess á leit, að ákvörðun um hámarksuppbót til hennar yrði afturvirk þannig að hún tæki einnig til tímabilsins 1. janúar 1988 til 1. janúar 1990. Með bréfi lífeyrisdeildarinnar, dags. 13. júní 1991, var beiðni A um afturvirka hækkun synjað og var synjunin staðfest með úrskurði tryggingaráðs frá 13. september 1991.

Í bréfi deildarstjóra lífeyrisdeildar frá 13. júní 1991 er meðal annars tekið fram, að það sé misskilningur að heimildarbætur séu greiddar tvö ár aftur í tímann, eins og gert sé með skilyrðislausar bætur. Í greinargerð lífeyrisdeildar frá 17. júlí 1991 er dregið nokkuð úr þessu og sagt, að fátítt sé að heimildarbætur séu úrskurðaðar aftur í tímann. Í bréfi

tryggingaráðs, dags. 13. janúar 1992, segir, að uppbót sé aldrei úrskurðuð afturvirkir umfram 2–3 mánuði, þar sem uppbót skuli aðeins úrskurða, ef bótaþegi kemst ekki af án hennar til framfærslu. Í úrskurði tryggingaráðs er hins vegar byggt á því meðal annars, að með hækkuninni frá 1. janúar 1990 í 80% hafi verið gengið eins langt og hægt var, en auk þess hafi ekki verið ástæða til hækkunar aftur í tímann, þar sem ástæða hækkunarinnar í 80% hefði m.a. verið tímabundin útgjöld vegna fermingar. Úrskurðurinn er tekinn upp í heild hér að framan.

Eins og fram kemur hér að framan, tel ég að ákvörðunin um hækkun uppbótar í 60% frá 1. september 1988 hafi verið reist á sjónarmiðum, sem séu í samræmi við ákvæði 3., 5. og 6. mgr. 19. gr. og 55. og 56. gr. laga nr. 67/1971 og 13. gr. reglugerðar nr. 351/1977. Forsendur synjunar lífeyrisdeildarinnar og úrskurðar tryggingaráðs um greiðslu uppbótar aftur í tímann, eins og þær eru settar fram í úrskurðinum, eru um sumt ekki fyllilega ljósar. Einkum er óljóst, með hvaða hætti og á hvaða forsendum sú ákvörðun var tekin að láta 80% uppbót standa til frambúðar, þar sem ekki er vísað til gagna, sem benda til þess að aðstæður A hafi versnað frá því að ákvörðunin um 60% uppbót var tekin á árinu 1988. Á þessu er heldur ekki að finna afdráttarlausa skýringu í öðrum gögnum málsins. Þá liggur ekki fyrir skýring á því, hvaða sérstöku rök hafa legið til grundvallar, þegar bætur samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga nr. 67/1971 hafa í undantekningartilvikum verið úrskurðaðar aftur í tímann. Miða ber hins vegar við það, sem kemur fram í fyrrgreindu bréfi tryggingaráðs frá 13. janúar 1992, að uppbót af umræddu tagi sé aldrei úrskurðuð afturvirkir umfram 2–3 mánuði. Var A úrskurðuð nefnd 80% uppbót frá 1. janúar 1990 samkvæmt umsókn hennar frá 1. febrúar 1990.

Niðurstaða mín er sú, að ekki hafi komið fram að brotinn hafi verið réttur á A með úrskurði tryggingaráðs frá 13. september 1991.“

Gaf kvörtun A ekki tilefni til annarra athugasemda en að framan greinir.

1.2. Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða og fjárhagsleg aðstoð til aðstandenda vegna umönnunar þeirra.

Meinbugir á lögum.

(Mál nr. 532/1991)

Í erindi, sem mér barst frá nafngreindum aðila í maímánuði 1991, var vísað til þess, að lög nr. 41/1983 um málefni fatlaðra tækju ekki til tilvika, sem vörðuðu réttarstöðu barna, er átt hefðu við langvarandi veikindi að stríða, og rétt aðstandenda þeirra til fjárhagslegrar aðstoðar vegna umönnunar þeirra, og ennfremur, að í II. bráðabirgðaákvæði í reglugerð nr. 605/1989, um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra með síðari breytingum, væri aðeins að finna takmarkaða heimild til þess að veita fjárstuðning til framfærenda umræddra barna og að ákvæðið myndi falla úr gildi 31. desember 1991, sbr. reglugerð nr. 128/1991. Í svarbréfi mínu frá 28. nóvember 1991 tók ég fram, að ég liti svo á, að með erindinu væri verið að vekja athygli mína á réttarstöðu barna, sem ættu við langvarandi veikindi að stríða, og hvernig háttáð væri fjárhagslegri aðstoð vegna umönnunar slíkra barna. Í bréfi mínu áréttaði ég, að lög nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis gerðu almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður hefði afskipti af lagasetningu Alþingis og að því leyti væru ekki skilyrði til þess, að ég gæti tekið erindið til frekari athugunar sem kvörtun. Í tilefni af erindi þessu ákvað ég að eigin frumkvæði, sbr. 1. mgr. 5. gr. og 11. gr. laga nr. 13/1987, að afla upplýsinga um málið hjá félagsmálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987.

Í bréfi mínu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 28. nóvember 1991, óskaði ég sérstaklega upplýsinga um frumvarp það, sem heilbrigðis- og tryggingamálaráð-

herra hafði kynnt í ríkisstjórn og varðaði málefni umræddra barna. Í svarbréfi ráðuneytisins sagði meðal annars:

„Meðfylgjandi er frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum o.fl.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hefur aðstandendum barna sem eiga við langvarandi veikindi að stríða verið greidd aðstoð skv. 10. gr. laga um málefni fatlaðra. Þessar greiðslur hafa ekki stuðst við ótvíræða lagaheimild heldur bráðabirgðaákvæði í reglugerð nr. 605/1989 um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra. Ráðherrar félagsmála og heilbrigðis- og tryggingamála eru sammála um að eðlilegra væri að greiðslur þessar féllu að bótakerfi almannatrygginga. Meðfylgjandi frumvarp gerir ráð fyrir að stofnaður verði nýr bótaflokkur í lífeyristryggingum almannatrygginga, umönnunarbætur. Þessar bætur greiðist framfærendum fatlaðra og sjúkra barna innan 16 ára aldurs, enda dvelji börnin í heimahúsi og andleg eða líkamleg hömlun barnsins hefur í för með sér tilfinnanleg útgjöld eða sérstaka umönnun eða gæslu.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur ekki haft önnur afskipti af þessu máli en þau að vinna að því samkomulagi sem nú hefur náðst um að fella þessar greiðslur að kerfi almannatrygginga. Varðandi upplýsingar um forsögu þess að farið var að fella þessar greiðslur undir lagaákvæði um málefni fatlaðra vísast til félagsmálaráðuneytisins.“

Í bréfi mínu til félagsmálaráðuneytisins, dags. 28. nóvember 1991, óskaði ég sérstaklega eftir því, að upplýst yrði um ástæður þess, að ákvæði II til bráðabirgða í reglugerð nr. 605/1989 hefði verið markaður tiltekinn gildistími með reglugerðum nr. 268/1990, 498/1990 og 128/1991. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins frá 23. desember 1991 kom eftirfarandi fram:

„Í framhaldi af bréfi yðar dags. 28. nóvember varðandi réttarstöðu barna, er eigi við langvarandi veikindi að stríða og rétt aðstandenda þeirra til fjárhagslegrar aðstoðar vegna umönnunar þeirra, vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi:

10. gr. laga nr. 41/1983 um málefni fatlaðra nær til fatlaðra barna sem dvelja í heimahúsum eða njóta takmarkaðrar þjónustu og „skal greiða framfærendum þeirra er annast þjónustuna sjálfir 20–175 klst. á mánuði skv. taxa Dagsbrúnar eftir mati svæðisstjórnar“.

Orðið fatlaður merkir skv. 2. gr. þá sem eru líkamlega eða andlega hamlaðir. Reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra, var fyrst sett 29. nóvember 1984 (457/1984). Þar er ekki að finna frekari skilgreiningu á því hverjir séu fatlaðir í skilningi laga nr. 41/1983.

Upphaflega mun lagaskilgreining hafa verið sú að krabbameinssjúk börn og önnur börn sem þjáist af langvarandi sjúkdómum féllu ekki undir lög um málefni fatlaðra samkvæmt ströngustu túlkun þeirra. Þau börn væru „veik“ en ekki varanlega fötlud. Fyrir þrýsting, sem m.a. byggðist á því að barnaörorka skv. almannatryggingalögum var mun lægri en bætur skv. 10. gr. l. 41/1983, var farið að greiða 10. gr. bætur til aðstandenda sjúkra barna. Þegar ný reglugerð var sett um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra nr. 605/1989 voru sjúku börnin sett undir bráðabirgðaákvæði sem gildi til 30. júní 1990. Ástæðan var sú að heilbrigðis- og félagsmálaráðherra höfðu orðið sammála um að sjúku börnin skyldu falla undir almannatryggingalögin. Þetta bráðabirgðaákvæði hefur verið framlengt þrisvar sinnum og er ástæðan sú að heildarunderskoðun almannatryggingalaganna hefur reynst tímafrekari en áætlað var. Síð-

astliðið sumar voru fulltrúar frá félags- og heilbrigðisráðuneyti fengnir til að gera tillögu til að leysa þetta mál. Árangur þeirra birtist í hjálögðu frumvarpi til breytinga á lögum um almannatryggingar og málefni fatlaðra, sem lagt hefur verið fyrir Alþingi. Varð frumvarpið að lögum fyrir jólahlé þingsins. Þar er 10. gr. laga nr. 41/1983 felld niður og umönnunarbætur koma inn í almannatryggingalög.

Þess er vænst að ofangreint skýri tilurð bráðabirgðaákvæðis varðandi börn sem haldin eru langvarandi sjúkdómum. Ef óskað er frekari skýringa, mun að sjálfsögðu orðið við því.“

Í niðurstöðum athugana minna frá 30. apríl 1992 sagði svo:

„Hinn 22. desember 1991 var frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, með síðari breytingum, afgreitt sem lög frá Alþingi og síðan birt í Stjórnartíðindum 30. desember sem lög nr. 79 frá 23. desember 1991. Í 3. gr. laganna segir:

„a) Á eftir 12. gr. laganna komi ný grein er verði 13. gr. og orðist svo:

Greiða skal framfærendum fatlaðra og sjúkra barna, sem dveljast í heimahúsi, styrk allt að 9.092 kr., eða umönnunarbætur allt að 47.111 kr. á mánuði, ef andleg eða líkamleg hömlun barns hefur í för með sér tilfínnanleg útgjöld eða sérstaka umönnun eða gæslu. Tryggingastofnun ríkisins úrskurðar og annast greiðslu styrks og umönnunarbóta, að fengnum tillögum svæðisstjórna samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Greiðsla styrks skal miðuð við 10–40 klst. þjónustu á mánuði en greiðsla umönnunarbóta við 40–175 klst. þjónustu á mánuði sem tryggingaráði er heimilt að hækka í allt að 200 klst., mæli sérstakar ástæður með því að mati svæðisstjórna. Dagleg þjónusta við barn utan heimilis skerðir umönnunarbætur. Um framkvæmd greinarinnar fer eftir reglugerð sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra setur í samráði við félagsmálaráðherra að fengnum tillögum tryggingaráðs.“

Þar sem Alþingi hefur þannig með setningu laga nr. 79/1991 tekið á því máli, sem ég samkvæmt framansögðu tók upp til athugunar, tel ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um mál þetta á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 og er afskiptum mínum af málinu því lokið hér með, sbr. a-lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987.“

2.0. Atvinnuréttindi.

2.1. Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum. Stjórnsýslukæra. (Mál nr. 577/1992)

A kvartaði yfir því, að umhverfisráðuneytið hefði fallist á ákvarðanir byggingarnefnda í þremur kaupstöðum að synja umsókn hans um viðurkenningu til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum sem múrarameistari, sbr. grein 4.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979. Byggðu nefndirnar synjanir sínar á því, að A uppfyllti ekki skilyrði greinar 2.4.7. í reglugerðinni varðandi menntun, þ.e. að hann hefði lokið meistaraskóla eða hlotið hliðstæða menntun. Umboðsmaður leit svo á, að af hálfu umhverfisráðuneytisins hefði komið fram sú skoðun ráðuneytisins, að það teldi sig ekki hafa úrskurðarvald í málum eða a.m.k. að óráðlegt væri, að það úrskurðaði í málum, er vörðuðu viðurkenningu iðnmeistara til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum á hans sviði. Yrði þessi afstaða ráðuneytisins ekki skillin á annan hátt en að ráðuneytið hefði ekki fjallað efnislega, sem æðra stjórnvald, um lögmæti synjana umræddra byggingarnefnda. Með vísan til ákvæða 3. gr. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis ákvað umboðsmaður að fjalla einungis, á þessu stigi, um það, hvort þessi niðurstaða umhverfisráðuneytisins væri í samræmi við byggingarlög nr. 54/1978, byggingarreglugerð nr. 292/1979 og almennar réttarreglur stjórnsýsluréttar um málskot til æðra stjórnvalds. Niðurstaða umboðsmanns varð sú, að umhverfisráðuneytinu hefði borið á grundvelli 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 og sem æðra stjórnvaldi við meðferð byggingarmála að kveða upp úrskurð um lögmæti ákvarðana hlutadeigandi byggingarnefnda um að synja umsókn A um viðurkenningu til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum á sínu sviði í sveitarfélögum, enda hefði ráðuneytið samkvæmt skýrum ákvæðum nefndrar málsgreinar 8. gr. laganna úrskurðarvald um lögmæti þeirra ákvarðana byggingarnefndanna að veita A ekki umrædda viðurkenningu. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum sínum til umhverfisráðuneytisins, að það endurskoðaði afstöðu sína í málinu og tæki til úrskurðar synjanir byggingarnefndanna.

I.

A lagði fram umsóknir til byggingarnefnda þriggja sveitarfélaga um viðurkenningu til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum sem múrarameistari í sveitarfélögum, sbr. grein 4.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979. Niðurstaða byggingarnefndanna þriggja var að umsókn A var synjað. Forsendur byggingarnefndanna fyrir synjuninni voru þær, að A hefði ekki tilskilda menntun (meistaraskóla eða hliðstæða menntun). Með bréfi, dags. 12. apríl 1991, óskaði A eftir því, að umhverfisráðuneytið feldi úrskurð sinn um synjun einnar nefndarinnar á umsókn sinni. Með bréfi, dags. 8. júlí 1991, tilkynnti umhverfisráðuneytið A eftirfarandi:

„Ráðuneytið hefur athugað erindi yðar um synjun byggingarnefnda í [X, Y og Z] á umsóknum yðar um viðurkenningu þeirra yður til handa til að hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum í hlutadeigandi bæjarfélagi.

Þar sem ráðuneytið taldi, að helst væri líkur til þess, að slík viðurkenning fengist í [Z-bæ], var byggingarnefnd þar ritað bréf 19. f.m., sem fylgir í ljósriti.

Nú hefur borist svar byggingarnefndarinnar, dags. 28. f.m., þar sem greint er frá

því, að fyrri afgreiðsla skuli standa óbreytt. Bréf um sama efni til Félagsmálaráðuneytisins, dags. 14. des. s.l., fylgir í ljósriti.

Með tilliti til þess, sem nú var rakið og vísan til gr. 2.4.7 í byggingarreglugerð nr. 292/1979, telur ráðuneytið sig ekki geta aðhafst frekar í málinu.“

Í kvörtun sinni tók A fram, að framangreind niðurstaða umhverfisráðuneytisins væri í andstöðu við fyrri ákvarðanir félagsmálaráðuneytisins um sams konar tilvik og vísaði þar í bréf félagsmálaráðuneytisins frá 30. apríl 1990 viðvíkjandi sambærilegu máli húsasmíðameistara nokkurs. Byggðist niðurstaða þess ráðuneytis á því, að menntunarskilyrði greinar 2.4.7. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 gætu ekki gilt um þá, sem fengið hefðu meistrabréf fyrir gildistöku hennar, en svo stóð og á í tilviki A.

Í bréfi, er aðstoðarmaður umhverfisráðherra ritaði talsmanni A vegna máls þessa 11. desember 1991, sagði á þessa leið:

„Ég verð að byrja á því að biðja þig velvirðingar á því hversu mjög hefur dregist að ég svaraði erindi þínu frá því í lok ágústmánaðar. Málið hefur nú fengið ítarlega umfjöllun og lögfræðilega athugun og staða Umhverfisráðuneytisins gagnvart löggildingu meistara í einstökum sveitarfélögum skýrð.

Niðurstaða er í stuttu máli sú að byggingarnefndir hafi einar hver á sínu starfssvæði heimild til að veita meistara löggildingu skv. byggingarlögum og byggingarreglugerð. Umhverfisráðuneytið hefur ekki lagaheimild til að grípa inn í löggildingarmál byggingarnefnda ef þau tengjast kröfum sem nefndin setur. Því verður að ætla að fyrri afgreiðslur Félagsmálaráðuneytisins sem þér er kunnugt um, á kærumálum vegna synjana byggingarnefnda á löggildingum meistara orki tvímælis og séu tæpast rökréttar. Ekki er vitað hvort þær afgreiðslur hafi haft áhrif á niðurstöður mála hjá byggingarnefndum.

Mér þykir því einsýnt að ráðuneytið geti ekki aðhafst frekar í löggildingarmálum tengdaföður þíns, [A] að svo stöddu. Ég vil þó nefna við þig að nú stendur yfir endurskoðun á byggingarlögum á vegum ráðuneytisins og er ætlunin að kanna möguleika á að taka upp landslöggildingu meistarárættinda. Hvort af verður eða hvernig verður þá farið með eldri réttindi er útilokað að segja nokkuð um á þessu stigi.“

II.

Hinn 26. mars 1992 óskaði ég eftir því, að umhverfisráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Var þar m.a. sérstaklega óskað skýringa á eftirfarandi atriðum:

„1) Hvort líta beri á bréf ráðuneytisins frá 8. júlí 1991 til [A] sem úrskurð, sbr. grein 2.1.4. í byggingarreglugerð nr. 292/1979, og að þar sé tekin efnisleg afstaða til kæru [A] út af synjunum umræddra byggingarnefnda, sbr. bréf [A] til umhverfisráðuneytisins, dags. 12. apríl 1991. Í þessu sambandi er þess óskað að ráðuneytið skýri nánar þau orð sín, að það telji sig ekki „ . . . geta aðhafst frekar í málinu“, og upplýsa á hvaða grundvelli sú niðurstaða sé byggð.
 . . .“

Skýringar umhverfisráðuneytisins bárust mér með svohljóðandi bréfi ráðuneytisins 6. júlí 1992 og sagði þar svo um ofangreint atriði:

„Hér með fylgja eftirfarandi skýringar á viðhorfi ráðuneytisins til bréfs yðar, dags. 26. mars s.l., sbr. kvörtun [A] varðandi synjanir sem hann hefur fengið á umsókn sinni

um viðurkenningu til þess að mega hafa umsjón og bera ábyrgð á byggingaframkvæmdum sem múraramestari, sbr. gr. 4.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979.

1. Eins og bréf ráðuneytisins til Byggingarnefndar [Z] dags. . . . ber með sér kemur skýrt fram, að efnislega séð er ráðuneytið því meðmælt, að [A] verði veitt umbeðin réttindi. Er þetta og í samræmi við álit Félagsmálaráðuneytisins, sbr. bréf þess, dags. 30. apríl og 13. nóvember 1990.

Hins vegar er það ljóst, að byggingarnefndir [X, Y og Z] vilja ekki veita [A] umbeðin réttindi.

Það er álit Umhverfissráðuneytisins, að óheimilt sé eða a.m.k. óeðlilegt að veita [A] með sérstökum úrskurði umbeðin réttindi í [Z] eða annars staðar gagnstætt vilja byggingarnefndar sem í hlut á, sbr. gr. 2.4.7. í fyrri og núgildandi byggingarreglugerð.

Slíkur úrskurður, ef hann stæðist á annað borð, gæti valdið ófyrirsjáanlegum glundroða og einnig ágreiningi við byggingarnefndir, sem í hlut eiga og e.t.v. fleiri aðila sem ættu eða teldu sig eiga hlut að máli.

Þetta virðist og hafa verið álit Félagsmálaráðuneytis, sem fór með þessi mál til ársloka 1991, þar sem það úrskurðaði ekki í máli þessu, . . . [sbr. bréf félagsmálaráðuneytisins frá 13. nóvember 1990].

Umhverfissráðuneytið taldi ekki rétt að ráðast í breytingu á ákvæði gr. 2.4.7. af þessu tilefni einu og ákvað því að skipa nefnd manna til að kanna í heild ágreiningsefni, sem risið hafa vegna ósamræmis, sem ríkir um löggildingu meistara á sviði byggingarmála og gera tillögur um úrbætur.

./.

Þessi nefnd var skipuð 3. apríl s.l. og er nú að störfum. Ljósrit af skipunarbréfi fylgir hér með, [. . .]

. . . “

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 29. október 1992, um þetta var svohljóðandi:

„Í skýringum umhverfissráðuneytisins, sem raktar eru í II hér að framan, kemur fram það „álit Umhverfissráðuneytisins, að óheimilt sé eða a.m.k. óeðlilegt að veita [A] með sérstökum úrskurði umbeðin réttindi í [Z] eða annars staðar gagnstætt vilja byggingarnefndar sem í hlut á, sbr. gr. 2.4.7. í fyrri og núgildandi byggingarreglugerð“ og að byggingarnefndir hafi „ . . . um áratugi farið með sjálfstætt mat á því, hvort iðnmeistari geti hlotið löggildingu (viðurkenningu) . . . “ Þá telur ráðuneytið „ . . . sig bresta vald eða a.m.k. mjög óráðlegt sé að úrskurða í máli, sem þessu þvert ofan í gildandi ákvæði byggingarreglugerðar um rétt byggingarnefnda í málum sem þessu“.

Af framansögðu verður ekki annað ráðið en að umhverfissráðuneytið telji sig ekki hafa úrskurðarvald í málum eða a.m.k. að óráðlegt sé að úrskurða í málum, er varða viðurkenningu iðnmeistarara til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingaframkvæmdum á hans sviði, sbr. greinar 4.1. og 2.4.7 í byggingarreglugerð nr. 292/1979. Framangreint verður ekki skilið á annan hátt en að umhverfissráðuneytið hafi ekki fjallað efnislega, sem æðra stjórnvald, um lögmæti synjana umræddra byggingarnefnda.

Í 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er svo fyrir mælt, að umboðsmaður Alþingis fjalli því aðeins um stjórnarsýslu sveitarfélaga, að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta megi til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Þá segir ennfremur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Af þessum sökum tel ég á þessu stigi rétt, að fjalla í áliti þessu einungis um það, hvort framangreind niðurstaða um-

hverfisráðuneytisins sé í samræmi við byggingarlög nr. 54/1978, byggingarreglugerð nr. 292/1979 og almennar réttarreglur stjórnásluréttar um málskot til æðra stjórnvalds.

1.

Í III. kafla nógildandi byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990, eru almennt fyrir mæli um skipan og störf byggingarnefnda. Í 8. mgr. 8. gr. laganna segir:

„Telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðherra innan þriggja mánaða, frá því honum varð kunnugt um ályktunina. Umhverfisráðherra skal kveða upp úrskurð sinn um ágreininginn innan þriggja mánaða frá áfrýjun, og skal hann áður hafa leitað umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar) og Skipulagsstjórnar.“

Með stöð í ofangreindum lögum var sett byggingarreglugerð nr. 292/1979. Í greinum 2.1.3. og 2.1.4. eru svohljóðandi ákvæði:

- „2.1.3. Telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar félagsmálaráðherra innan þriggja mánaða frá því honum var kunnugt um ályktunina.
- 2.1.4. Félagsmálaráðherra skal kveða upp úrskurð um ágreining, sbr. 2.1.3., innan þriggja mánaða frá því að kæra berst ráðuneytinu, en áður skal hann hafa leitað umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar) og Skipulagsstjórnar.“

Í 3. tl. 13. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 77/1990 um staðfestingu forseta Íslands á breytingu á þeirri reglugerð, fer umhverfisráðuneytið meðal annars með skipulags- og byggingarmál. Byggingarreglugerð nr. 177/1992 leysti af hólmi fyrrnefnda reglugerð og er nú tekið fram, að heimilt sé að skjóta máli til úrskurðar umhverfisráðherra í stað félagsmálaráðherra. Í framangreindum lagaheimildum og lögskýringargögnum er ekki að finna nein fyrir mæli eða ráðagerðir um að undanskilja sérstaklega mál, er snerta viðurkenningu byggingarnefnda á iðnmeisturum eða byggingarstjórum, sbr. 16. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Á grundvelli þess, sem hér hefur verið rakið, er það skoðun mín, að lög nr. 54/1978 geri ekki ráð fyrir öðru en að ályktanir eða ákvarðanir byggingarnefnda í þessum málum verði skotið til úrskurðar umhverfisráðherra.

2.

Í 4. gr. laga nr. 54/1978 er ráð fyrir því gert, að umhverfisráðherra setji almenna reglugerð, þar sem m.a. skuli vera ákvæði um réttindi og skyldur byggingarstjóra. Á grundvelli þessarar heimildar setti ráðherra ákvæði í grein 4.1. í byggingarreglugerð nr. 292/1979, þess efnis, að þeir iðnmeistarar megi einir hafa umsón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum, sem hafi hlotið viðurkenningu byggingarnefndar og fullnægi að öðru leyti skilyrðum, sem sett eru í lögum og reglugerðum einstakra veitustofnana. Í 2. og 3. mgr. greinar 2.4.7. sömu reglugerðar hefur ráðherra sett eftirfarandi skilyrði:

„Byggingarnefnd veitir iðnmeisturum viðurkenningu skv. 4. kafla, enda hafi þeir lokið meistaraskóla, eða hlotið hliðstæða menntun og séu starfandi í iðn sinni. Á meðan meistaraskóli er ekki fyrir hendi í næsta nágrenni byggingarumdæmis, þarf ekki meistaraskólapróf til viðurkenningarinnar.

Byggingarnefnd getur hlutast til um, að haldin verði sérstök meistaranámskeið af viðkomandi iðnskóla og að iðnmeistarar fái ekki viðurkenningu fyrr en þeir hafa

sótt slík námskeið. Byggingarnefnd skal veita byggingarstjórum og iðnmeisturum viðurkenningu án tillits til búsetu, enda hafi þeir tilskylda menntun og starfsreynslu.“

Í 5. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 segir, að sveitarstjórnnum sé heimilt að setja í sérstaka byggingarsamþykkt fyllri ákvæði, m.a. um réttindi og skyldur iðnmeistarara. Til þess að slík byggingarsamþykkt öðlist gildi, þarf umhverfisráðuneytið að staðfesta hana, að fenginni umsögn Skipulagsstjórnar ríkisins, og birta skal hana í B-deild Stjórnartíðinda. Slíkar samþykktir hafa ekki verið settar með lögformlegum hætti í þeim sveitarfélögum, sem hér um ræðir. Í máli þessu reynir því eingöngu á, hvort A hafi uppfyllt framangreind skilyrði ákvæðis 2.4.7. í byggingarreglugerð nr. 292/1979.

Eins og hér að framan greinir, telur umhverfisráðuneytið sig bresta vald til þess að fella úrskurð sinn um það, hvort A hafi fullnægt skilyrðum byggingarreglugerðar nr. 292/1979 til þess að fá umrædda viðurkenningu, eða að það sé a.m.k. óráðlegt að ráðuneytið úrskurði um slíkt.

Að mínum dómi er orðalag 8. mgr. 8. gr. laga nr. 54/1978 ótvírætt um það, að hverjum þeim, sem telur rétti sínum hallað með ályktun eða ákvörðun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, sé heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðuneytisins. Eins og áður er rakið, verður ekki ráðið að skýra hafi átt kærueimild þessa þröngt eða að hún hafi átt að sæta sérstökum takmörkunum. Við skýringu ákvæða um stjórnarsýslukæru ber einnig að líta til þess, að þau fela annars vegar í sér rétt fyrir þann, sem ályktunin varðar, til þess að bera hana undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skyldu fyrir æðra stjórnvald að úrskurða í málinu, að uppfylltum kæruskilyrðum. Allar takmarkanir á stjórnarsýslukæru, sem meðal annars er ætlað að tryggja réttaröryggi borgaranna, verður að skýra þröngt og verða ekki byggðar á þeim sjónarmiðum umhverfisráðuneytisins, að óráðlegt sé að úrskurða í málum sem þessum. Skal hér áréttað að málið veltur á túlkun á reglugerðarákvæði, er ráðherra hefur sett sem yfirstjórnandi byggingarmála.

Af framansögðu er það skoðun mín, að umhverfisráðuneytið hafi samkvæmt skýrum ákvæðum 8. mgr. 8. gr. laga nr. 54/1978 úrskurðarvald um lögmæti þeirra ákvarðana umræddra byggingarnefnda, að veita A ekki umrædda viðurkenningu. Er ráðuneytið því að lögum bært um að endurskoða, hvort byggingarnefnd hafi gætt rétttrar málsmeðferðar við ákvörðun málsins, hvort grein 2.4.7. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 hafi verið rétt skýrð og hvort ákvörðun byggingarnefndar hafi að öðru leyti verið byggð á lögmætum sjónarmiðum.“

IV.

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu varð því sú, að umhverfisráðuneytinu hefði borið, á grundvelli 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 og sem æðra stjórnvaldi við meðferð byggingarmála, að kveða upp úrskurð um lögmæti ákvarðana umræddra byggingarnefnda um að synja umsókn A um viðurkenningu til þess að mega hafa umsjón með og bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum sem múrarameistari í þessum sveitarfélögum. Það voru því tilmæli mín, að umhverfisráðuneytið endurskoðaði afstöðu sína í málinu og tæki til úrskurðar synjanir byggingarnefndanna í samræmi við framangreind sjónarmið mín.

V.

Í framhaldi af framangreindu álitinu mínu barst mér bréf umhverfisráðuneytisins, dags. 11. nóvember 1992, og segir þar svo:

„Ráðuneytið hefur mótttekið bréf yðar, dags. 29. október 1992, þar sem þér sendið álit yðar vegna kvörtunar [A].“

Ráðuneytið hefur ákveðið að fara að tilmælum yðar.“

**2.2. Skilyrði fyrir löggildingu til rafvirkjunarstarfa.
Lagaheimild reglugerðar.
(Mál nr. 569/1992)**

A kvartaði yfir því, að iðnaðarráðuneytið hefði með bréfi, dags. 4. febrúar 1992, synjað umsókn hans um löggildingu til rafverktakastarfsemi. Áður hafði Rafmagnseftirlit ríkisins synjað umsókn A, þar sem hann fullnægði ekki skilyrðum til B-löggildingar um starfsreynslu og bóklegt nám að sveinsprófi loknu samkvæmt gr. 1.5.4. í reglugerð nr. 264/1971 um raforkuvirki. Í synjun iðnaðarráðuneytisins frá 4. febrúar 1992 kom fram sú afstaða ráðuneytisins, að A hefði ekki fullnægt skilyrðum 1. og 2. tölul. ákvæðis 1.5.4. í reglugerð nr. 264/1971. Í synjun iðnaðarráðuneytisins kom enn fremur fram:

„Reglugerð sú er um ræðir er sett með stoð í l. nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins, sem eru sérlög á því sviði er hér um ræðir. Iðnaðarlög nr. 42/1978 eru almenn lög um iðnaðarrektur í atvinnuskyni. Telja verður því að ákvæði í lögum nr. 60/1979 ásamt reglugerðarákvæðum gangi framár hinum almennu ákvæðum l. nr. 42/1978. Beiðni yðar um að yður verði veitt umrædd löggilding er því hafnað.“

A hélt því fram í kvörtun sinni, að umrætt reglugerðarákvæði hefði ekki stoð í lögum nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins, þar sem skýra bæri fyrirmæli 7. gr. laganna með hliðsjón af fyrirmælum iðnaðarlaga nr. 42/1978. Taldi A, að hann hefði þegar öðlast meistarabréf með tilteknum atvinnuréttindum á grundvelli iðnaðarlaga og þar með ætti hann rétt til umræddrar löggildingar, sem ekki yrði breytt með nefndu reglugerðarákvæði. Í bréfi mínu til A, dags. 30. mars 1992, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins er eftirlit af hálfu ríkisins með vörnum gegn hættu og tjóni af raforkuvirkjum í höndum Rafmagnseftirlits ríkisins. Í 1. mgr. 7. gr. laganna er tekið fram, að ráðherra setji „ . . . í reglugerð um raforkuvirki ákvæði til varnar gegn hættu og tjóni af þeim og til varnar gegn truflunum á starfrækslu virkja, sem fyrir eru eða síðar kunna að koma“. Samkvæmt f-lið 2. mgr. 7. gr. sömu laga skal iðnaðarráðherra setja í reglugerð ákvæði um „löggildingu til rafvirkjunarstarfa og um menntun og hæfni eftirlitsmanna með raforkuvirkjum“. Samhljóða ákvæði var áður í 41. gr. orkulaga nr. 58/1967, er komu í stað e-liðar 40. gr. raforkulaga nr. 12/1946, en þar skyldi ráðherra setja í reglugerð ákvæði um „löggildingu á hæfum rafvirkjum“. Ákvæði þessa efnis munu fyrst hafa verið sett með lögum nr. 7/1926 um raforkuvirki, þar sem ráðherra skyldi setja í reglugerð ákvæði um „löggildingu á hæfum raforkuvirkjum“.

Lög nr. 60/1979 um Rafmagnseftirlit ríkisins eru sett síðar en iðnaðarlög nr. 42/1978. Lög nr. 60/1979 og eldri lög um sama efni geyma sérstök ákvæði um heimild ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um löggildingu til rafvirkjunarstarfa. Telja verður því, að nægileg heimild sé í lögum fyrir ráðherra til að setja sérstök skilyrði fyrir slíkri löggildingu, svo sem gert hefur verið með ákvæði í 1.5.4. í reglugerð nr. 264/1971. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við þá niðurstöðu iðnaðarráðuneytisins, sem kvörtun yðar lýtur að.“

3.0. Byggingar- og skipulagsmál.

3.1. Aðild ráðuneytis að stjórnarsýslumáli. Breyting á nýtingu húsnæðis. Ógilding ákvörðunar byggingarnefndar. (Mál nr. 585/1992)

A kvartaði yfir því, að umhverfisráðuneytið hefði með úrskurði fellt úr gildi ákvörðun byggingarnefndar um að synja heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu um leyfi til breytinga á húsnæði á jörðinni Sogni í Ölfusi. Þá taldi A að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði ekki mátt kæra ákvörðun byggingarnefndar, þar sem ráðuneytið gæti ekki átt aðild að málinu. Umboðsmaður taldi, að hver sá, sem ætti sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af ákvörðun, hefði aðild að kærumáli til umhverfisráðherra skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990. Þá yrði að telja, að aðili máls á lægra stjórnarsýslustigi ætti almennt kærnaðild að sama máli. Þar sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði komið fram sem væntanlegur eigandi eða leigutaki að umræddu húsnæði, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við aðild heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að umræddu kærumáli. Umboðsmaður taldi hins vegar, að þar sem ekki væri til að dreifa staðfestu og birtu svæðisskipulagi, aðalskipulagi eða deiliskipulagi, sem tók til jarðarinnar Sogns, hefði eigandi hennar ekki verið bundinn við tiltekna nýtingu jarðarinnar í skipulagslegu tilliti. Hefði byggingarnefnd því verið óheimilt að hafna breytingum á umræddu húsi á þeim grundvelli, að þær féllu ekki að hugmyndum um nýtingu svæðisins. Þessar ástæður leiddu og til þess, að ákvæði byggingarlaga um breytingar á húsum og notkun þeirra hefðu ekki sjálfstæða þýðingu að því er snerti breytingar á nýtingu hússins að Sogni. Hins vegar hefði byggingarnefnd borið að fjalla um fyrirhugaðar breytingar á húsinu samkvæmt VI.–VIII. kafla byggingarreglugerðar nr. 292/1979, eftir því sem við átti. Af þessum sökum taldi umboðsmaður að úrskurður umhverfisráðuneytisins, um að fella úr gildi umrædda ákvörðun byggingarnefndar, hefði verið réttur að niðurstöðu til.

I.

Hinn 17. mars 1992 leitaði A til mín og kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 7. janúar 1992, en með úrskurði þessum var felld úr gildi sú ályktun byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991, að synja umsókn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um leyfi til breytinga á húsnæði að Sogni í Ölfusi. Taldi A, að ekki hefðu verið efni til að fella úr gildi umrædda ákvörðun byggingarnefndar Ölfushrepps. Þá taldi A, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefði ekki getað kært mál til umhverfisráðherra, sem væri hliðsett stjórnvald.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafði leitað eftir leyfi til breytinga á húsnæðinu að Sogni, þar sem í ráði var að kaupa eða leigja húsnæði til nota sem vistheimili fyrir ósakhæfa afbrotamenn. Var það skoðun A, að jörð hans, sem væri í 500 metra fjarlægð frá Sogni, myndi rýrna verulega í verði, kæmi til þess að réttargeðdeild yrði að Sogni, eins og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefði í hyggju.

II.

Á grundvelli heimildar í fjárlögum ársins 1991 leitaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið eftir samningum við Náttúrulekningafélag Íslands um kaup eða leigu á Sogni í Ölfusi í því skyni að koma þar upp vistheimili fyrir ósakhæfa afbrotamenn. Leitað var til arkitekts hússins um að gera uppdrætti að þeim breytingum, sem gera þurfti á húsinu

að Sogni vegna þessarar starfsemi. Arkitektinn sendi síðan byggingarnefnd Ölfushrepps upplýsingar um þessa breyttu notkun hússins og óskaði staðfestingar byggingarnefndar á heimild til breytingarinnar. Breytingarnar voru allar vegna öryggisgæslu, þ.e.a.s. breyting á hurðum, gluggum og veggjum, þannig að vistmenn færu ekki út úr húsi án leyfis.

Hinn 15. október 1991 hafnaði byggingarnefnd Ölfushrepps breytingum á húsinu með svofelldum rökstuðningi:

„Byggingarnefnd telur, að sú starfsemi, er heilbrigðisráðuneytið áformar nú að koma upp að Sogni, samrýmist ekki hugmyndum um nýtingu þessa svæðis eins og þær eru fram settar í greinargerð fyrir svæðisskipulag Hveragerðis, Ölfuss og Selfoss frá 1977 (ósamþykkt), en sömu hugmyndir eru enn uppi við endurskoðun sama skipulags sem nú er langt komið, þar sem gert er ráð fyrir búskap, skógrækt/sumarhúsum/almennum útivistarsvæðum og stofnunum svo sem heilsuhæli/sumarþúðum eða öðru af svipuðum toga á svæðinu frá Reykjum og austur með hlíðinni.

Stofnun af því tagi er hér um ræðir fellur ekki að þessum hugmyndum og er því ekki hægt að fallast á svo gerbreytta starfsemi á þessum stað og því er breytingum á húsinu til þessara nota hafnað.“

Hinn 26. júlí 1991 hafði arkitekt hússins ritað bréf til Skipulags ríkisins og spurst fyrir um það, hvort stofnunin vildi gera einhverjar athugasemdir við ráðgerð um breytingar á starfsemi í húsinu að Sogni.

Svar skipulagsstjóra ríkisins, dags. 30. júlí 1991, við fyrrnefndu bréfi hljóðar svo:

„Vísað er til erindis [V], dags. 26. júlí 1991, þar sem óskað er svara við því hvort Skipulag ríkisins vilji gera athugasemd við ráðgerðar breytingar á starfsemi í húsi Náttúruvæðingafélags Íslands að Sogni í Ölfusi.

Í svæðisskipulagstillögu fyrir Ölfushrepp, Hveragerði og Selfoss frá árinu 1979 er gert ráð fyrir stofnun að Sogni. Svæðisskipulagstillagan var ekki staðfest, en eftir henni hefur engu að síður verið farið í aðalatriðum.

Nú stendur yfir endurskoðun svæðisskipulagstillögunnar frá 1979 og í þeim tillögum sem liggja fyrir er enn gert ráð fyrir stofnun að Sogni.

Út frá almennu skipulagslegu sjónarmiði er því ekkert við fyrirhugaða breytingu að ræða. Í samræmi við 1. mgr. 9. gr. byggingarlaga þarf hins vegar að sækja um leyfi fyrir breytingunum til byggingarnefndar Ölfushrepps sem metur þá m.a. hvort kynna eigi breytinguna skv. 2. mgr. í gr. 3.1.1. í byggingarreglugerð og/eða hvort setja þurfi einhver skilyrði fyrir því, að leyfið verði veitt.

Þar sem ekki liggja fyrir nægjanlegar upplýsingar um eðli fyrirhugaðrar breytingar getur Skipulag ríkisins ekki á þessu stigi metið að öðru leyti hvort gera þurfi frekari athugasemdir.“

Með bréfi, dags. 1. nóvember 1991, kærði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ákvörðun byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins með vísan til 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Með bréfi, dags. 6. nóvember 1991, óskaði umhverfisráðuneytið umsagnar Skipulagsstjórnar ríkisins og byggingarnefndar Ölfushrepps um áður nefnt erindi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sbr. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978. Á fundi Skipulagsstjórnar ríkisins 4. desember 1991 var samþykkt svofelld umsögn:

„Það er álit skipulagsstjórnar að sjúkra- eða heilsustofnun að Sogni sé í samræmi

við landnotkun í svæðisskipulagstillögu frá 1979 og þær hugmyndir sem nú eru ræddar við endurskoðun tillögunnar. Það er hins vegar byggingarnefndar og hreppsnefndar Ölfushrepps að meta hvort sú stofnun og starfsemi sem heilbrigðisráðuneytið áformar að koma upp að Sogni samræmist þeim sjónarmiðum, sem rædd hafa verið og að gæta hagsmuna næstu nággranna, sem hafa lýst sig andvíga áformuðum breytingum.

Í bréfi heilbrigðisráðuneytisins til umhverfisráðherra dags. 1. nóvember 1991 kemur fram að gert er ráð fyrir að vista afbrotamenn sem sökum geðsjúkdóma höfðu verið dæmdir ósakhæfir og því dæmdir til sérstakrar öryggisgæslu. Áætlað er að vistmenn verði 7 í byrjun en mögulegt verði að fjölga þeim í 10. Starfslíð er áætlað 25 manns og gert ráð fyrir þeirri gæslu sem erlendir ráðgjafar hafa talið nauðsynlega.

Skv. 9. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 er óheimilt að breyta húsi eða notkun þess nema að fengnu leyfi byggingarnefndar. Á fundi Byggingarnefndar Ölfushrepps 15. október 1991 var ályktað að áform heilbrigðisráðuneytisins féllu ekki að hugmyndum um landnotkun á þessu svæði, hvorki svæðisskipulagstillögunni frá 1979 eða þeirri endurskoðun sem nú stendur yfir og umsókn um leyfi til breytinga því hafnað.

Fyrir jörðina Sogn í Ölfusi er hvorki til staðfest svæðisskipulag eða aðalskipulag. Þá er heldur ekki fyrir hendi samþykkt deiliskipulag. Það er álit skipulagsstjórnar að skv. byggingarlögum sé það á valdi byggingarnefndar að synja heilbrigðisráðuneytinu um leyfi til umræddra breytinga og að ályktun hennar skuli óhögguð standa.“

Í umsögn sveitarstjóra Ölfushrepps, dags. 2. desember 1991, segir m.a. svo:

„Málið var kynnt á fundi byggingarnefndar 29. júlí sama dag og það barst. Á fundi byggingarnefndar 2. september sl. var ákveðið að óska eftir rækilegri greinargerð um fyrirhugaða starfsemi ásamt því að lagt verði fram samþykkt eigenda fyrir breytingum og fyrirhugaðri starfsemi.

Svar heilbrigðisráðuneytisins er dagsett 12. september og svar N.L.F.Í. 2. október þar kemur fram að N.L.F.Í. sé tilbúið til að leigja eða selja fasteignina en til þessa hafi samningar ekki náðst.

Þann 15. október var málið afgreitt frá byggingarnefnd með hjálagðri bókun.

Eins og bókun byggingarnefndar ber með sér þá byggist ákvörðun hennar á skipulagslegum forsendum því tók hún ekki afstöðu til breytinganna á húsinu eða hvort frekari kröfur þyrfti að gera öryggis vegna t.d. til öryggissvæða utan húss.

Öll umfjöllun og afgreiðsla byggingarnefndar sem jafnframt er skipulagsnefnd Ölfushrepps er í fullu samræmi við lög og reglugerðir um skipulags og byggingarmál og var ákvörðun tekin að vandlega athuguðu máli.

Afgreiðsla þessi hefur verið staðfest af Hreppsnefnd Ölfushrepps og teljum við að hér sé um rétta og löglega ákvörðun að ræða sem verði til lengri tíma litið öllum hlutaðeigandi fyrir bestu og beri því að standa.“

Hinn 7. janúar 1992, felldi umhverfisráðherra ákvörðun byggingarnefndar úr gildi. Segir m.a. svo í forsendum úrskurðarins:

„Úrskurður

Inngangur.

[. . .]

Því er haldið fram af einum fulltrúa í Skipulagsstjórn ríkisins svo og [B] hrl. f.h. [A], að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bresti heimild skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga til að kæra áður nefnda samþykkt Byggingarnefndar Ölfushrepps til umhverfisráðherra, sem er jafnsett stjórnvald. Slíkur úrskurður heyrir einungis undir dómstóla landsins samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Umhverfisráðuneytið getur með engu móti á það fallist, að fortakslaust ákvæði áðurnefndrar lagagreinar beri að túlka þannig að ráðuneytin njóti minni réttar til að fá greitt úr sínum málum með stjórnsýslukæru skv. byggingarlögum en aðrir aðilar í landinu, sem hlut kunna að eiga að málum, þar með ríkisstofnanir, sem undir ráðuneytin heyra.

Þetta sjónarmið er því ekki tekið til greina.

II. Undirbúningur að staðfestingu skipulags.

Eins og fram kemur í áðurnefndum gögnum var á sínum tíma samin tillaga að svæðisskipulagi fyrir Ölfus-, Hveragerðis- og Selfosshreppa, og var hún send Skipulagsstjórn ríkisins með bréfi, dags. 24. apríl 1978. Þá var ljóst, að hlutaðeigandi sveitarfélög vildu að svo stöddu ekki mæla með staðfestingu tillögunnar í heild.

Skipulagsstjórnin ákvað þó á fundi sínum 10. maí 1978 að láta útfæra nánar þá afmörkuðu þætti tillögunnar, „sem áhugi virtist vera á að staðfesta.“, eins og segir í umsögn Skipulagsstjórnar ríkisins frá fundi 4. des. 1991. Og síðan segir: „Samin var ný og styttri greinargerð og útbúið svæðisskipulagskort.“

Þessi tillaga, sem dagsett er 11. apríl 1979 var svo send hlutaðeigandi sveitarfélögum með bréfi, dags. 10. maí 1979. Þar með var fyrri tillagan ekki lengur til formlegrar meðferðar, en hún getur hins vegar veitt vísbendingu um túlkun á vafaatriðum. Hin endurskoðuða tillaga hlaut „dræmar undirtektr“ eins og komist er að orði í inngangi að greinargerð, dagsettum 25. febrúar 1980. Þó var ákveðið að prenta bæði kort og hina endurskoðuðu greinargerð með það fyrir augum „að auglýsa mætti tillöguna í samræmi við skipulagslög“. En úr því varð þó ekki, og virðist ráðuneytinu, að það eigi rætur að rekja til hinna dræmu undirtekta sveitarfélaganna, sem nú var lýst.

Þó kemur í ljós, að sveitarfélögin gátu hvert um sig fallist á vissa afmarkaða þætti tillögunnar. Í áðurnefndum inngangi, að hinni prentuðu endurskoðuðu greinargerð, sem dagsettur er 25. febrúar 1980, kemur fram eftirfarandi um afstöðu hreppsnefndar Ölfushrepps:

„Hreppsnefnd Ölfushrepps fjallaði um svæðisskipulagstillöguna á fundi 8.9.1979 . . . tillögur um stofnanir voru samþykktar samhljóða . . .“

III. Stofnanir.

Hér er átt við kafla, sem auðkenndur er „III. Stofnanir“, svohljóðandi:

„Eðlilegt er talið að staðfesta landnotkun þeirra stofnana, sem fyrir eru og auðkenndar eru á korti. Notkun á landi hlutaðeigandi stofnana er háð staðfestu deiliskipulagi.“

Á kortinu er svofelldur texti varðandi kaflann „III. Stofnanir“:

„Hér eru taldar stofnanir á svæðinu, sem háðar eru sérstökum skilyrðum í lögum eða samningum. Notkun á landi, sem tilheyrir hlutaðeigandi stofnun er háð staðfestu deiliskipulagi.

. . .

16. Sogn . . .“

Staðfest deiliskipulag, sem hér ræðir um, hefur ekki verið gert. Meðan svo er, hlýtur landnotkun, sem hér um ræðir, að fara eftir skilgreiningu á hugtakinu stofnun.

Í greinargerð með upphaflegri tillögu frá 1977/1978 segir á þessa leið:

„Enn fremur á NLFÍ jörðina Sogn, þar sem rekið hefur verið dvalarheimili/ skóli fyrir börn og unglinga.“

Þessi starfsemi er fyrir löngu úr sögunni. Það mun hafa verið fyrir eða um 1980, sem reist var þar bygging, sjúkrastöð fyrir áfengissjúklinga á vegum SÁÁ. Ekki verður séð annað en yfirvöld sveitarstjórnarmála í Ölfushreppi hafi fallist á þessa framkvæmd og þennan rekstur eða að minnsta kosti ekki gert athugasemdir við hann og jafnvel gengið út frá slíkum rekstri við þá skipulagsvinnu, sem nú fer fram.

Þetta kemur fram í bréfi, dags. 19. nóvember s.l., sem formaður samvinnunefndar um svæðisskipulag Ölfushrepps, Hveragerðis- og Selfossbæjar ritaði Skipulagsstjórn ríkisins.

Í því bréfi segir meðal annars: „Eigandi lands er N.L.F.Í, og gert hefur verið ráð fyrir starfsemi innan starfssviðs þeirra samtaka. . .“.

Eins og nú er fram komið hefur aðeins ein formleg samþykkt verið gerð af hreppsnefnd Ölfushrepps um skipulags- og byggingarmál á Sogni.

Það er áðurgreind samþykkt frá 8. september 1979.

Efni hennar ber að túlka samkvæmt því, sem segir í greinargerð svæðisskipulags tillögu 1977/1978. Þar segir um jörðina Sogn: „að þar hafi verið rekið dvalarheimili/skóli fyrir börn og unglina.“ Í framhaldi af þessu segir: „Í skipulagstillögu eru ekki ráðgerðar breytingar á landnotkun þeirra stofnana, sem hér hafa verið taldar . . .“. Þar á meðal er Sogn.

Samkvæmt þessu er augljóst, að yfirvöld sveitarstjórnarmála í Ölfushreppi hafa haldið sig við þann þátt samþykktarinnar, að á Sogni ætti að vera stofnun. Frekari skilgreining getur ekki gilt nú. Þau hafa hins vegar leyft eða látið viðgangast, að þar risi og væri rekin sjúkrastöð SÁÁ, sem er allt annars eðlis en skóli eða dvalarheimili, sem samþykktin virðist byggjast á. Deiliskipulag hefur ekki verið gert eins og áður er getið.

Rökrétt ályktun virðist því vera sú, að sjálfstæð túlkun á hugtakinu „stofnun“ skipti hér meginmáli. Það merkir túlkun án tillits til þeirra fyrirvara sem í samþykktinni frá 8. september 1979 felast og ekki geta nú átt við.

IV. Hugtakið stofnun.

Í Íslenskri orðabók, sem Bókaútgáfa Menningarsjóðs gaf út árið 1988 segir um orðið *stofnun*: „E–ð (þ.e. eitthvað), sem er stofnað, einkum fyrirtæki, sem reka starfsemi í almenningsþarfir; *opinberar stofnanir*: húsakynni eða staður, þar sem starfsemi slíkra stofnana fer fram.“

Í sérprentun laga og reglugerða um skipulags- og byggingarmál, útg. í ágúst 1989 af Skipulagi ríkisins er í Viðauka A svofelld skilgreining á orðinu *stofnanasvæði*: „svæði, sem er fyrst og fremst ætlað fyrir stofnanir ríkis og sveitarfélaga.“

Samkvæmt þessu virðist varla leika á því vafi að sú starfsemi, sem um ræðir í bréfi Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, fellur undir hugtakið stofnun.

V. Stofnun á Sogni.

Ráðuneytið lítur svo á, miðað við þá þróun, sem orðið hefur frá 8. september 1979, að í samþykktinni þann dag hljóti eins og nú er komið að felast samþykki á, að á Sogni verði stofnun og þá samkvæmt þeirri skilgreiningu, sem um getur í IV. kafla.

Eins og orðalagið þar ber með sér getur sú stofnun, sem Heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytinu hyggst setja á fót á Sogni samrýmst þeirri túlkun.

Má í því sambandi benda á, að í aðalskipulagi Eyrarbakka er Vinnuhælið, Litla-Hraun, sbr. bls. 37 í greinargerð, nefnt Vistheimilið Litla-Hraun, sbr. bls. 47. Það flokkað undir hugtakið: „opinber þjónusta“. Það hugtak virðist fela það í sér, að um opinbera stofnun sé að ræða.

Eins og kunnugt er hafa þar um áratugi verið vistaðir refsifangar. Vistin hefur

engan veginn verið takmörkuð við þá einstaklinga, sem teljast sakhæfir. Verður því varla talið, að um sé að ræða eðlismun á starfsemi þeirri, sem verið hefur á Litla-Hrauni og Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið stefnir að á Sogni. Á sama hátt hafa refsifangar verið vistaðir í þéttbýli, t.d. bæði í Reykjavík og á Akureyri.

VI. Umsögn Skipulagsstjórnar ríkisins.

[. . .]

VII. Niðurstaða.

Kæra Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, sem um getur í I. kafla þessa úrskurðar, veit að þeim þætti máls, að umrædd framkvæmd sé ekki talin samrýmast eldri hugmyndum um nýtingu jarðarinnar Sogns né þeim hugmyndum, sem nú séu uppi um landnotkun á þeim slóðum.

Hin eina formlega samþykkt, sem liggur fyrir og tekur til landnotkunar á Sogni er margnefnd samþykkt frá 8. september 1979, sem felur meðal annars í sér, að þar skuli vera stofnun. Um langa hríð hefur verið rekin þar stofnun allt annars eðlis, en þá var ráðgerð, án þess að vitað sé til þess, að nokkur athugasemd hafi verið gerð við það.

Yfirvöld sveitarstjórnarmála í Ölfushreppi geta ekki borið fyrir sig þau rök, að sú breyting á húsnæði að Sogni, sem um ræðir í bréfi Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis sé skipulagsbreyting. Þar hefur stofnun verið starfandi langa hríð með vitund og vilja yfirvalda hreppsins, og hvergi komið fram, að breyting á því sé fyrirhuguð.

Þetta sjónarmið kemur skýrt fram í bréfi skipulagsstjóra ríkisins, dags. 30. júlí s.l., og áður getur.

Þar segir m.a.: „Út frá almennu skipulagslegu sjónarmiði er því ekkert við fyrirhugaða breytingu að ræða.“

Ráðuneytið getur samkvæmt framansögðu ekki fallist á þá niðurstöðu Skipulagsstjórnar ríkisins, sem rakin er í V. kafla, að því er tekur til skipulagsþáttar málsins.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, lítur ráðuneytið svo á, að synjun Byggingarnefndar Ölfushrepps, er „byggist á skipulagslegum forsendum“, sbr. bréf sveitarstjóra til ráðuneytis, dags. 2. desember s.l., sbr. og texta ályktunar byggingarnefndar frá 5. október 1991, fái ekki staðist og af þeirri ástæðu beri að fella hana úr gildi.

Í áðurnefndu bréfi sveitarstjóra kemur og fram, að byggingarnefndin hefur ekki fjallað efnislega um umsókn ráðuneytisins um leyfi til breytinga á húsnæði að Sogni.

Í framhaldi af því að ályktun byggingarnefndarinnar er felld úr gildi, verður að leggja fyrir nefndina að taka umsókn Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til efnislegrar meðferðar lögum samkvæmt.

Ályktarorð

Ályktun Byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991 þar sem synjað er umsókn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um leyfi til breytinga á húsnæði að Sogni í Ölfusi er felld úr gildi.

Lagt er fyrir byggingarnefndina að taka umsókn Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um leyfi til breytinga á húsnæði á þeim stað til efnislegrar meðferðar lögum samkvæmt.“

III.

Hinn 8. apríl 1992 ritaði ég umhverfisráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til málsins, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Svar umhverfissráðuneytisins barst mér með bréfi 21. apríl 1992 og sagði þar svo:

„Ráðuneytið telur, að kvörtun [A] vegna þessa úrskurðar gefi ekki tilefni til frekari skýringa af þess hálfu.“

IV.

Ég taldi úrlausnarefnið tvíþætt. Í fyrsta lagi væri deilt um það, hvort heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gæti kært ákvörðun byggingarnefndar Ölfushrepps til umhverfissráðuneytisins. Þá væri í öðru lagi deila um það, hvort byggingarnefnd Ölfushrepps hefði með lögmatum hætti gætað synjað um staðfestingu á fyrirhuguðum breytingum á húsinu að Sogni, þar sem „sú starfsemi, er heilbrigðisráðuneytið [áformaði] að koma upp að Sogni, [samrýmdist] ekki hugmyndum um nýtingu þessa svæðis eins og þær [væru] fram settar í greinargerð fyrir svæðisskipulag Hveragerðis, Ölfuss og Selfoss frá 1977 (ósamþykkt)“.

Vardandi fyrri þáttinn í kæruaðild heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sagði svo í álitinu mínu, dags. 9. júní 1992:

„Að því er varðar heimild heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til þess að kæra umrædda ákvörðun byggingarnefndar Ölfushrepps, er fyrst að nefna, að samkvæmt 1. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, sbr. 14. gr. laga nr. 47/1990, og 3. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990, fer umhverfissráðuneytið með yfirstjórn byggingar- og skipulagsmála í landinu.

Í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990, er lögfest kærueimild og segir þar m.a. svo: „Telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfissráðherra . . .“. Kærueimild skv. þessari grein getur hver sá átt, sem hefur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af ákvörðun. Verður að telja að aðili máls á lægra stjórnslustigi eigi almennt kærueimild að sama máli.

Líta verður svo á, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi með umræddri kæru sinni komið fram sem væntanlegur eigandi eða leigutaki, en í viðræðum ráðuneytisins við eiganda höfðu kaup eða leiga verið ráðgerð, eins og áður segir. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við aðild ráðuneytisins.“

V.

Vardandi síðari þáttinn fjallaði ég fyrst um meginreglur um skipulag og þýðingu þess að lögum svo og um stöðu umræddrar jarðar í skipulagslegu tilliti. Sagði svo um þetta:

„Í eignarrétti felst heimild eiganda til hagnýtingar og ráðstöfunar eignar sinnar. Í 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er svo kveðið á, að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, þurfi til þess lagaboð og komi fullt verð fyrir. Þrátt fyrir þessi fyrirmæli 67. gr. stjórnarskrárinnar verða eigendur að sæta ýmsum takmörkunum á umráða-, afnota- og ráðstöfunarrétti sínum. Slíkar takmarkanir eignarréttar verða hins vegar almennt aðeins á lagðar með lögum eða með heimild í lögum.

Í skipulagslögum nr. 19/1964, með síðari breytingum, er stjórnvöldum veitt heimild til þess að skipuleggja framtíðarþróun byggðar og landnotkun á tilteknu svæði með sérstökum stjórnvaldsfyrirmælum, sem nefnd eru skipulag. Skipulag skv. skipulagslögum skal sett með tilteknum hætti, sbr. IV. og V. kafla skipulagslaga. Skal m.a. auglýsa skipulagið opinberlega og gefa aðilum, sem hagsmuna hafa að gæta, færi á að koma að athugasemdum við tillögu að skipulagi. Þeir, sem ekki gera athugasemdir innan tilskilins frests, teljast samþykkja tillöguna, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 17. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Skipulag er bindandi bæði fyrir stjórnvöld og almenning, hafi það orðið til með lögskipuðum hætti og

verið birt í Stjórnartíðindum, sbr. 5. mgr. 18. gr. skipulagslaga og 7. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Eftir birtingu skipulags verða allar byggingarframkvæmdir innan marka skipulagssvæðis að vera í samræmi við skipulagið. Breytingar, sem ekki teljast óverulegar, verða ekki gerðar á skipulagi, nema að undangenginni sams konar málsmeðferð og höfð var á setningu þess, sbr. 1. mgr. 19. gr. skipulagslaga. Sé út af skipulagi brugðið, hafa stjórnvöld heimild til að beita ýmsum þvingunarúræðum til þess að halda mönnum að skipulaginu, sbr. t.d. 4. mgr. 2. gr., 6. gr. og 36. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Það er hins vegar ótvírætt skilyrði þessara þvingunarúræða, að fyrir liggi gilt skipulag, sem orðið hefur til með lögskipuðum hætti og verið birt.

Í skipulagslögum og skipulagsreglugerð er gert ráð fyrir a.m.k. þrenns konar skipulagi og eru þau í skipulagsreglugerð nefnd svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Markmið þeirra allra er að ákvarða framtíðarnotkun lands.

Í máli því, sem hér er fjallað um, er deilt um það, hvort eigandi Sogns verði að sæta „hugmyndum um nýtingu þessa svæðis eins og þær eru fram settar í greinargerð fyrir svæðisskipulag Hveragerðis, Ölfuss og Selfoss frá 1977 (ósamþykkt)“.

Óumdeilt er, að ekki er til að dreifa staðfestu og birtu svæðisskipulagi, aðalskipulagi eða deiliskipulagi, er taki til jarðarinnar Sogns í Ölfusi. Að því er tekur til skipulags, er eigandi Sogns því ekki bundinn við tiltekna nýtingu jarðarinnar. Þess vegna verður ekki séð, að byggingarnefnd Ölfushrepps hafi haft lagaheimild til þess að hafna breytingum á húsinu að Sogni á grundvelli þess að fyrirhuguð nýting hússins félli ekki að „hugmyndum um nýtingu þessa svæðis“.

Um synjun byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991, um breytingar á húsinu að Sogni sagði svo:

„Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, með síðari breytingum, er óheimilt að breyta húsi eða notkun þess, nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarnefndar. Við skýringu á orðunum „breyta . . . notkun þess“ í skilningi 1. mgr. 9. gr. byggingarlaga, ber að líta til 2. mgr. 9. gr., en þar segir, að „framkvæmdir samkvæmt 1. mgr. [skuli] vera í samræmi við staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag, sbr. 4. gr. 1. mgr. skipulagslaga“. Af samanburðarskýringu á 1. og 2. mgr. 9. gr. er því ljóst, að óheimilt er að breyta notkun húss frá því, sem ráð er fyrir gert í skipulagi, nema að fengnu leyfi byggingarnefndar. Með því að ekki er fyrir að fara gildu skipulagi, er bindur eiganda Sogns við tiltekna nýtingu í skipulagslegu tilliti, eins og áður segir, hefur umrætt ákvæði byggingarlaga ekki sjálfstæða þýðingu, að því er varðar breytingu á nýtingu hússins að Sogni.

Með hliðsjón af ákvæðum 1. og 2. mgr. 9. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, um „breytingu á notkun húss“, ber að skýra ákvæði 3.1.1. og 5.1.4. byggingarreglugerðar nr. 292/1979, með síðari breytingum, með sama hætti og 1. og 2. mgr. 9. gr. byggingarlaga, enda getur reglugerðin ekki haft víðara gildissvið en þau lög, sem hún er sett með stöð í.

Við meðferð byggingarnefndar Ölfushrepps hinn 15. október 1991 á erindi því, er laut að leyfi til breytinga á húsinu að Sogni, hafði nefndin ekki heimild til þess að hafna breytingum á húsinu að Sogni á þeim grundvelli, að fyrirhuguð nýting hússins félli ekki að „hugmyndum um nýtingu þessa svæðis“, eins og áður er komið fram. Byggingarnefnd bar hins vegar að fjalla um fyrirhugaðar breytingar á húsinu samkvæmt VI.–VIII. kafla byggingarreglugerðar nr. 292/1979, eftir því sem við átti.“

VI.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt í álitinu:

„Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi haft heimild til að kæra ákvörðun byggingarnefndar Ölfushrepps til umhverfisráðuneytisins.

Þá tel ég, að þar sem að ekki var til að dreifa staðfestu skipulagi, hafi ekki verið heimild til þess að hafna breytingum á húsinu á Sogni á þeim grundvelli, að þær féllu ekki að hugmyndum um nýtingu svæðisins. Verður að telja, að ákvörðun byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991 hafi af þessum sökum verið haldin svo verulegum annmarka, að hún hafi af þeirri ástæðu verið ógildanleg.

Í samræmi við það, sem að ofan hefur verið rakið, var úrskurður umhverfisráðuneytisins frá 7. janúar 1992 réttur að niðurstöðu til og var málinu með úrskurðinum komið í réttan farveg með því að vísa því til byggingarnefndar Ölfushrepps til nýrrar ákvörðunar. Tekið skal fram, að ekki hefur í áliti þessu verið tekin nein afstaða til þess, hvaða rétt A, eigandi jarðarinnar X, kann að eiga samkvæmt almennum réttarreglum um grennd vegna þeirra nota, sem fyrirhugað er að hafa af jörðinni Sogni, enda er hvorki fjallað um þetta atriði í fyrrgreindri samþykkt byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991 né í úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 7. janúar 1992.“

3.2.

Ágreiningur milli stjórnvalda. Heimild til að bera fram kvörtun. (Mál nr. 580/1992)

A óskaði eftir áliti mínu á réttmæti úrskurðar umhverfisráðuneytisins, dags. 7. janúar 1992, um að fella úr gildi ályktun byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991 að synja umsókn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um leyfi til breytinga á húsnæði að Sogni í Ölfusi. Í bréfi mínu til A, dags. 12. mars 1992, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er það hlutverk umboðsmanns að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt, sem nánar greinir í lögnum, og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal umboðsmaður gæta þess, að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Í 1. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis er hlutverk hans nánar skilgreint svo, að hann skuli gæta þess, að stjórnvöld virði rétt einstaklinga og samtaka þeirra. Hefur umboðsmaður í því skyni eftirlit með því, að jafnræði sé virt í stjórnslustörfum og að stjórnslu sé að öðru leyti í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti.

Með umræddum úrskurði umhverfisráðuneytisins frá 7. janúar 1992 var felld úr gildi sú ályktun byggingarnefndar Ölfushrepps frá 15. október 1991, að synja umsókn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um leyfi til breytinga á húsnæði að Sogni í Ölfusi. Jafnframt lagði umhverfisráðuneytið fyrir byggingarnefndina að taka umsóknina til meðferðar á ný. Kvörtun yðar lýtur því að skiptum tveggja stjórnvalda í meðferð stjórnsluvalds. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 getur sá borið fram kvörtun við umboðsmann, sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangindum. Stjórnvöld geta því ekki sjálf skotið til umboðsmanns ágreiningi sínum við önnur stjórnvöld út af meðferð þess valds, er þau fara með sem slík. Af þessum ástæðum getið þér ekki sem hreppsnefndarmaður borið fram kvörtun á hendur umhverfisráðuneytinu út af umræddri ákvörðun þess, heldur verðið þér að sýna fram á, að þér hafið sem einstaklingur sérstakra hagsmuna að gæta, annaðhvort vegna þess að einhver réttindi yðar hafi verið skert eða hindrun orðið því í vegi að þér gætuð rækt störf yðar í hreppsnefnd, en ekki kemur fram að svo sé.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín, að lagaskilyrði brysti til að ég gæti fjallað um kvörtun hennar.

3.3.

Úrskurðarfrestur. Málshraði.
Skýringar á afgreiðslutöfum máls.
Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar.
(Mál nr. 497/1991)

A og B kvörtuðu yfir því annars vegar, að umhverfisráðuneytið hefði ekki kveðið upp úrskurð innan þriggja mánaða um gildi byggingarleyfis fyrir bílageymsluhúsi á nágrannalóð íbúðarhúss þeirra og hins vegar, að ráðuneytið hefði ekki stöðvað byggingarframkvæmdir, meðan málið var til kærumeðferðar þar. Ráðuneytinu hafði borist kæra þeirra A og B hinn 5. apríl 1991 út af veitingu byggingarleyfis fyrir bílageymsluhúsinu. Úrskurð lagði ráðuneytið hins vegar ekki á málið fyrr en 9. nóvember 1991, þrátt fyrir þriggja mánaða lögskipaðan úrskurðarfrest. Umboðsmaður taldi, að eðlilegt hefði verið að nokkur bið yrði á afgreiðslu málsins, þar sem það væri þýðingarmikið og ráðuneytið hefði nýlega tekið við þessum málaflokki og starfsmaður, sem ráðinn hefði verið, hefði ekki komið strax til starfa. Hins vegar áleit umboðsmaður það alls ekki réttlæta, að úrskurður í málinu hefði ekki gengið, fyrr en 127 dagar voru liðnir frá því að lögmæltum þriggja mánaða fresti til afgreiðslu málsins lauk. Benti umboðsmaður á, að hér hefði verið um að ræða mál, sem bæði kærundur og handhafi byggingarleyfis hefðu haft verulega fjárhagslega hagsmuni af, að lokið yrði sem fyrst. Áréttaði umboðsmaður, að stjórnvöldum bæri að haga meðferð mála með þeim hætti, að tryggt væri að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra væru haldnir. Þá taldi umboðsmaður, að tafir á afgreiðslu málsins, sem fyrirsjáanlegar voru, hefðu ekki verið skýrðar nægjanlega snemma fyrir aðilum málsins og reifaði í því sambandi afgreiðslufresti og nauðsyn skýringa á töfum. Taldi umboðsmaður tilefni til þess, að umhverfisráðuneytið hugaði að reglum sínum um svör við erindum, sem því bærust, og framkvæmd þeirra. Vísaði umboðsmaður í þessu sambandi til þeirra sjónarmiða, sem fram kæmu í ársskýrslu hans fyrir árið 1989, bls. 83. Varðandi stöðvun byggingarframkvæmdanna, sbr. kæru A og B, dags. 7. mars 1991, til ráðuneytisins og synjun þess, dags. 10. apríl 1991, benti umboðsmaður á, að hin almenna regla í stjórnsýslurétti væri sú, að kæra til æðra stjórnvalds frestaði ekki sjálfkrafa réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Til væru þó lögfestar undantekningar frá þessari reglu. Í ólögmæltum tilvikum yrði hins vegar að telja, að æðra stjórnvald hefði oft á tíðum heimild til þess að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar, meðan kæra væri til meðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæltu með því. Taldi umboðsmaður að slík heimild væri t.d. fyrir hendi, þegar hvort tveggja væri, að heimild væri til kæru máls til æðra stjórnvalds og hið æðra stjórnvald færi jafnframt með yfirstjórn þeirra mála, sem um væri að ræða, og gæti í sumum tilvikum tekið upp mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Þegar æðra stjórnvald hefði slíkt vald og gæti bæði fellt ákvörðun lægra stjórnvalds úr gildi og tekið nýja ákvörðun, yrði að líta svo á, að æðra stjórnvald gæti þá gert það, sem minna væri, að fresta réttaráhrifum ákvarðana lægra stjórnvalds, meðan mál væri til kærumeðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæltu með því. Þar sem telja yrði, að umhverfisráðuneytið hefði að meginstefnu slíka stöðu samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, yrði að líta svo á, að það hefði heimild til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds í byggingarmálum, meðan þau væru til kærumeðferðar í ráðuneytinu, ef sérstakar ástæður mæltu með því. Í því sambandi væri ástæða til að áréttta, að kærurheimild til ráðuneytisins yrði í sumum tilvikum þýðingarlausa í raun, væri frestunarmeild ekki til að dreifa. Við úrlausn þess, hvort beita hefði átt þessu úrræði í máli A og B, taldi umboðsmaður að líta yrði m.a. til þess sjónarmiðs, hve líklegt hefði verið, að ákvörðun lægra stjórnvalds yrði breytt í úrskurði ráðherra. Með því að ekki hefði verið kvartað yfir efnisúrlausn málsins og í

athugun væri hjá A og B að bera úrskurðinn undir dómstóla, ákvað umboðsmaður að kanna þennan þátt málsins ekki frekar að svo stöddu. Loks vakti umboðsmaður athygli Alþingis og umhverfisráðherra á því sem „meinbugum“ á lögum, að ekki væri skýrt ákvæði í byggingarlögum um slíka frestunarheimild umhverfisráðherra á kærðum ákvörðunum. Hér þyrfti að taka af allan vafa.

I.

Hinn 26. september 1991 leituðu A og B til mín, og kvörtuðu yfir því annars vegar, að umhverfisráðuneytið hefði ekki kveðið upp úrskurð innan þriggja mánaða um gildi byggingarleyfis fyrir bílageymsluhúsi á lóðinni nr. 20 við X-götu í Reykjavík, og hins vegar, að umhverfisráðuneytið hefði ekki stöðvað byggingarframkvæmdir á nefndri lóð, meðan málið var til meðferðar í ráðuneytinu.

II.

Samkvæmt kvörtun A og B voru málavextir í stuttu máli þeir, að tillaga að byggingu bílageymsluhúss á umræddri lóð var samþykkt á fundi skipulagsnefndar 6. desember 1989 og fundi borgarráðs 12. desember sama ár. Umrædd tillaga var síðan send í „grenndarkynningu“ hinn 8. febrúar 1990. A og B, sem eru sameigendur allra íbúða nema einnar í fasteigninni nr. 4 við Y-götu í Reykjavík, gerðu athugasemdir við umrædda tillögu. Bentu þau m.a. á, að með byggingu þessari myndi útsýni frá húsi þeirra skerðast verulega. Þá töldu þau, að ekki hefði verið farið að lögum. Nauðsyn væri á endurskoðun deiliskipulags, þar sem um væri að ræða nýbyggingu í eldra hverfi, sbr. 4. mgr. greinar 4.1. í skipulagsreglugerð nr. 318/1985.

Hinn 19. febrúar 1990 var umrædd tillaga samþykkt á fundi skipulagsnefndar og 10. apríl 1990 samþykkti borgarráð síðan uppdrátt gerðan af G frá 19. júlí 1989. Á fundi byggingarnefndar 10. maí 1990 var fjallað um umsókn um byggingarleyfi fyrir bílageymsluhúsi á umræddri lóð. Málinu var frestað, en bókað: „Leyft að byrja“. Hinn 6. júní 1990 veitti skipulagsstjóri ríkisins heimild til þess að auglýsa tillögu að deiliskipulagi. Hinn 1. júlí 1990 var birt í Morgunblaðinu auglýsing frá Borgarskipulagi Reykjavíkur um breytingu á deiliskipulagi staðgreinireits 1.171.0. Athugasemdir bárust meðal annars frá A og B. Hinn 15. nóvember 1990 staðfesti félagsmálaráðherra síðan umræddan uppdrátt með vísan til 17. og 18. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Hinn 14. febrúar 1991 samþykkti loks byggingarnefnd Reykjavíkur byggingarleyfi fyrir umræddu bílageymsluhúsi og var það staðfest í borgarstjórn 21. febrúar 1991. Hinn 7. mars 1991 óskaði C eftir því, fyrir hönd A og B, að umhverfisráðuneytið stöðvaði byggingarframkvæmdir á lóðinni X-götu 20. Hinn 4. apríl 1991 kærði svo D, hæstaréttarlögmaður, veitingu byggingarleyfisins til umhverfisráðuneytisins og óskaði jafnframt eftir því að ráðuneytið stöðvaði framkvæmdir.

Í síðastgreindri kæru kemur m.a. fram, að A og B telji, að allt núverandi útsýni frá húsinu nr. 4 við Y-götu hverfi, ef bílageymslan verði reist. Sólar muni ekki njóta í jafn ríku mæli og áður, auk þess sem mengun og hávaði muni aukast verulega. Muni þetta valda rýrnun á verðmæti fasteignarinnar. Þá telja A og B, að nýtingarhlutfall lóðarinnar sé hærra en deiliskipulag geri ráð fyrir. Telja þau, að röngum aðferðum hafi verið beitt við útreikning á nýtingarhlutfalli lóðarinnar X-götu 20. Rétt reiknað sé nýtingarhlutfall lóðarinnar 2.97 en ekki 1.88, eins og byggingarnefnd hafi komist að.

III.

Fyrrgreindu bréfi A og B frá 7. mars 1991 svaraði umhverfisráðuneytið 10. apríl 1991 með svohljóðandi bréfi:

„Með bréfi dagsettu 7. f.m. fóruð þér fram á það fyrir hönd eigenda [Y-götu], að stöðvaðar yrðu byggingarframkvæmdir á lóðinni [X-götu], hér í borg.“

Ráðuneytið er sammála yður um það sem í bréfinu segir að því leyti, að umræddar framkvæmdir hafi ekki verið heimilar, þegar þær voru hafnar, sbr. 3.4.1. gr. byggingarreglugerðar nr. 292/1979, en af hálfu byggingarfulltrúa virðist þetta hafa verið látið afskiptalaust, þrátt fyrir ákvæði 31. gr. byggingarlaga nr. 54/1978.

Þá verður ekki heldur séð, að byggingarnefnd hafi látið sig málið skipta, þrátt fyrir ákvæði 6. gr. skipulagslaga nr. 19/1964.

Þegar áðurnefnt bréf yðar barst ráðuneytinu hafði byggingarleyfi verið samþykkt á umræddri lóð af byggingarnefnd (14. febrúar) og það staðfest í borgarstjórn (21. febrúar).

Með vísun til þess sem getið er hér að framan, að byggingarleyfi er fyrir hendi þegar bréf yðar berst, getur ráðuneytið ekki átt hlut að stöðvun framkvæmda.

Kæra frá eigendum [Y-götu] vegna þessa byggingarleyfis, sem dagsett er 5. þ.m. er annars eðlis og hefur hún þegar verið send til umsagnar byggingarnefndar og skipulagsstjórnar eins og lög standa til.“

Hinn 9. ágúst 1991 beindi lögmaður þeirra A og B fyrirspurn til umhverfisráðuneytisins hvað liði afgreiðslu kærunnar, en þá voru liðnir fjórir mánuðir frá því að byggingarleyfið hafði verið kært til ráðuneytisins.

A og B barst svar frá umhverfisráðherra með bréfi, dags. 14. ágúst 1991, og sagði þar svo:

„Því miður hefur dregist úr hömlu að ljúka þessu máli hér í ráðuneytinu vegna sumarleyfa o.fl. og biðst ég velvirðingar á því, en mun kappkosta að málið verði leitt til lykta svo fljótt sem verða má, væntanlega strax í næstu viku.“

Með bréfi, dags. 3. september 1991, ítrekuðu A og B erindi sitt og óskuðu þess jafnframt að framkvæmdir yrðu stöðvaðar, þar til niðurstaða lægi fyrir.

IV.

Hinn 27. september 1991 ritaði ég umhverfisráðherra bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði afstöðu sína til kvörtunar þeirra A og B.

Svar umhverfisráðherra barst mér í bréfi, dags. 11. október 1991, og sagði þar meðal annars:

„Með bréfi 7. mars 1991 fór [C, Y-götu], þess á leit fyrir hönd [A] og [B] eigenda [Y-götu], að ráðuneytið hlutaðist til um að stöðvaðar yrðu framkvæmdir við byggingu bílageymsluhúss á lóðinni nr. 20 við [X-götu] hér í borg.

[. . .]

Með bréfi, dags. 10. apríl 1991 svaraði Umhverfisráðuneytið áðurnefndri ósk bréfrítara.

[. . .]

Ráðuneytið fékk ekki séð, að það hafi haft þegar bréfið barst neins konar heimild til stöðvunar framkvæmda, hvorki samkvæmt 6. gr. skipulagslaga eða öðrum lagaákvæðum, enda virðist umrædd bygging geta fallið að deiliskipulagi, sem staðfest var í Félagsmálaráðuneytinu 15. nóvember 1990.

Sá ágreiningur, sem nú skiptir máli er sá, hvernig reikna skuli út nýtingarhlutfall þess húss sem Byggingarnefnd Reykjavíkur veitti leyfi til 14. febrúar 1991.

Hér er um að ræða málefni sem mjög óljós lagaákvæði gilda um og ekki á sér fordæmi, hvað túlkun stjórnvalda snertir.

Eins og lög mæla fyrir var kærán send Skipulagsstjórn ríkisins og byggingarnefnd Reykjavíkur til umsagnar. Umsögn Skipulagsstjórnar ríkisins, sem er 28. apríl 1991, en áréttuð í bréfi, dags. 12. ágúst 1991, sbr. niðurlag þessa bréfs.

Rétt þykir að hér komi fram það, sem í umsögninni segir um útreikning á nýtingarhlutfalli.

...

„Útreikningur á nýtingarhlutfalli.

Kærandi telur að miðað við það byggingarleyfi sem veitt hafi verið fyrir bílastæðahúsi á lóðinni nr. 20 við [X-götu] verði nýtingarhlutfall á lóðinni 2,99 en ekki 1,88 eins og útreikningar Borgarskipulags sýni. Við útreikninga hafi verið mynduð ný regla sem eigi sér enga stoð í raunveruleikanum, lögum eða reglugerðum.“ . . .

„Unnið var nýtt deiliskipulag fyrir reitinn og þegar skipulagsstjórn ríkisins afgreiddi deiliskipulagið til staðfestingar félagsmálaráðherra í október 1990 féllst hún á rök Borgaryfirvalda fyrir því að í miðborg þar sem skortur væri á bílastæðum væri hæpið að beita sömu aðferðum við útreikninga á nýtingarhlutfalli á lóð fyrir verslun og þjónustu og lóð fyrir bílastæðahús. Bygging bílastæðahúss léttir á bílastæðabörf á lóðum í næsta nágrenni og lofthæð er lítil. Nýtingarhlutfall eins og það er skilgreint á því ekki við í þessu samhengi. Bílastæðahús eins og hér um ræðir hefur ekki verið áður byggt hér á landi og ekki hafa verið sett í reglugerð ákvæði um hvernig meta skuli áhrif slíkra húsa á umhverfið.

Skipulagsstjórn hefur ekki haldþærar upplýsingar um „venjulega“ lofthæð í skrifstofu- og verslunarhúsum enda lítur hún svo á að útreikninga Borgarskipulags beri frekar að skoða sem viðmiðun en viðurkennda reglu fyrir útreikninga á nýtingarhlutfalli fyrir bílageymsluhús.

Jafnvel þótt nýtingarhlutfallið væri reiknað út í samræmi við skilgreiningu laga lítur skipulagsstjórn svo á að með auglýsingu deiliskipulagsins hafi Borgaryfirvöld uppfyllt ákvæði aðalskipulags um málsmeðferð þegar um er að ræða byggingar á lóðum þar sem farið er verulega yfir það nýtingarhlutfall sem aðalskipulag gerir ráð fyrir á viðkomandi reit. (leturbreyting ráðuneytis). Byggingarleyfið er því í samræmi við staðfest aðalskipulag og staðfest deiliskipulag og því ekki um að ræða brot á gr. 3.4.4. í byggingarreglugerð eða 1. mgr. 4. gr. skipulagslaga.“

...

„Skipulagsstjórn telur að löglega hafi verið staðið að veitingu byggingarleyfis á lóðinni nr. 20 við [X-götu].“

Um síðastliðin áramót tók Umhverfisráðuneytið við meðferð skipulags- og byggingarmála frá Félagsmálaráðuneyti.

Til að sinna þessum málum sérstaklega var ráðinn reyndur arkitekt, sem lengi hafði starfað hjá Norrænu ráðherranefndinni í Kaupmannahöfn. Þótt hann tæki formlega til starfa í mars 1991, var svo um samið að honum gæfist tóm til að ljúka meðferð ýmissa mála á vegum nefndarinnar og var hann því ekki kominn til fullra starfa í ráðuneytinu fyrr en 9. september 1991.

Á þessum tíma var því enginn sérstakur starfsmaður samfelldur að starfi við skipulags- og byggingarmál. Áður er að því vikið, að úrlausn áður nefnds ágreinings um það, hvernig reikna skuli nýtingarhlutfall bílageymsluhússins getur ekki stuðst við fordæmi. Í ráðuneytinu var talið, að það yrði í upphafi starfsferils að leggja sjálfstætt mat á það, hvernig það skyldi reiknað. Til þess hafði það ekki annan aðila en áður greindan starfsmann. Ráðuneytisstjóri hefur að vísu sinnt skipulags- og byggingarmálum að meira eða minna leyti frá áramótum. Hann taldi sig ekki hafa þekkingu til

að fjalla um slíka útreikninga og auk þess líklega vanhæfan í þessu máli, þar sem eigin kona hans er varaborgarfulltrúi í Reykjavík og fulltrúi í skipulagsnefnd. Verður að telja slíkt eðlilegt viðhorf.

Það hefði að sjálfsgöðu verið auðveldust leið fyrir ráðuneytið að fallast á framangreinda niðurstöðu um nýtingarhlutfallið og láta málinu þar með lokið af sinni hálfu.

Hins vegar hefur ráðuneytið ekki verið tilbúið að fallast á þá niðurstöðu, nema þá að vandlega athuguðu máli. Hér er um að ræða málefni, þar sem lagareglur eru mjög óljósar og túlkun á þeim getur haft verulegt fordæmisgildi. Ráðuneytið hefur á þessu ári beitt sér fyrir því að fram fari mat á umhverfisáhrifum tiltekinna framkvæmda svo sem nú er alsíða í nálægum löndum. Kanna þarf, hvernig standa mætti að slíku, ef það teldist eiga rétt á sér. Slíkt er álitamál, þar sem fyrir liggur staðfest deiliskipulag eins og áður er fram komið.

Í bréfi, dags. 22. maí s.l. barst ráðuneytinu kæra frá stjórn [Z] vegna byggingarleyfis þess, sem hér um ræðir. Var leitað umsagnar um hana eins og lög standa til. Með bréfi, dags. 12. ágúst s.l., vísar skipulagsstjórn í fyrri umsögn, en það er ekki fyrir en 6. september s.l. að dagsett er viðbótarumsögn byggingarnefndar.

Í ráðuneytinu er nú unnið að því að ganga frá úrskurði og standa vonir til þess, að hann verði tilbúinn innan skamms tíma.

Ráðuneytinu þykir miður að mál þetta skuli hafa dregist nokkuð á langinn, en til þess liggja þær ástæður, sem áður hafa verið greindar.“

V.

Hinn 9. nóvember 1991 var kveðinn upp úrskurður umhverfisráðuneytisins í málinu. Í niðurstöðu úrskurðarins segir svo:

„Niðurstaða

Af hálfu kæranda er því haldið fram, að með því byggingarleyfi sem hér ræðir um, hafi verið brotin lög og reglugerðir.

Sérstaklega er bent á:

1. Grenndarréttur hafi verið brotinn á kærendum.
 2. Útreikningur á nýtingarhlutfalli standist ekki.
- Samkvæmt því er krafist, að byggingarleyfið verið felld úr gildi.

Um 1. lið

Hinn 15. nóvember 1990 staðfesti Félagsmálaráðuneytið tillögu að deiliskipulagi, er tekur til lóðarinnar nr. 20 við [X-götu]. Það er ekki á valdsviði Umhverfisráðuneytis að meta málsmeðferð eða efni þess skipulags, sem staðfest var af þar til bæru stjórnvaldi, Félagsmálaráðuneyti, sbr. auglýsingu nr. 476/1990.

Þar segir, að málið hafi hlotið þá meðferð sem skipulagslög nr. 19/1964 mæla fyrir um.

Eins og kunnugt er tók Umhverfisráðuneyti ekki við meðferð skipulags- og byggingarmála fyrir en 1. janúar 1991, sbr. 14. og 15. gr., sbr. 20. gr. laga nr. 47/1990.

Á það má og benda að skv. staðfestu skipulagi, dags. 3. mars 1963, var gert ráð fyrir verulegri byggð á því svæði, sem kæran tekur til.

Um 2. lið

Um nýtingarhlutfall voru fyrst sett lagaákvæði í skipulagslögum nr. 19/1964 og eru þau ákvæði enn í gildi: 13. gr., sbr. og 11. gr. Í 13. gr. segir: „ . . . nýtingarhlutfall er hlutfallið milli samanlagðs gólfflatar húss og lóðarsvæðis.“

Í byggingarreglugerð nr. 292/1979 eru ákvæði um nýtingarhlutfall í gr. 5.1. og gr. 3.2.6., en þessi ákvæði veita harla litla leiðbeiningu um hvernig staðið skuli að út-reikningum á nýtingarhlutfalli.

Í Skipulagsreglugerð nr. 381/1985 segir svo í gr. 1.1.:

„Skipulagsáætlun er samkvæmt skipulagslögum og þessari reglugerð, áætlun um skipulag tiltekins landsvæðis, sveitarfélags eða tiltekins hluta sveitarfélags. Skipulags-áætlun skal setja fram í greinargerð ásamt nauðsynlegum uppdráttum og sérteikningum.“

Samkvæmt þessu er greinargerð hluti af staðfestu skipulagi. Í greinargerð, sem fylgdi áðurgreindu deiliskipulagi, augl. nr. 476/1990 segir meðal annars á þessa leið:

„Ekki getur því talist eðlilegt að reikna nýtingu á venjulegan hátt fyrir [X-götu] 20, þ.e. að leggja saman flatarmál allra hæðanna og deila með flatarmáli lóðar. Út úr slíkum útreikningi kæmi misvísandi tala. Húsið er sérstakt að því leyti, að það er með tvo kjallara með bílastæðum, lofthæð er lítil og húsið að miklu leyti opið. Eðlilegt mat á nýtingu gæti verið, að bera saman við nýtingu á jafnstóru verslunar- og skrifstofuhúsi.“

Í slíku húsi væru bílastæðakjallarar neðanjarðar ekki reiknaðir með í nýtingarútreikningum. Gólfplatarmál yrði því rúmmál (ofanjarðar) deilt með 3.6, sem er venjuleg lofthæð á verslunar- og skrifstofuhúsum. Gólfplötur hæðar verður þannig reiknaður 3.388 m^2 í stað 5.361 m^2 og nýting lóðar því 1.88 í stað 2.97. Viðmiðunarnýting á Laugavegssvæði er 1.3 til 2.0 samkvæmt greinargerð Aðalskipulags Reykjavíkur 1984–2004, bls. 27.“

Í staðfestingu skipulagsins virðist Umhverfissráðuneytinu felast viðurkenning á þessu sjónarmiði. Þeirri staðfestingu telur ráðuneytið sig ekki geta hagggað, sbr. það sem áður segir um valdsvið þess.

Þetta merkir hins vegar ekki, að Umhverfissráðuneytið sé efnislega sammála þeirri afgreiðslu, sem þetta mál hefur hlotið. Það telur ýmsa efnislega annmarka á þeirri byggingu, sem nú er að rísa á [X-götu] 18 (sic), en hins vegar telur það sig bresta vald til að haggga við því, sem segir í hinu staðfesta skipulagi.

Afgreiðsla á máli þessu hefur dregist langt umfram það, sem eðlilegt er. Skýring á því kemur fram í bréfi til umboðsmanns Alþingis, dags. 11. október sl.

Kannað var sérstaklega, hvort unnt væri að láta fram fara umhverfiskönnun svo sem ráðuneytið hefur þegar ákveðið tvisvar í sambandi við umsóknir um staðfestingu skipulags. Sú var hins vegar niðurstaðan, að slík könnun gæti ekki haft áhrif á niðurstöðu í þessu máli.

Ályktarorð

Krafa eigenda [Y-götu] og stjórnar [Z] um það, að byggingarleyfi fyrir bílastæðahús á lóðinni nr. 20 við [X-götu], sem samþykkt var í Byggingarnefnd Reykjavíkur 14. febrúar 1991 og staðfest á fundi Borgarstjórnar Reykjavíkur 21. sama mánaðar, verði felld úr gildi, er ekki tekin til greina.“

VI.

Í álitinu mínu, dags. 9. júní 1992, tók ég fyrst til umfjöllunar afgreiðslutíma málsins af hálfu umhverfissráðuneytisins. Því næst vék ég að nauðsyn skýringa á afgreiðslutöfum máls. Loks tók ég til meðferðar frestun á réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Sagði svo um þessa þrjá þætti í álitinu:

„1. Afgreiðslutími málsins

Með bréfi, dags. 4. apríl 1991, báru þau A og B fram kæru sína út af veitingu umrædds byggingarleyfis. Barst kærán umhverfissráðuneytinu hinn 5. apríl 1991. Úrskurður í

málinu var hins vegar ekki kveðinn upp fyrr en 9. nóvember 1991, eða 127 dögum eftir að lögskipaður þriggja mánaða frestur rann út, sem ráðuneytið hafði til afgreiðslu málsins skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, en síðastgreint ákvæði hljóðar svo:

„Telji einhver rétti sínum hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðar umhverfisráðherra innan þriggja mánaða, frá því honum varð kunnugt um ályktunina. Umhverfisráðherra skal kveða upp úrskurð sinn um ágreininginn innan þriggja mánaða frá áfrýjun, og skal hann áður hafa leitað umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar (byggingarnefndar) og Skipulagsstjórnar.“

Nær samhljóða ákvæði er að finna í greinum 2.1.3. og 2.1.4. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 með síðari breytingum.

Eins og áður segir, barst umhverfisráðuneytinu umrædd kæra 5. apríl 1991. Með bréfi 9. apríl 1991 óskaði umhverfisráðuneytið umsagnar byggingarfulltrúans í Reykjavík um málið. Hinn 10. apríl 1991 sendi umhverfisráðuneytið Skipulagsstjórn ríkisins bréf í sama tilgangi. Hinn 12. apríl 1991 ritaði ráðuneytið byggingarnefnd Reykjavíkur bréf og krafði um skýringar á því, hvers vegna ekki hefði verið framfylgt ótvíræðum lagaákvæðum greinar 3.4.1. byggingareglugerðar nr. 292/1979. Með umsögn, dags. 28. apríl 1991, svaraði Skipulag ríkisins fyrrnefndu bréfi ráðuneytisins og með bréfi, dags. 17. maí 1991, svaraði byggingarnefnd erindum ráðuneytisins.

Hinn 22. júlí 1991 ritaði síðan umhverfisráðuneytið Skipulagsstjórn ríkisins og Byggingarnefnd Reykjavíkur á ný bréf, þar sem beðið var um umsögn vegna kæru stjórnar Z, sem hafði borist ráðuneytinu 22. maí 1991. Í síðarnefnda bréfinu segir m.a. svo:

„Eftir að ráðuneytinu barst umbeðin umsögn frá Byggingarnefnd Reykjavíkur um kæru hrl. [D] fyrir hönd [A] og [B] kom innan tilskilins frests ný kæra framsett fyrir hönd stjórnar [Z].

Kæra þessi er að efni til nánast samhljóða áðurnefndri kæru, en af vangá var kæra þessi ekki umsvifalaust send til umsagnar er hún barst ráðuneyti.“

Svar Skipulags ríkisins við fyrrnefndu erindi ráðuneytisins er dagsett 12. ágúst 1991 og svar byggingarnefndar 6. september 1991.

Ég get fallist á það með umhverfisráðuneytinu, að eðlilegt hafi verið að nokkur bið yrði á afgreiðslu umrædds máls vegna þess að málið var þýðingarmikið og ráðuneytið hafði nýlega tekið við þeim málaflokki, sem hér var um að ræða. Ég er einnig sammála ráðuneytinu um það, að erfiðleikum hafi valdið, að starfsmaður, sem ráðinn hafði verið, kom ekki strax til starfa.

Þess ber hins vegar að gæta, að kæra sú, sem ráðuneytinu bar að úrskurða, varðaði mál, sem bæði kærendur og handhafar byggingarleyfis höfðu verulega fjárhagslega hagsmuni af að yrði lokið sem fyrst. Var því brýn ástæða fyrir ráðuneytið að leita lausnar á þeim vanda, sem stafaði af því að fastir starfsmenn voru ekki tiltækir, með því til dæmis að setja hæfan mann til að vinna umrætt verk. Hefur ekki komið fram, að slíkrar lausnar hafi verið leitað eða hún ekki verið tæk af einhverjum ástæðum. Þá var það fallið til þess að valda töfum á afgreiðslu málsins, að kæra Z var ekki send Skipulagsstjórn ríkisins og byggingarnefndar Reykjavíkur fyrr en raun bar vitni.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín, að ekki hafi verið réttlætt, að úrskurður í kærumáli þeirra A og B skuli ekki hafa gengið fyrir en 127 dagar voru liðnir frá því að lögmaletum fresti til afgreiðslu málsins lauk. Samrýmist þessi töf hvorki settum lögum né vönduðum stjórnsýsluháttum. Skal hér áréttað, að stjórnvöldum ber að haga meðferð mála með þeim hætti að tryggt sé að lögmaletir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir.

2. Skýringar á töfum á afgreiðslu málsins

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að stjórnvöldum beri að svara erindum, sem þeim berast, svo fljótt sem verða má. Hins vegar eru viðfangsefni, sem ráðuneytum berast, margvísleg og tekur úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma. Sum erindi eru þess eðlis, að fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla þeirra muni taka nokkurn tíma. Á þetta til dæmis við um mál, þar sem afla þarf umsagna annarra aðila svo og gagna. Dragist hins vegar af einhverjum ástæðum afgreiðsla lengur en ætla verður að aðilar geri ráð fyrir, er brýnt að tafir á svörum við erindum séu skýrðar fyrir þeim. Jafnframt ber þá að upplýsa, eftir því sem kostur er, ástæður tafanna og hvenær úrlausnar sé að vænta. Slíkir stjórnsýsluhættir eru nauðsynlegt skilyrði eðlilegra samskipta almennings og stjórnvalda og þess trausts, sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi.

Af gögnum málsins er ljóst, að ráðuneytið sendi kæranda ekki bréf, sem skýrði tafir á afgreiðslu kærumsálsins, fyrr en 14. ágúst 1991 og þá að undangenginni sérstakri fyrirspurn kæranda. Hafði þá afgreiðsla málsins dregist meira en einn mánuð fram yfir lögskipaðan afgreiðslufrest málsins. Telja verður, að sérstakt tilefni hafi verið fyrir ráðuneytið að senda aðilum máls slíkt bréf miklu fyrr, þar sem í upphafi meðferðar málsins mátti vera ljóst, að meðferð þess myndi af ýmsum ástæðum geta tekið lengri tíma en aðilar máttu gera ráð fyrir. Einnig ber hér að hafa í huga, að kændur höfðu borið fram kröfu um stöðvun byggingarframkvæmda og upplýsingar um gang málsins gátu því skipti þá verulegu máli vegna annarra úrræða, sem til greina komu.

Gefur þetta, að mínum dómi, tilefni til þess, að ráðuneytið hugi að reglum sínum um svör við erindum, er því berast, og framkvæmd þeirra. Vísa ég í því efni til þeirra sjónarmiða, er fram komu í áliti mínu frá 29. desember 1989 (sjá SUA 1989, bls. 83).

3. Frestun á réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar

A og B hafa einnig kvartað yfir því, að umhverfisráðuneytið hafi ekki stöðvað byggingarframkvæmdir á lóðinni X-götu 20, á meðan málið var til meðferðar í ráðuneytinu.

Með bréfi þeirra A og B 7. mars 1991 var farið fram á, að framkvæmdir að X-götu 20 yrðu stöðvaðar, þar til kæra sú, sem þau voru með í undirbúningi, hefði verið úrskurðuð. Með bréfi, dags. 10. apríl 1991, svaraði ráðuneytið því til, að það „gæti ekki átt hlut að stöðvun framkvæmda“ af þeim ástæðum meðal annars, að fyrir lægi byggingarleyfi, staðfest af byggingarnefnd og borgarstjórn Reykjavíkur.

Með bréfi, dags. 3. september 1991, var ítrekað af hálfu A og B, að framkvæmdir á lóðinni X-götu 20 yrðu stöðvaðar af ráðuneytinu, þar til niðurstaða lægi fyrir í kærumsálinu.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 11. október 1991, kom fram, að ráðuneytið fengi ekki séð, að það hefði heimild til þess að stöðva framkvæmdir á umræddri lóð, hvorki samkvæmt 6. gr. skipulagslaga né öðrum lagaákvæðum.

Það er almenn regla í stjórnsýslurétti, að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki sjálfkrafa réttaráhrifum stjórnsýsluákvörðunar. Í nokkrum tilvikum eru lögfestar undantekningar frá þessari meginreglu. Má þar sem dæmi nefna 2. málslið 4. mgr. 2. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, þar sem fram kemur að óheimilt sé að hefja eða halda áfram framkvæmdum samkvæmt byggingarleyfi, leiti skipulagsstjóri úrskurðar umhverfisráðherra um gildi þess. Þá má einnig finna sett ákvæði, er þræða milliveginn og heimila æðra stjórnvaldi að fresta réttaráhrifum stjórnsýsluákvörðunar, á meðan mál er til meðferðar, þar sem sérstakar ástæður mæla með því, sbr. t.d. 2. málslið 2. mgr. 56. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna.

Í ólögmaletum tilvikum verður að telja, að æðra stjórnvald hafi oft á tíðum heimild til þess að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds, á meðan kæra er til meðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæla með því. Telja verður, að slík heimild sé til dæmis fyrir

hendi, þegar hvort tveggja er, að heimild er til kæru máls til æðra stjórnvalds og hið æðra stjórnvald fer jafnframt með yfirstjórn þeirra mála, sem um er að ræða, og getur í sumum tilvikum tekið upp mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Þegar æðra stjórnvald hefur slíkt vald og getur bæði fellt ákvörðun lægra stjórnvalds úr gildi og tekið nýja ákvörðun, verður að líta svo á, að æðra stjórnvald geti þá gert það, sem minna er, að fresta réttaráhrifum ákvarðana lægra stjórnvalds, á meðan mál er til kærumeðferðar hjá því, ef sérstakar ástæður mæla með því. Þar sem telja verður, að umhverfisráðuneytið hafi að meginstefnu slíka stöðu samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, sbr. 1. mgr. 1. gr., 4. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 6. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, sbr. 14. gr. laga nr. 47/1990, og 3. mgr. 1. gr., 3. gr., 2. mgr. 6. gr., 1. mgr. 7. gr., 7. og 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990, verður að líta svo á, að umhverfisráðuneytið hafi heimild til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds í byggingarmálum, á meðan þau eru til kærumeðferðar hjá ráðuneytinu, ef sérstakar ástæður mæla með því.

Við úrlausn þess, hvort beita hafi átt þessu úrræði í máli því, sem hér er til athugunar, verður meðal annars að líta til þess sjónarmiðs, hve líklegt hafi verið að ákvörðun lægra stjórnvalds yrði breytt í úrskurði ráðherra. Þess vegna er ekki fært að leysa úr umræddu álitaefni, nema að taka úrskurð ráðuneytisins, dags. 9. nóvember 1991, til efnislegrar umfjöllunar. Þar sem ekki hefur verið kvartað yfir efnisúrlausn ráðuneytisins í málinu og lögmaður A og B hefur tjáð mér, að í athugun sé, hvort bera eigi umræddan úrskurð undir dómstóla, hef ég ákveðið að kanna þennan þátt málsins ekki frekar að svo stöddu, sbr. 3. tl. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

VII.

Meginatriði niðurstöðu minnar voru samkvæmt framansögðu svohljóðandi:

„Það er niðurstæða mín í máli þessu, að afgreiðsla umræddrar kæru A og B hafi tekið of langan tíma. Einnig hafa tafir á afgreiðslu málsins, sem fyrirsjáanlegar voru, ekki verið skýrðar nægjanlega snemma fyrir aðilum málsins.

Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér af framan, tel ég, að umhverfisráðuneytið hafi heimild til þess að fresta réttaráhrifum kærðra ákvarðana í byggingarmálum, ef sérstakar ástæður mæla með því. Er ástæða til að áréttta, að kærumeðferð til umhverfisráðuneytisins yrði í sumum tilvikum í raun þýðingalaus, væri slík heimild ekki fyrir hendi. Af þessum sökum tel ég sérstaka ástæðu til þess, að sett verði skýrt ákvæði í byggingarlögum um slíka frestunarmeðferð umhverfisráðuneytisins, til þess að taka hér af allan vafa. Af þessu tilefni er álit þetta einnig sent forseta Alþingis, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

VIII.

Með bréfi, dags. 18. desember 1992, spurdist ég fyrir um það hjá umhverfisráðuneytinu, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu.

Svar umhverfisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 18. febrúar 1993, og segir þar meðal annars svo:

„Í tímans rás hafa margvísleg vandamál komið upp við framkvæmd gildandi skipulagslaga nr. 19/1964, ásamt síðari breytingum, og gildandi byggingarlaga nr. 54/1978, ásamt síðari breytingum. Meðal annars af þeirri ástæðu fól núverandi umhverfisráðherra þeim [. . .], skipulagsstjóra ríkisins og [. . .], formanni Sambands íslenskra sveitarfélaga, að semja frumvarp til laga um skipulags- og byggingarmál og var frumvarpið lagt fram til kynningar á 115. löggjafarþingi. Umhverfisnefnd tók frumvarpið

til efnislegrar meðferðar og leitaði eftir umsögnum. Frumvarpið var að nýju lagt fram á 116. löggjafarþingi, skömmu fyrir jól, og hefur nú verið mælt fyrir því.

Ráðuneytið telur að þar sem nýtt frumvarp til skipulags- og byggingarlaga hefur verið lagt fram á Alþingi, þar sem er að finna heimild til þess að fresta réttaráhrifum kærðra ákvarðana í byggingarmálum, sé ekki sérstök ástæða til þess að breyta gildandi byggingarlögum. Samkvæmt 38. gr. frumvarpsins er sérstakri úrskurðarnefnd heimilt, að kröfu kæranda, að leggja það fyrir sveitarstjórn að láta stöðva framkvæmdir þar til úrskurður nefndarinnar liggur fyrir en stöðvunin má þó eigi standa lengur en í tvo mánuði. Hins vegar kann að vera að 38. gr. frumvarpsins sé ekki nægilega víðtæk og mun ráðuneytið athuga það mál sérstaklega með tilliti til álits yðar og koma ábendingum þar að lútandi til þingnefndar, ef ástæða þykir til.

Kæmi upp sambærilegt tilfelli og var í máli nr. 497/1991 myndi ráðuneytið að öllum líkindum fara að áliti yðar og væntanlega beita þeirri heimild sem þér teljið að ráðuneytið hafi að meginstefnu til, sbr. 1. mgr. 1. gr., 4. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 6. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, sbr. 14. gr. laga nr. 47/1990, og 3. mgr. 1. gr., 3. gr., 2. mgr. 6. gr., 1. mgr. 7. gr., 7. og 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990, ef sérstakar ástæður mæltu með slíku.“

4.0. Foreldrar og börn.

- 4.1. Afgreiðslutími máls. Álitsumleitan. Kröfugerð málsaðila. Lögmæt sjónarmið við skipan forsjár. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur úrskurðar í forsjármáli. Viðtaka gagna. (Mál nr. 596/1992)

X bar fram kvörtun f.h. A út af meðferð og niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í ágreiningsmáli A og fyrrverandi eiginkonu hans, B, um forsjá barna þeirra C og D.

A taldi í fyrsta lagi að ekki hefði átt að taka við skýrslu móðursystur konunnar, en A áleit skýrsluna meðandi og særandi í sinn garð. Umboðsmaður benti á, að málsaðilar ættu rétt á því að koma að gögnum og upplýsingum til þess að upplýsa málsatvik. Bæri stjórnvaldi að taka á móti öllum gögnum frá aðilum, sem almennt væru til þess fallin að upplýsa mál. Stjórnvaldi bæri hins vegar að hafna viðtöku á gögnum, sem væru óviðkomandi því stjórnsýslumáli, er í hlut ætti. Þó að umrædd skýrsla móðursystur konunnar hefði ekki verið til þess fallin að koma að gagni við úrlausn málsins, hefði hún snert málið engu að síður og taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til að gagnrýna ráðuneytið fyrir að hafa tekið við henni, en óumdeilt væri, að A hefði fengið aðgang að skýrslunni og tækifæri til að tjá sig um hana.

Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að málinu hefði ekki verið vísað til Barnaverndarráðs Íslands. Umboðsmaður áréttaði, að á stjórnvöldum hvíldi sú skylda að afla fullnægjandi upplýsinga um málsatvik, áður en það afgreiddi mál. Á stjórnvöldum hvíldi hins vegar einnig sú skylda að afgreiða mál svo fljótt sem unnt væri. Takmarkist því rannsókn máls við það að afla þeirra upplýsinga, sem almennt yrði að telja nauðsynlegar til þess að hægt væri að taka rétta ákvörðun í málinu. Bæri að forðast að draga mál á langinn með því að afla umsagna og gagna, sem lítil þörf er á. Með tilliti til þeirra upplýsinga og gagna, sem aflað hafði verið, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun ráðuneytisins að tefja ekki úrlausn málsins, eins og á stóð, með því að afla umsagnar Barnaverndarráðs Íslands, enda væri ekki lögboðið að afla skyldi slíkrar umsagnar.

Í þriðja lagi kvartaði A yfir því, að rökstuðningur úrskurðar ráðuneytisins í málinu væri haldinn annmörkum, þar sem ekki væri vikið að því, hvers vegna niðurstaða barnaverndarnefndar hefði ekki verið lögð til grundvallar. Umboðsmaður gerði grein fyrir þeim kröfum, sem gera bæri til efnis rökstuðnings úrskurða ráðuneytisins í forsjármálum. Taldi hann, að úrskurður ráðuneytisins uppfyllti almennt þessar kröfur. Hins vegar taldi hann, að æskilegt hefði verið, eins og málið var vaxið, að skýrar hefði komið fram, hvaða sjónarmið lágu til grundvallar því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið komst að annarri niðurstöðu í málinu en meirihluti barnaverndarnefndar.

Í fjórða lagi kvartaði A yfir því, að ekki hefði verið tekin afstaða af hálfu ráðuneytisins til þeirrar kröfu sinnar, að þau hjónin fengju hvort sitt barnið til forsjár. Þar sem ekki varð séð af gögnum máls, að slík krafa hefði verið gerð, taldi umboðsmaður ekki tilefni til athugasemda við þennan þátt málsins.

Í fimmta lagi kvartaði A yfir því, að úrskurður ráðuneytisins væri byggður á ólögmætum sjónarmiðum. Á því væri byggt, að umgengni barna og móður myndu ganga erfiðar og valda meira álagi á börnin en umgengni föður og barna, ef forsjá yrði falin móður. Umboðsmaður benti á, að í VIII. kafla þágildandi barnalaga nr. 9/1981 væri mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna. Í 1. mgr. 40. gr. laganna kæmi fram, að barnið ætti rétt á umgengni við það foreldri sitt, sem ekki

hefði forsjá þess, og væri foreldrinu skylt að rækja umgengni og samneyti við barn sitt. Þessi réttur foreldra og barna nyti sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Með þetta í huga féllst umboðsmaður ekki á, að við ákvörðun forsjár, hefði verið óheimilt að líta til þess sjónarmiðs, hvernig ætla mætti, að umgengnisréttur yrði sem greiddastur við það foreldri, sem ekki fengi forsjána. Þá taldi A, að óheimilt hefði verið að byggja á því, að ungur aldur barnanna mælti með því, að konunni yrði fengin forsjá þeirra. Umboðsmaður taldi að skilja yrði rökstuðning úrskurðarins svo, að byggt hefði verið á því sjónarmiði, að það mætti með því, að forsjá barnanna yrði falin því foreldri, sem börnin töldust tengdari og háðari. Hefði það verið heimilt, enda hefði ráðuneytinu borið að líta meðal annars til þess, hvaða skipan forsjár barnanna hentaði hag þeirra og þörfum best, sbr. 1. mgr. 38. gr. laga nr. 9/1981. Þá taldi A einnig, að óheimilt hefði verið að byggja á því sjónarmiði, að góð reynsla hefði komist á skipan forsjárinnar í höndum móðurinnar. Umboðsmaður féllst ekki á, að óheimilt hefði verið að líta til þess við forsjárskipan hvaða reynsla hefði fengist af bráðabirgðaforsjá. Hins vegar féllst hann á það með A, að þar sem forsjármál drægjust oft mjög á langinn, án þess að aðilar gætu þar nokkuð að gert, gæti þetta sjónarmið oft verið óhagstætt því foreldri, sem ekki færi með bráðabirgðaforsjána. Taldi umboðsmaður þetta sýna, hve brýnt það væri, að ekki tæki langan tíma að afgreiða forsjármál. Að síðustu taldi A, að óheimilt hefði verið að byggja á því sjónarmiði, að það mælti með forsjá í höndum móður, að börnin mundu þá áfram búa á sínu gamla heimili og því yrði minni röskun á högum þeirra en ella. Umboðsmaður féllst heldur ekki á, að óheimilt hafi verið að líta til þessa sjónarmiðs og ekki yrði séð af málsgögnum, að því hefði verið gefið meira vægi en efni stóðu til.

Loks kvartaði A yfir því í sjötta lagi, hve langan tíma það tók að afgreiða málið hjá barnaverndarnefnd og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Umboðsmaður taldi að koma yrði í veg fyrir ónauðsynlegan drátt á afgreiðslu þessara mála. Áleit hann sérstaka ástæðu til að málum þessum væri hraðað bæði af tilliti til barna og foreldra. Bæri þar einnig að hafa í huga, að aðstæður þær, sem ákvörðun um forsjá byggðist á, breyttust gjarnan undir rekstri máls, þegar afgreiðsla þess tæki langan tíma.

I.

Héraðsdómslögmaðurinn X bar fram kvörtun f.h. A út af meðferð og niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í ágreiningsmáli A og fyrrverandi eiginkonu hans, B, um forsjá barna þeirra C og D, sbr. úrskurð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 1992.

Kvörtun A beindist fyrst og fremst að eftirtöldum atriðum:

1) Að tekið hefði verið við skýrslu móðursystur konunnar, en A taldi skýrsluna meiðandi og særandi í sinn garð.

2) Að málinu hefði ekki verið vísað til Barnaverndarráðs Íslands.

3) Að rökstuðningur úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 1992, væri haldinn annmörkum, þar sem ekki væri vikið að því, hvers vegna niðurstaða barnaverndarnefndar hefði ekki verið lögð til grundvallar.

4) Að ekki hefði verið tekin afstaða af hálfu ráðuneytisins til þeirrar kröfu mannsins, að hjónin fengu hvort sitt barnið til forsjár.

5) Að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 1992, væri byggður á ólögmatum sjónarmiðum, en þar væri byggt á því:

a) Að líkur væru taldar til þess, að umgengni barna og móður myndu ganga erfiðar og valda meira álagi á börnin en umgengni föður og barna, ef forsjá yrði falin móður, vegna þess meðal annars að maðurinn væri haldinn reiði í garð konunnar.

b) Að réttara væri að fela móðurinni forsjá barnanna vegna ungs aldurs þeirra.

c) Að góð reynsla hefði komist á skipan forsjárinnar í höndum móðurinnar.

d) Að það mælti með forsjá í höndum móður, að börnin myndu þá áfram búa á sínu gamla heimili og því yrði minni röskun á högum þeirra en ella.

6) Að of langan tíma hefði tekið að afgreiða málið hjá barnaverndarnefnd og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Með bréfi, dags. 15. apríl 1992, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér í bréfi, dags. 19. ágúst 1992. Með bréfi, dags. 25. ágúst 1992, gaf ég A síðan kost á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 4. september 1992.

Í bréfi mínu, dags. 9. nóvember 1992, gerði ég X svohljóðandi grein fyrir niðurstöðum mínum í máli A:

II.

„1. Viðtaka skýrslu móðursystur konunnar.

Í fyrsta lagi er kvartað yfir því, að tekið hafi verið við skýrslu móðursystur konunnar, en þér teljið að skýrslan sé meiðandi og særandi í garð [A].

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta atriði:

„Vegna ummæla í bréfi lögmanns mannsins um að í niðurstöðu úrskurðar ráðuneytisins um forsjá barnanna til bráðabirgða hafi verið vitnað til greinargerðar [móðursystur konunnar] óskar ráðuneytið að taka fram, að vísun til greinargerðar þessarar í umræddum úrskurði gæti gefið ástæðu til að ætla að á henni hafi verið byggt, eða hún lögð til grundvallar í málinu. Ráðuneytið vill sérstaklega taka fram, að svo var ekki, enda styðst ráðuneytið við þá meginreglu, að leggja ekki til grundvallar úrskurðum skýrslur og yfirlýsingar sem fram koma af hálfu aðstandenda aðila eða annarra aðila tengdum þeim.“

Áður en ákvörðun er tekin í máli, ber stjórnvaldi að sjá til þess að málsatvik séu nægjanlega upplýst. Aðilar máls eiga rétt á því að koma að gögnum og upplýsingum til þess að upplýsa málsatvik. Ber stjórnvaldi að taka á móti öllum gögnum frá aðilum, sem almennt eru til þess fallin að upplýsa mál. Stjórnvaldi ber hins vegar að hafna viðtöku á gögnum, sem eru óviðkomandi því stjórnsýslumáli, er í hlut á.

Umrædd skýrsla móðursystur konunnar var ekki til þess fallin að koma að gagni við úrlausn málsins, enda var að sögn ráðuneytisins ekki á henni byggt. Skýrslan snerti málið engu að síður og tel ég ekki ástæðu til að gagnrýna dóms- og kirkjumálaráðuneytið fyrir að hafa tekið við henni. Er óumdeilt, að maðurinn fékk aðgang að þessari skýrslu og tækifæri til að tjá sig um hana. Af þessum sökum tel ég ekki ástæðu til athugasemda af minni hálfu við þennan þátt málsins.

2. Málinu var ekki vísað til Barnaverndarráðs Íslands.

Þá er kvartað yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi ekki vísað málinu til Barnaverndarráðs Íslands til þess að fá úr því skorið, hvort umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur væri nægilega vel unnin.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta atriði:

„Ástæða þess að ráðuneytið leitaði ekki að eigin frumkvæði umsagnar barna-

verndarráðs í umræddu máli er sú, að ráðuneytið taldi sig hafa þær upplýsingar, er það þyrfti til þess að taka ákvörðun í málinu. Ráðuneytið hefði hins vegar að öllum líkindum orðið við óskum aðila málsins, annars eða beggja, um að senda það til umsagnar barnaverndarráðs hefðu af þeirra hálfu komið fram um það óskir, en svo var ekki.

Ráðuneytið bendir sérstaklega á í þessu sambandi, að í bréfi lögmanns mannsins til ráðuneytisins, dags. 21. janúar 1992, segir, að af hálfu konunnar hafi verið vikið að hugsanlegri ósk um að mál aðila fengi meðferð hjá barnaverndarráði. Því sé hins vegar alfarið mótmælt að málinu verði vísað til barnaverndarráðs. Af þessu, svo og öðrum ummælum í bréfi lögmannsins, hlýtur að mega ráða, að hann hefur á því tíma-marki talið málið það vel upplýst að unnt væri að taka það til úrskurðar. Það var einnig álit ráðuneytisins, eins og áður greindi.“

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. þágildandi barnalaga nr. 9/1981 og 2. mgr. 47. gr. laga nr. 60/1972 skyldi dóms- og kirkjumálaráðuneytið úrskurða, hvort foreldra skyldi fara með forsjá barns við skilnað eða samvistarslit, þegar foreldra greindi á. Bar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að ráða málinu til lykta, að fenginni umsögn barnaverndarnefndar, eftir sanngirni og því, sem best þætti henta hag og þörfum barns.

Á stjórnvöldum hvílir sú skylda að afla fullnægjandi upplýsinga um málsatvik, áður en það afgreiðir mál, eins og áður segir. Á stjórnvöldum hvílir hins vegar einnig sú skylda að afgreiða mál svo fljótt sem unnt er. Takmarkast því rannsókn máls við það að afla þeirra upplýsinga, sem almennt verður að telja nauðsynlegar til þess að hægt sé að taka rétta ákvörðun í málinu. Ber að forðast að draga mál á langinn með því að afla umsagna og gagna, sem lítil þörf er á.

Urlausn stjórnvalda um ágreining foreldra um forsjá barna er vandasöm og varðar mikilvæga hagsmuni foreldra og barna. Er því sérstök ástæða til að vanda meðferð slíkra mála. Í umræddu máli hafði dóms- og kirkjumálaráðuneytið aflað lögboðinnar umsagnar barnaverndarnefndar, en þar á meðal voru greinargerðir tveggja félagsráðgjafa og sálfræðings. Þá sést af gögnum máls, að aðilar þess hafi lagt sig fram við að upplýsa málið. Aðilar óskuðu ekki eftir því að málið væri sent Barnaverndarráði Íslands til umsagnar. Var því ennfremur hafnað af hálfu mannsins með bréfi, dags. 21. janúar 1992, þar sem „ekkert það má finna að meðferð umsagnaraðila og starfsmanna nefndarinnar á máli þessu, sem réttlætir að máli þessu verði vísað til umsagnar Barnaverndarráðs. . .“, eins og segir í fyrrnefndu bréfi.

Að framansögðu athuguðu og með tilliti til þeirra upplýsinga og gagna, sem aflað hafði verið, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að tefja ekki urlausn málsins, eins og á stóð, með því að afla umsagnar Barnaverndarráðs Íslands, enda er ekki lögboðið að afla skuli slíkrar umsagnar.

3. Rökstuðningur úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Þá er kvartað yfir því, að rökstuðningur úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 1992, sé haldinn annmörkum, meðal annars vegna þess að ekki sé vikið að því, hvers vegna niðurstaða barnaverndarnefndar hafi ekki verið lögð til grundvallar.

Eins og nánar greinir í skýrslu minni fyrir árið 1989, bls. 70–71, tel ég að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu beri að rökstyðja skriflega úrskurði sína í forsjármálum.

Almennt ber að ganga út frá því, að í rökstuðningi fyrir úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins skuli greina þær réttarheimildir, sem ákvörðun er byggð á. Ef ákvörðunin byggist á lögskýringu, sem ekki er almennt þekkt á umræddu sviði, ber stuttlega að gera grein fyrir henni. Að því leyti sem ákvörðun byggist á mati, ber að greina þau megin-sjónarmið, sem matið byggist á, og loks, þegar ástæða er til, ber að rekja í stuttu máli þær

upplýsingar um málsatvik, sem þyngst hafa vegið á metunum, og þá sérstaklega þegar staðreyndir máls eru umdeildar. Hafa ber rökstuðning það greinargóðan að aðili fái skilið, hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú, sem raun varð á. Almennt verður þess ekki krafist, að ákvörðunum stjórnvalda fylgi ítarlegur rökstuðningur. Þegar um er að ræða úrskurð æðra stjórnvalds, eins og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, verður hins vegar að gera ríkari kröfur í þeim efnum, þar sem réttaröryggi skiptir þar miklu og hér er um að ræða svo mikilsverð úrlausnarefni fyrir foreldra og börn.

Rökstuðningur úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 1992, hljóðar svo:

„Með hliðsjón af gögnum málsins telur ráðuneytið báða foreldra hæfa til að fara með forsjá barnanna og telur þá geta veitt börnunum fullnægjandi uppeldisaðstæður. Af gögnum málsins verður einnig ráðið að foreldrarnir hafa bæði tekið virkan þátt í umönnun barnanna frá fyrstu tíð og að forsjá þeirra verði vel borgið í höndum hvors foreldris sem er. Einnig kemur fram að báðir foreldrar geri sér vel grein fyrir ástandi og líðan barna sinna og séu í stakk búnir til að sinna þeim. Með vísun til þessa telur ráðuneytið að ekki sé þörf á að kanna málið nánar en gert hefur verið.

Peir kostir sem mæla með forsjá hvors foreldris um sig virðast vera nokkuð jafnir. Þegar þannig hagar til er erfitt fyrir úrskurðaraðila að ákvarða um forsjá barna. Verður að líta til allra þátta málsins og meta heildstætt, út frá því grundvallarsjónarmiði hvað best henti hagsmunum barna, hjá hvoru foreldri betra er að forsjá liggja.

Peir kostir sem virðast mæla með föður sem forsjáraðila eru einkum þeir, skv. umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að honum láti ívið betur að setja börnunum skýr mörk, auk þess sem hann virðist hafa meiri stöðugleika og hlýju til að bera og vera sveigjanlegri þegar um er að ræða að taka mið af þörfum barnanna. Í áður nefndri greinargerð félagsráðgjafa barnaverndarnefndar Reykjavíkur er þó bent á í þessu sambandi, að staða hans krefjist meiri sveigjanleika þar sem móðir hefur haft forsjá barnanna til bráðabirgða í tæpt ár.

Peir kostir sem virðast mæla með móður sem forsjáraðila eru einkum þeir að hér er um tvær ungar telpur að ræða og skv. sálfræðiskýrslu þeirri sem liggur fyrir í málinu virðist eldri telpan hafa jákvæðari tengsl við móður og virðist telja að móðir komi betur á mótis við þarfir hennar fyrir alúð og umhyggju auk þess sem móðir virðist nú vera mikilvægasti einstaklingurinn í augum hennar. Þá ber að hafa í huga að góð reynsla er komin á skipan forsjár í höndum móður og umgengni barnanna við föður hefur verið rífleg og virðist hafa gengið nokkuð vel, þrátt fyrir að gögn málsins beri með sér að breytingar hafi átt sér stað á fyrirkomulagi umgenginnar. Einnig mælir það með forsjá í höndum móður að börnin munu þá áfram búa á sínu gamla heimili og því yrði minni röskun á högum þeirra en ella. Ekki verður heldur litið framhjá því, að málflutningur mannsins gefur til kynna að hann telur að konan sé illa fær um að annast börnin, þó hið gagnstæða liggja fyrir í málinu, og að skv. greinargerð félagsráðgjafanna er fylgdi umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur virðist enn búa með mannum reidi í garð konunnar vegna samvistarslitanna. Ráðuneytið telur að þetta álit mannsins á hæfni konunnar og hinar neikvæðu tilfinningar hans gagnvart henni leiði líkur að því að umgengni barnanna og móður myndi ganga erfiðar og valda meira álagi á þau heldur en umgengni föður og barna, ef forsjá yrði falin móður.

Þegar framangreind sjónarmið eru virt, svo og gögn málsins að öðru leyti, þykja þau rök sem mæla með móður sem forsjáraðila vega þyngra á metunum en þau sem mæla með föður. Með hliðsjón af því og með vísun til 38. gr. barnalaga nr. 9/1981, ber því að fela konunni forsjá beggja barnanna.

ÚRSKURÐARORÐ:

[B] skal hafa forsjá barnanna [C], f. . . ., og [D], f. . . .“

Telja verður, að rök úrskurðar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins uppfylli almennt þau skilyrði, sem ber að gera til rökstuðnings stjórnvalda og hér að framan eru rakin. Ég tel hins vegar, að æskilegt hefði verið, eins og málið var vaxið, að skýrar hefði komið fram, hvaða sjónarmið lágu til grundvallar því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið komst að annarri niðurstöðu en meirihluti barnaverndarnefndar Reykjavíkur.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir meðal annars svo um þetta atriði:

„Ráðuneytið vill í þessu sambandi sérstaklega benda á, að í umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur er ekki vikið að sálfræðiskýrslu [Y] sálfræðings, dags. 2. desember 1991, er ráðuneytið taldi mjög mikilvægt gagn við mat á því hvoru foreldra skyldi falin forsjá.

Í niðurstöðu sálfræðiskýrslunnar kemur fram, að á fjölskyldutengslaprófi hafi eldri telpan sent móður fleiri skilaboð en föður (10 á móti 7) og öll jákvæð. Boð þau er telpan sendi föður voru eins og segir í skýrslunni „einnig nær öll jákvæð“, en ekki öll eins og fullyrt er í bréfi lögmanns mannsins til yðar.

[. . .]

Með hliðsjón af framangreindu taldi ráðuneytið, að ofangreind skýrsla benti til þess að börnin, sérstaklega það eldra, hefði jákvæðari tengsl við móður en föður. Átti þetta ríkan þátt í að ráðuneytið úrskurðaði móður forsjá barnanna.“

Með tilliti til skýringa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda við þennan þátt málsins af minni hálfu.

4. **Krafa um að hvoru hjóna yrði falið forsjá hvors barnsins.**

Í fjórða lagi er kvartað yfir því, að ekki hafi verið tekin afstaða af hálfu ráðuneytisins til þeirrar kröfu mannsins, að hjónin hefðu hvort sitt barnið í forsjá sinni.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta atriði:

„Hér hlýtur að gæta misskilnings hjá lögmanninum.

Við fyrirtöku hjónaskilnaðarmáls aðila hjá borgardómaraembættinu í Reykjavík þann 22. mars 1991, gerði maðurinn þá kröfu að honum yrði falin forsjá beggja barnanna, sbr. endurrit úr hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur, dags. þann sama dag.

Í bréfi lögmanns mannsins til ráðuneytisins, dags. 21. mars 1991, var þess krafist aðallega, að manninum yrði falin forsjá beggja barnanna til bráðabirgða, en til vara, að honum yrði til bráðabirgða falin forsjá eldra barnsins. Með úrskurði ráðuneytisins, dags. 12. apríl 1991, var bæði aðal- og varakröfu mannsins um forsjá barnanna til bráðabirgða, hafnað.

Pegar kom að því að ákvarða um endanlega forsjá barnanna laut krafa mannsins að því, samkvæmt framansögðu, að honum yrði falin forsjá beggja barnanna. Í gögnum málsins er hvergi að finna neitt um, að maðurinn hafi haft uppi um þá varakröfu að honum yrði falin forsjá annars barnsins til frambúðar.“

Með vísan til skýringa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt málsins af minni hálfu.

5. Sjónarmið þau, sem niðurstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er byggð á.

Þá er kvartað yfir því, að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 16. mars 1992, sé byggður á ólögmætum sjónarmiðum.

Í fyrsta lagi teljið þér, að ólögmætt hafi verið að byggja á því, að umgengni barna og móður myndi ganga erfiðar og valda meira álagi á börnin en umgengni föður og barna, ef forsjá yrði falin móður, af þeim ástæðum meðal annars, að maðurinn væri haldinn reiði í garð konunnar.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta sjónarmið:

„Það sjónarmið er ríkjandi í barnarétti, eins og lögmaður mannsins benti rétti-lega á í bréfi sínu til ráðuneytisins, dags. 21. janúar 1992, að það atriði, hvort foreldra sé líklegra til að greiða fyrir umgengni barna og hins forsjárlausa foreldris, vegur þungt við ákvörðun um forsjá.“

Af gögnum málsins má ráða, að þann tíma sem forsjármálið var til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi faðir lengst af haft daglega umgengni við börnin, auk fastrar umgengni aðra hvora helgi. Ekki er unnt að ráða af gögnum málsins að móðir hafi reynt að standa í vegi fyrir umgengni, þó greinargerðir lögmanna aðila beri með sér að samningaumleitanir hafi staðið yfir á tímabili varðandi breyt-ingar á fyrirkomulagi umgengni.

Telja verður, miðað við fyrirliggjandi gögn í málinu, að umgengni föður og barna hafi verið ríflæg og gengið nokkuð vel. Þetta atriði meðal annarra taldi ráðu-neytið meðal kosta móður sem forsjáraðila barnanna.“

Í VIII. kafla þágildandi barnalaga nr. 9/1981 er mælt fyrir um gagnkvæman umgengn-ísrétt foreldra og barna. Í 1. mgr. 40. gr. laganna kemur fram, að barnið eigi rétt á um-gengni við það foreldri sitt, sem ekki hafi forsjá þess, og sé foreldrinu skylt að rækja um-gengni og samneyti við barn sitt. Þessi réttur foreldra og barna nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Af framansögðu verður ekki á það fallist að við ákvörðun forsjár, hafi verið óheimilt að líta til þess sjónarmiðs, hvernig ætla mætti að umgengnisréttur yrði sem greiðastur við það foreldri, sem ekki fengi forsjána.

Í öðru lagi teljið þér, að ólögmætt hafi verið að byggja á því, að ungur aldur stúlkn-anna mælti með því að konunni yrði fengin forsjá þeirra. Teljið þér, að í þessum rökum ráðuneytisins örlí á kynbundinni mismunun.

Í forsendum úrskurðarins segir svo um þetta atriði:

„Þeir kostir sem virðast mæla með móður sem forsjáraðila eru einkum þeir að hér er um tvær ungar telpur að ræða og skv. sálfræðiskýrslu þeirri sem liggur fyrir í málinu virðist eldri telpan hafa jákvæðari tengsl við móður og virðist telja að móðir komi betur á mótis við þarfir hennar fyrir alúð og umhyggju auk þess sem móðir virð-ist nú vera mikilvægasti einstaklingurinn í augum hennar.“

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta sjónarmið:

„Varðandi vísun ráðuneytisins til ungs aldurs barnanna í forsendum fyrir niður-stöðu vill ráðuneytið fyrst taka fram, að í úrskurðum þess kemur fyrir að vísað er til ungs aldurs barna, sem rökum fyrir að forsjá verði falin foreldri.“

Ráðuneytið telur að almennt megi gera ráð fyrir að ung börn séu, fremur en þau sem eldri eru, tengdari og háðari því foreldri, móður eða föður, sem sinnir grunn-þörfum þeirra, líkamlegum og andlegum.

Í máli því sem hér er til umfjöllunar bendir ráðuneytið á, að í fyrrgreindri sálfræðiskýrslu [Y] segir m.a., að móðir virðist vera mikilvægasti einstaklingurinn í augum eldra barnsins, [C]. Þá kemur fram í skýrslunni, að [C] virðist tengja meiri mýkt við tilvist móður og móðir á þannig helst að hjálpa henni að baða sig, breiða yfir hana á kvöldin og aðstoða hana við að klæðast. Ráðuneytið taldi að af þessu mætti ráða, að barnið væri tengt móður með jákvæðari hætti en föður.

Hvað varðar yngra barnið [D], kemur ekki fram í sálfræðiskýrslunni að hún geri upp á milli foreldra sinna í tengslum en sálfræðingur sá er framkvæmdi könnun getur þess þó, að hann hafi náð heldur „fátæklegu samspili“ við barnið. Ráðuneytið taldi hins vegar næsta víst að hið sama gildi um tengsl yngra barnsins, og hins eldra, við móður og hafði hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fyrr var getið um tengsl barns við það foreldri sem aðallega annast umönnun þess og því, að barnið hafði dvalið hjá móður frá samvistarlitum foreldra.

Með vísun til þess sem hér að ofan er rakið hafnar ráðuneytið ummælum í bréfi lögmanns mannsins um að í tilvísun ráðuneytisins til ungs aldurs barnanna örlí á kynbundinni mismunun.“

Skilja verður rökstuðning úrskurðarins svo, að byggt hafi verið á því sjónarmiði, að það mælti með því að forsjá barnanna yrði falið því foreldri, sem börnin töldust tengdari og háðari. Það var heimilt, enda bar dóms- og kirkjumálaráðuneytinu að líta m.a. til þess, hvaða skipan forsjár barnanna hentaði hag þeirra og þörfum best, sbr. 1. mgr. 38. gr. laga nr. 9/1981.

Í þriðja lagi er kvartað yfir því, að byggt hafi verið á því að góð reynsla hafi komist á skipan forsjárinna í höndum móðurinnar.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta sjónarmið:

„Í umsögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur kemur og fram, að athugun á börnunum hafi leitt í ljós að þau séu gerðarleg og þróttmikil og hafi búið við gott atléti á allan hátt. Af þessari athugun taldi ráðuneytið að draga mætti þá ályktun að vel hafi farið um börnin þann tíma er þau voru í forsjá móður og þ.a.l. góð reynsla fengin á skipan forsjár í hennar höndum. Meðal annars með hliðsjón af framanrituðu taldi ráðuneytið minni áhættu fólgnu í því að fela móður endanlega forsjá barnanna, en að raska því fyrirkomulagi er ríkt hafði í u.þ.b. ár og fela föður forsjá, sérstaklega með tilliti til þess að umsagnaraðili taldi að forsjá barnanna væri vel komin í höndum hvors foreldris um sig.“

Ekki verður fallist á, að óheimilt sé að líta til þess, hvaða reynsla hefur fengist af skipan bráðabirgðaforsjár við úrlausn á skipan forsjár barnanna. Hins vegar má fallast á það með yður, að þar sem forsjármál dragast oft mjög á langinn, án þess að aðilar geti þar nokkuð að gert, getur þetta sjónarmið oft verið óhagstætt því foreldri, sem ekki fer með bráðabirgðaforsjána. Tel ég þetta sýna, hve brýnt það er að ekki taki langan tíma að afgreiða forsjármál.

Í fjórða lagi er kvartað yfir því, að byggt hafi verið á því að það mælti með forsjá í höndum móður að börnin mundu þá áfram búa á sínu gamla heimili og því yrði minni röskun á högum þeirra en ella.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir svo um þetta sjónarmið:

„Það sjónarmið er . . . ríkjandi í barnarétti, að við ákvörðun um forsjá barna

skuli m.a. líta til þess hvort ákvörðun feli í sér röskun á stöðu þeirra og högum og hefur ráðuneytið oft í úrskurðum sínum vísað til þessarar röksemdar við ákvörðun um forsjá. Þegar um er að ræða mál þar sem báðir foreldrar eru hæfir til að fara með forsjá barna sinna, eins og hagar til í máli þessu, vegur það atriði að börn þurfi ekki að skipta um heimili/umhverfi, þyngra en endranær. Í máli því sem hér er til umfjöllunar lá fyrir að með því að fela móður forsjá, myndu börnin áfram búa á sama heimili, a.m.k. miðað við þær aðstæður er voru fyrir hendi á þeim tíma, og þ.a.l. yrði minni röskun á stöðu þeirra og högum en ef föður yrði falin forsjá. Þetta atriði var því eitt af þeim atriðum sem mæltu með forsjá í höndum móður.“

Ekki verður fallist á, að óheimilt hafi verið að líta til þess við úrlausn á skipan forsjár barnanna, hvort hún hefði í för með sér röskun á stöðu og högum þeirra. Hins vegar er það annað mál, að þegar báðir foreldrar eru hæfir til að fara með forsjá barnanna, og hafa auk þess báðir góðar heimilisáðstæður og nán tengsl við börn sín, hversu þungt vægi þetta sjónarmið á að hafa við úrlausn málsins. Ég tel þó ekki verða séð af gögnum málsins að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi lagt meira upp úr þessu sjónarmiði en efni stóðu til.

6. Afgreiðslutími málsins.

Loks er kvartað yfir því, hve langan tíma tók að afgreiða málið hjá barnaverndarnefnd og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Af gögnum máls sést, að hinn 22. mars 1991 óskuðu [A] og [B] skilnaðar að borði og sæng og settu fram kröfur um forsjá barna sinna. Hinn 16. mars 1992 var síðan kveðinn upp úrskurður af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um að [B] skyldi hafa forsjá barnanna.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. ágúst 1992, segir m.a. svo um þetta atriði:

„Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka fram, að það hefur ítrekað bent á, að meðferð forsjármála taki almennt of langan tíma sem að hluta til megi rekja til þess að mál þessi geta verið mjög tímafrek í meðferð og vinnslu. . . .“

Ég tek undir það, sem fram kemur í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, og tel að koma verði í veg fyrir ónauðsynlegan drátt á afgreiðslu þessara mála. Ég tel sérstaka ástæðu til að málum þessum sé hraðað bæði af tilliti til barna og foreldra. Ber þar einnig að hafa í huga, að aðstæður þær, sem ákvörðun um forsjá byggist á, breytast gjarnan undir rekstri máls, þegar afgreiðsla þess tekur langan tíma.“

III.

Í bréfi mínu til A tjáði ég honum, að með hliðsjón af gögnum málsins væri niðurstaða mín sú, að í tilefni af kvörtun þeirri, sem hér hefði verið fjallað um, væri ekki ástæða til annarra athugasemda en að framan greinir.

4.2.

Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni sínu.

(Mál nr. 600/1992)

A kvartaði yfir því, að dómsmálaráðuneytið hefði með úrskurði 13. mars 1992 gert henni að greiða G eitt lágmarksmeðlag með dóttur hennar frá 1. desember 1991 að telja til 18 ára aldurs. Úrskurður dómsmálaráðuneytisins var á því byggður, að G gæti samkvæmt 2. mgr. 23. gr. barnalaga nr. 9/1981 krafist þess, að A greiddi meðlag með S, enda væri

hún sjálfráða og í fóstri hjá G samkvæmt lögmati skipan og hefði búið hjá henni eftir að forsjárskyldu lauk.

Í bréfi, er ég ritaði A 22. september 1992, gerði ég henni grein fyrir niðurstöðum athugana minna með svofellnum hætti:

„Úrskurður dómsmálaráðuneytisins er kveðinn upp í tíð eldri barnalaga nr. 9/1981. Ber því við úrlausn þessa máls að byggja á þeim lögum. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 9/1981 eruð þér framfærsluskyldar gagnvart dóttur yðar S. . ., sbr. nú 9. gr. laga nr. 20/1992. Samkvæmt 15. gr. laga nr. 9/1981 getur dómsmálaráðuneytið úrskurðað þann, sem ekki sinnir framfærsluskyldu gagnvart barni, til að greiða framfærslueyri með því.

Í 2. mgr. 23. gr. laganna er kveðið á um það, hverjir geti krafist þess, að framfærslueyri sé ákveðinn og innheimtur. Þar segir, að sá, sem stendur straum af útgjöldum vegna framfærslu barns, geti krafist þess, að framfærslueyri sé ákveðinn og innheimtur, enda hafi viðkomandi forsjá barns eða hafi haft hana, er forsjárskyldu lauk, eða hafi barnið í fóstri samkvæmt lögmati skipan. Þar sem G. . . hefur aldrei haft forsjá S. . ., kemur hér til athugunar, hvort rétt sé að líta svo á, að S. . . sé í fóstri hjá henni samkvæmt lögmati skipan.

Samkvæmt 2. mgr. 35. gr. barnalaga nr. 9/1981 á barn rétt á forsjá foreldra sinna, þar til það verður sjálfráða. Skv. 1. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 verður maður sjálfráða 16 ára gamall. Í samræmi við þetta lýkur forsjárskyldu við 16 ára aldur. Samkvæmt 12. gr. lögræðislaga ræður sjálfráða maður einn öðru en fé sínu. Í þessu felst að sjálfráða maður ræður dvalarstað sínum og öðrum persónulegum högum, þ. á m. vistráðum ef því er að skipta. S. . . hefur af fúsum og frjálsum vilja og með fullri vitund foreldra sinna búið hjá G. . . frá því forsjárskyldu lauk. Telja verður, að þar sem S. . . er sjálfráða og hún býr hjá G. . . að eigin ósk og með fullri vitund og samþykki foreldra, jafngildi það því, að hún sé þar í fóstri samkvæmt lögmati skipan í skilningi 1. mgr. 23. gr. laga nr. 9/1981. Niðurstaðan er þá sú, að G. . . telst réttur aðili til að bera fram kröfu um greiðslu meðlags með henni. Samkvæmt þessu tel ég, að úrskurður ráðuneytisins sé í samræmi við lög og gefi ekki tilefni til sérstakra athugasemda af minni hálfu.

Samkvæmt 1. mgr. 23 gr. barnalaga nr. 9/1981, sbr. og 1. mgr. 19. gr. núgildandi barnalaga nr. 20/1992, tilheyrir framfærslueyri barni. Ég tel því að meðlag, sem yður hefur verið gert að greiða með dóttur yðar, eigi aðeins að nýta henni til framfærslu, og sé óviðkomandi starfskjörum þeim, sem hún kann að njóta vegna vinnuframlags síns á heimili G. . . Í barnalögum eða öðrum lögum eru hins vegar ekki sérstök fyriræli um það, hvornig haga skuli að öðru leyti meðferð framfærslueyris, sem greiddur er með barni, þegar aðstæður eru með þeim hætti, sem hér um ræðir. Dómsmálaráðuneytið skortir því lagagrundvöll til að gefa sérstök fyriræli í því efni. Ég tel því heldur ekki grundvöll til athugasemda af minni hálfu, að því er tekur til afstöðu ráðuneytisins að þessu leyti.“

Niðurstaða mín varð því sú, að ég taldi, að kvörtun A gæfi ekki tilefni til frekari afskipta af minni hálfu.

4.3. Rökstuðningur barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar. (Mál nr. 661/1992)

Í tilefni af tveimur úrskurðum barnaverndarráðs um takmörkun og afnám umgengnisréttar, er komið höfðu við sögu tveggja kvartana, sem beint hafði verið til umboðs-

manns, ákvað umboðsmaður að kanna úrskurði ráðsins um sviptingu forsjár og um umgengnisrétt. Með hliðsjón af nýjum lögum nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, sem taka áttu gildi 1. janúar 1993, og barnalaga nr. 20/1992 er gengið höfðu í gildi 1. júlí 1992, ákvað umboðsmaður að einskorða álit sitt við það athugunarefni, hvernig haga bæri rökstuðningi barnaverndaryfirvalda fyrir ákvörðunum um að svipta foreldri forsjá barns og ákvörðunum um að takmarka eða afnema umgengni milli foreldra og barna. Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt ákvæðum laga nr. 20/1992 og laga nr. 58/1992 bæri foreldrum bæði réttur og skylda til að fara með forsjá barna sinna. Einnig bæri foreldrum réttur og skylda til umgengni við börn sín og væri sá réttur óháður því, hvort foreldri færi með forsjá barns eða hvar barn dveldist. Nyti þessi réttur og skylda foreldra til að annast börn sín og eiga samneyti við þau verndar alþjóðlegra mannréttindasáttmála, sem Ísland væri aðili að, og skipti þar mestu 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Að lögum bæri barnaverndaryfirvöldum að ráða málum af þessu tagi til lykta með úrskurði, er skyldi vera skriflegur og rökstuddur. Ákvarðanir um sviptingu forsjár eða afnám eða takmörkun á umgengni, að lögmatum skilyrðum uppfylltum, fælu í sér frávík frá fyrrnefndum grundvallarreglum. Af því leiddi, að rökstuðningur fyrir slíkum ákvörðunum yrði að geyma greinargerð fyrir þeim atvikum og ástæðum, sem ákvörðun byggði á, auk tilvísunar til þeirra laga-ákvæða, sem við ættu. Almennar staðhæfingar um það, hvað barni væri fyrir bestu, án nánari útskýringa, dygði ekki sem rökstuðningur.

I.

Annar úrskurðurinn, dags. 10. nóvember 1988, takmarkaði umgengni milli föður og dóttur með þeim hætti, að þau skyldu hittast fjórum sinnum á ári, fjórar klukkustundir í senn, undir eftirliti barnaverndarnefndar. Ákvörðun þessi var í bréfi ráðsins til mín 1. febrúar 1989 studd þeim rökum, meðal annars, að dóttirin hefði ekki „þörf fyrir“ að hitta föður sinn oftár. Um mál þetta er nánar fjallað í álitu mínu frá 3. maí 1989 (SUA 1989:79).

Í hinum úrskurðinum, dags. 11. maí 1988, var hafnað með öllu umgengni milli föður og sonar, en foreldrar barnsins voru svipt forsjá þess. Í rökstuðningi barnaverndarráðs sagði meðal annars:

„Varðandi kröfu [A] um umgengni við [B] sér barnaverndarráð engin rök fyrir því að komið verði á sambandi milli þeirra feðga að svo stöddu. [A] og [B] hafa aldrei sést og ekkert bendir til þess að drengurinn hafi þörf fyrir umgengni við föður sinn. Barnaverndarráði er kunnugt um það, eins og áður sagði, að drengnum líður vel hjá fósturforeldrum sínum og telur að hann hafi þörf fyrir festu og öryggi í fósturinu sem umgengni við föður gæti hugsanlega truflað, enda er [B] aðeins þriggja ára gamall.“

Af ofangreindu tilefni ritaði ég barnaverndarráði svohljóðandi bréf 4. maí 1990:

„Ég vísa til fyrri bréfaskipta út af kvörtun [A], m.a. út af þeirri niðurstöðu barnaverndaryfirvalda, að synja honum algerlega um umgengni við son sinn [B]. Mér er ljóst, að aðstæður í máli þessu eru þær, að færa má veigamikil rök fyrir þessari niðurstöðu. Skoðun mín er hins vegar sú, eins og ég hef áður látið í ljósi í álitu frá 3. maí 1989 (Mál nr. 66/1988), að í VIII. kafla barnalaga, sbr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sé mælt fyrir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldra og barna. Þennan rétt sé hins vegar stundum óhjákvæmilegt að skerða eða jafnvel afnema, þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi og þá einkum þegar barni stafar hætta af umgengni við foreldri. Samkvæmt þessum sjónarmiðum, þarfnast skerðing og afnám umgengnisréttar jafnan sérstaks rökstuðnings. Ég tel, að orðalag úrskurðar barnaverndarráðs frá 11.

maí 1988 í máli [A] samrýmist naumast umræddum lagasjónarmiðum og frekari skýringar hafa ekki komið fram af hálfu ráðsins. Af ofangreindum ástæðum hef ég ákveðið að kanna úrskurði ráðsins um sviptingu forsjár og um umgengnisrétt. Ég óska eftir samráði við ráðið um fyrirkomulag þessarar athugunar, meðal annars um það, til hvaða tímabils athuginin taki. Stefán Már Stefánsson prófessor mun starfa með mér að þessari athugun og hef ég beðið hann að eiga tal við formann eða framkvæmdastjóra ráðsins um framkvæmdina.“

II.

Könnun sú, sem vísað er til í ofangreindu bréfi mínu frá 4. maí 1990, tók til úrskurða Barnaverndarráðs Íslands á árunum 1983–1990. Einnig átti Stefán Már Stefánsson, sem könnunina annaðist, viðræður við þáverandi formann barnaverndarráðs, Sigríði Ingvarsdóttur, og Björn Líndal, sem var formaður ráðsins á árunum 1983–1986. Stefán Már skilaði skýrslu um athugun sína 7. ágúst 1990. Í framhaldi af því fól ég Stefáni Má að kanna nokkur atriði í löggjöf nágrennaríkja um forsjá barna og umgengnisrétt barna og foreldra svo og um meðferð deilumála um forsjá og umgengnisrétt. Skilaði hann skýrslu um þetta efni 7. september 1991.

Fyrir Alþingi 1991 voru lögð tvö frumvörp til laga á því sviði, sem hér um ræðir. Annað var frumvarp til barnalaga og hitt frumvarp til laga um vernd barna og ungmenna. Bæði þessi frumvörp voru afgreidd sem lög á nefndu þingi. Eru það barnalög nr. 20/1992, sem gengu í gildi 1. júlí 1992, og lög nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna, sem taka gildi 1. janúar 1993.

Með hliðsjón af þessum nýju lögum hef ég ákveðið að takmarka álit mitt við það fhugunarefni, hvernig haga beri rökstuðningi barnaverndaryfirvalda fyrir ákvörðunum um að svipta foreldri forsjá barns og ákvörðunum um að takmarka eða afnema umgengni milli foreldra og barna.

III.

Í niðurstöðum álits míns, dags. 27. október 1992, sagði svo:

1.

„Samkvæmt meginreglum 29. gr. barnalaga nr. 20/1992, sbr. einkum 3. mgr. 29. gr., ber foreldrum bæði réttur og skylda til að fara með forsjá barna sinna. Foreldrum ber einnig réttur og skylda til umgengni við börn sín, sbr. VI. kafla barnalaga nr. 20/1992. Er sá réttur óháður því, hvort foreldri fer með forsjá barns eða hvar barn dvelur, sbr. 37. og 38. gr. barnalaga nr. 20/1992 og 33. gr. laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna. Sama viðhorf kemur fram í lögum nr. 60/1972 um stofnun og slit hjúskapar, sbr. 47. gr. Rétt er að hafa í huga, að þessi réttur og skylda foreldra til að annast um börn sín og eiga samneyti við þau, nýtur verndar alþjóðlegra mannréttindasáttmála, sem Ísland er aðili að, og skiptir þar mestu 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

2.

Samkvæmt lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna er barnaverndaryfirvöldum með vissum skilyrðum rétt að svipta foreldri forsjá barns og takmarka eða afnema umgengnisrétt þess. Rækilegri ákvæði eru um þetta í lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna. Ég tel ekki ástæðu til að fjalla nánar í áliti þessu um þessi skilyrði út af fyrir sig.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 53/1966 skal barnaverndarnefnd ráða öllum meiri háttar málum til lykta með úrskurði. Sama gildir um barnaverndarráð, sbr. 56. gr. laganna. Ákvarðanir um sviptingu forsjár og afnám eða takmörkun umgengnisréttar eru

meiri háttar mál í þessum skilningi. Skýrari ákvæði eru um þetta í lögum nr. 58/1992, sbr. 45. og 49. gr.

Úrskurðir barnaverndaryfirvalda um þau efni, er hér um ræðir, skulu vera skriflegir og rökstuddir, sbr. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 58/1992. Í síðastgreindu ákvæði er áréttað, að í úrskurði skuli rekja málavexti og greina forsendur og niðurstöður.

Sem fyrr er rakið ber foreldrum lögum samkvæmt réttur og skylda til að fara með forsjá barna sinna. Þá ber foreldrum einnig réttur og skylda til umgengni við börn sín. Ákvörðun um sviptingu forsjár, eða afnám eða takmörkun umgengnisréttar, að lögmæltum skilyrðum uppfylltum, fela í sér frávik frá þessum grundvallarreglum. Af þessu leiðir að rökstuðningur fyrir slíkum ákvörðunum verður að geyma greinargerð fyrir þeim atvikum og ástæðum, sem ákvörðun byggir á, auk tilvísunar til þeirra lagaákvæða, sem við eiga. Almenn staðhæfing um það, hvað barni sé fyrir bestu, án nánari útskýringa, er ekki nægjanlegur rökstuðningur fyrir umræddum ákvörðunum. Rökstuðningur, sem byggir á því sjónarmiði að barn hafi ekki þörf fyrir umgengni við foreldri, er ósamrýmanlegur framangreindum grundvallarreglum, auk þess sem lögin geyma ekki heimild til að byggja sviptingu eða takmörkun umgengnisréttar á þeirri ástæðu. Rökstuðningur, sem byggir á þessu sjónarmiði, er því andstæður 14. gr. laga nr. 53/1966, sbr. nú 45. gr. laga nr. 58/1992 og ekki í samræmi við vandaða stjórnsluhætti.

3.

Ég tel rétt, að vekja athygli félagsmálaráðuneytisins, menntamálaráðuneytisins og Barnaverndarráðs Íslands á ofangreindum sjónarmiðum mínum, að því er snertir rökstuðning fyrir ákvörðunum barnaverndaryfirvalda um sviptingu forsjár foreldra fyrir börnum sínum og um takmörkun eða afnám umgengnisréttar.“

5.0. Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins.

5.1.

Skilyrði fyrir úreldingarstyrkjum.

Úreldingarstyrkir til skipa, er hafa orðið fyrir altjóni.

Lagaheimild reglugerðar.

(Mál nr. 586/1992, 631/1992 og 692/1992)

Eigendur þriggja fiskiskipa töldu, að þau fyrirmæli 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, að fiskiskip, sem hefðu orðið fyrir altjóni, ættu ekki kost á úreldingarstyrk, hefðu ekki stöð í lögum. Umboðsmaður taldi, að hvorki lög nr. 40/1990, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, né lög nr. 4/1992, er breyttu fyrrnefndum lögum, geymdu bein fyrirmæli um, hvernig fara skyldi með umsóknir um úreldingu fiskiskipa, sem farist hefðu eða orðið fyrir altjóni. Þá væri enn fremur ekki að finna neina örugga staðfestingu fyrir því í lögskýringargögnum, að ætlast hefði verið til þess, að úreldingarstyrkur yrði greiddur í slíkum tilfellum. Niðurstaða umboðsmanns varð, að lög nr. 40/1990, sbr. lög nr. 4/1992, yrðu naumast skýrð svo, að þau fyrirskipuðu greiðslu úreldingarstyrks til skips, er farist hefði. Taldi hann, að umrædd ákvæði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992, væru ekki andstæð lögum. Þá hefði athugun hans ekki leitt í ljós, að skilyrði reglugerðarinnar hefði verið sett á grundvelli ólögmatra sjónarmiða.

Svo stóð á í tilviki A, að hann hafði afsalað sér rétti til þess, að endurnýja skip sitt til annars aðila, en skip hans hafði farist í febrúar 1992. Taldi A, að þá hefði komið í ljós, að nefnt skilyrði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992 væri andstætt ákvæðum laga nr. 40/1990. A hafði ekki lagt fram umsókn til Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins um styrk til úreldingar fiskiskips síns. Á hinn bóginn hafði A leitað eftir því við sjávarútvegsráðuneytið, að það hlutaðist til um það, að nefndu ákvæði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992 yrði breytt. Afstaða ráðuneytisins til þeirrar málaleitan lá fyrir í bréfi þess 18. mars 1992.

Í tilvikum B og C stóð svo á, að Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins hafði synjað umsóknum þeirra um styrk til úreldingar fiskiskipa þeirra, er höfðu farist í nóvember 1991 og í júní 1992. Kom fram í umsókn B, að fallið væri frá endurnýjunarrétti og að allar veiðiheimildir skipsins myndu flytjast yfir á annað skip í eigu B.

Í bréfi er ég ritaði B 6. nóvember 1992 tók ég upp bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 16. september 1992. Áður hafði ég með bréfi, dags. 27. júlí 1992, óskað eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar B og léti mér í té upplýsingar um aðdraganda að setningu umræddra fyrirmæla reglugerðar nr. 89/1992. Í bréfi ráðuneytisins sagði:

„Ráðuneytið vísar til bréfs umboðsmanns, dags. 27. júlí s.l., varðandi skilyrði fyrir greiðslu úreldingarstyrks úr Hagræðingarsjóði vegna fiskiskipsins [X], sem fórst hinn [dags].

Samkvæmt 1. gr. l. nr. 40/1990 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, sbr. l. nr. 4/1992, um breyting á þeim lögum, er hlutverk sjóðsins þrífætt, þ. á m. að stuðla að aukinni hagkvæmni í útgerð með því að laga stærð og afkastagetu fiskiskipastólsins að afrakstursgetu nytjastofna sjávar. Í því skyni skal sjóðurinn veita styrki til úreldingar fiskiskipa, enda sé tryggt að í stað hinna úreltu skipa komi ekki ný skip í fiskiskipaflotann og afkastageta flotans aukist ekki með öðrum hætti. Í 9. og 10. gr. laganna eins og þeim var breytt með l. nr. 4/1992 eru síðan nánari ákvæði um greiðslu úreldingarstyrkja. Í 9. gr. segir m.a. að sjóðurinn veiti einungis styrki til úreldingar

þeirra skipa sem gjaldskyld eru skv. 1. mgr. 4. gr. og í 10. gr. segir m.a. að skilyrði fyrir veitingu loforðs um styrk vegna úreldingar fiskiskips sé að eigandi þess skips lýsi því yfir að skipið verði tekið af skipaskrá, að réttur til endurnýjunar þess verði ekki nýttur og ennfremur að allar veiðiheimildir skipsins verði varanlega sameinaðar aflaheimildum annarra skipa.

Af hinum tilvitnuðu greinum er fullljóst að tilgangi laganna að þessu leyti er sjóðnum ætlað að ná með því „að veita styrki til úreldingar fiskiskipa“. Er hugsunin sú að með slíkri styrkveitingu verði útgerðum skipa gert kleift að hætta rekstri, greiða áhvílandi lán og kostnað vegna eyðingar skips. Styrkveitingarnar eru hugsaðar sem hvati til þess að menn vísvitandi og af ráðnum hug taki ákvörðun um úreldingu skips og eyðingu þess. Er raunar óþarfi að fara mörgum orðum um það að það er slík aðgerð sem felst í hugtakinu úrelding samkvæmt almennri málvenju. Er einnig óþarfi að orðlengja það að samkvæmt almennri málvenju teldist það fráleitt að tala um að skip hafi verið úrelt þegar það ferst. Samkvæmt framansögðu rúmast það ekki innan heimilda laganna samkvæmt beinu orðalagi þeirra að greiða styrk vegna skips sem farist hefur.

Fjárhagslegri aðstöðu útgerðar skips sem verður fyrir altjóni og fæst bætt að fullu verður heldur á engan hátt jafnað við aðstöðu þeirrar útgerðar sem úrelta vill skip sitt og lögin taka samkvæmt orðalagi sínu til. Farist skip eiga húftryggingabætur að gera útgerð þess eins setta fjárhagslega og fyrir tjónsatburð. Vilji útgerðaraðili hætta sjósókn er hann í slíkum tilvikum almennt í mun betri fjárhagslegri aðstöðu til að greiða upp veðskuldir og standa undir öðrum kostnaðarþáttum en ella. Ákvæðum laganna um styrki til úreldingar verður því traudla beitt með lögjöfnun eða rýmkaði skýringu um greiðslu styrkja til útgerðar skipa sem farist hafa vegna þess að ekki er um eðlislíkar aðstæður að ræða eða sambærilega þörf til styrkveitinga. Í samræmi við ótvírætt orðalag og tilgang laganna er því í 2. mgr. 6. gr. rgl. nr. 89/1992, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, tekið skýrt fram, að skilyrði fyrir því að heimilt sé að veita loforð um styrk til úreldingar sé að skip hafi ekki orðið fyrir altjóni þannig að fullar tryggingabætur verði eða hafi verið greiddar. Verður að telja að ráðherra sé óheimilt að ákveða viðtækara styrkveitingasvið að þessu leyti en lögin kveða á um enda fjármunir sjóðsins takmarkaðir og öll rýmkun lagaskilyrða af þessu tagi til þess fallin að tæma sjóðinn og knýja þar með fram lækkun styrkveitingarhlutfallsins vegna eiginlegra úreldinga á allra næstu misserum.

Í rökstuðningi fyrirtækisins með kvörtun sinni til umboðsmanns er fullyrt að stjórn Hagræðingarsjóðs eða fyrirsvarsmenn Fiskveiðasjóðs Íslands hafi ráðið efnisatriðum í 6. gr. rgl. nr. 89/1992 og í þeim efnunum látið stjórnast af persónulegri óvild í garð kæranda. Ráðuneytið vísar þessum aðdróttunum algjörlega á bug. Sjávarútvegsráðherra ber samkvæmt ákvæði 12. gr. laga nr. 65/1992 að setja reglugerð um starfsemi Hagræðingarsjóðs. Við setningu reglugerðar um sjóðinn ber sjávarútvegsráðherra að hafa samráð við stjórn Hagræðingarsjóðs sbr. 2. ml. 1. mgr. 9. gr. laganna. Auk þess vill ráðuneytið benda á að það er viðtekin venja í sjávarútvegsráðuneytinu að leita álits hjá hinum ýmsu hagsmunasamtökum í sjávarútvegi um allar meiriháttar ákvarðanir sem teknar eru með reglugerðum. Var það gert við setningu reglugerðar um Hagræðingarsjóð. Ráðuneytið hefur enga ástæðu til að ætla að annarleg sjónarmið hafi legið að baki afstöðu fulltrúa þeirra samtaka sem leitað var til við áður en reglugerð um Hagræðingarsjóð var sett.“

Upplýsingar um meðferð Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins á umsókn B og gögn málsins bærust mér með bréfi sjóðsins, dags. 23. september 1992.

Í bréfi mínu til B sagði síðan svo:

„Skv. 1. gr. laga nr. 40/1990, sem gengu í gildi 1. janúar 1991, skal stofna sjóð, er nefnist Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins. Hlutverk sjóðsins er meðal annars að auka hagkvæmni í útgerð. Um það segir svo í 2. mgr. 1. gr. laganna:

„Sjóðurinn skal stuðla að aukinni hagkvæmni með því að laga stærð og afkastagetu fiskiskipastólsins að afrakstursgetu nytjastofna sjávar. Í þessu skyni skal sjóðurinn kaupa fiskiskip sem kunna að vera til sölu á hverjum tíma og selja þau úr landi eða eyða þeim og ráðstafa veiðiheimildum sem honum eru fram-seldar eða úthlutað er til hans. Þá er sjóðnum heimilt að veita styrk til úreldingar skipa enda sé tryggt að í stað hinna úreltu skipa komi ekki ný skip í fiski-skipaflotann eða að afkastageta flotans aukist með öðrum hætti.“

Í almennum athugasemdum í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 40/1990, segir, að styrkir til úreldingar fiskiskipa séu háðir því, að skip sé úrelt, án þess að nýtt skip komi í þess stað. Þá segir ennfrémur í skýringum við 1. gr. frumvarpsins, að „Markmiði sínu getur sjóðurinn einnig náð með því að veita styrki til úreldingar skipa, enda sé tryggt að úreldingin leiði ekki til þess að skip bætist í flotann eða að endurnýjunarréttur verði nýttur með öðrum hætti“. (Alþt. 1989, A-deild, bls. 1251.)

Ákvæði 4. mgr. 7. gr. laga nr. 40/1990 eru svohljóðandi:

„Styrkir vegna úreldingar skipa, sbr. lokamálslið 1. gr., mega aldrei nema meira en 1/10 hluta húftryggingaverðs skips. Ráðherra setur með reglugerð nán-ari ákvæði um úreldingarstyrki samkvæmt þessari málsgrein.“

Þegar litið er til orðalags 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1990, verður að ætla að í tilvís-un ofangreinds ákvæðis til lokamálsliðar 1. gr. sé átt við lokamálslið 2. mgr. 1. gr. lag-anna. Í skýringum við 6. gr. framangreinds frumvarps, er síðar varð 7. gr. laganna, segir á þessa leið:

„Sjóðurinn getur einnig rækt hlutverk sitt með því að veita styrki til úreld-ingar fiskiskipa. Slíkir styrkir verða að sjálfsögðu algerlega háðir því að skipi sé fargað án þess að nýtt skip komi í flotann í þess stað og án þess að endurnýjunar-réttur þess sé nýttur með öðrum hætti, t.d. til stækkunar annarrar nýsmíðar. Þessum styrkjum er ætlað að vera hvati til að útvegsmenn sameini veiðiheimildir skipa, sem úrelt eru, veiðiheimildum annarra skipa sem fyrir eru í flotanum. Styrkir þessir munu einungis nema litlu broti af markaðsverði viðkomandi skips og er 1/10 hluti af húftryggingarmati sett sem algert hámark. Ráðherra er ætlað að kveða nánar á um úreldingarstyrki þessa með reglugerð.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 1253)

Með stoð í fyrrnefndum lögum var sett reglugerð nr. 156/1991 um Hagræðingar-sjóð sjávarútvegsins. Í 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar segir:

„Skilyrði fyrir að stjórn sjóðsins sé heimilt að veita loforð um styrk vegna úreldingar fiskiskips er að þinglýstur eigandi þess lýsi því yfir að skipið verði tek-ið af skipaskrá, að réttur til endurnýjunar þess verði ekki nýttur og að allar veiðiheimildir skipsins verði varanlega sameinaðar aflaheimildum annarra fiski-skipa.“

Með lögum nr. 4/1992 var ýmsum ákvæðum laga nr. 40/1990 breytt. Svofelld ákvæði eru nú í 1. gr. laganna:

„Sjóðurinn skal stuðla að aukinni hagkvæmni í útgerð með því aðlaga stærð og afkastagetu fiskiskipastólsins að afrakstursgetu nytjastofna sjávar. Í þessu skyni skal sjóðurinn veita styrki til úreldingar fiskiskipa, enda sé tryggt að í stað hinna úreltu skipa komi ekki ný skip í fiskiskipaflotann eða að afkastageta flotans aukist með öðrum hætti.“

Í almennum athugasemdum í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 4/1992, er meðal annars tekið fram:

„Með þessu frumvarpi er lagt til að talsverðar breytingar verði gerðar á lögum um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins. Í fyrsta lagi er lagt til að hlutverk sjóðsins verði einfaldað verulega frá því sem gildandi lög um sjóðinn gera ráð fyrir. Tilgangur þessarar breytingar er að stuðla að raunhæfri fækkun fiskiskipa.

...

Samkvæmt gildandi lögum um Hagræðingarsjóð er sjóðnum heimilt að greiða úreldingarstyrki sem nema allt að 10% af húftryggingarmati fiskiskipa. Skilyrði fyrir greiðslu slíkra styrkja er að aflaheimildir þess fiskiskips, sem úrelt er, verði sameinaðar varanlega aflaheimildum annarra fiskiskipa í flotanum. Reynslan hefur sýnt að þetta hlutfall er of lágt því að sjóðnum hefur nánast ekki borist fullgild umsókn um greiðslu styrks. Hafa margir útgerðarmenn frekar kosið að selja endurnýjunarrétt fiskiskipa sem aflaheimildir hafa verið fluttar af eða að halda þeim til veiða á vagnýttum tegundum. Þetta mun hins vegar leiða til vaxandi sóknar í þessar tegundir og getur þannig flýtt fyrir að grípa verði til þess að setja hámarksaflla á fleiri tegundir en nú er. Þá liggja allmörg fiskiskip bundin við bryggju þar sem ákvörðun hefur ekki verið tekin um hvernig skipin skulu nýtt. Hætt er við að sum þessara skipa muni verða nýtt til stækkunar á nýjum skipum. Með því að hækka þetta hlutfall í allt að 30% af húftryggingaverðmæti er gert ráð fyrir að hægt verði að ná umtalsverðum árangri í að fækka fiskiskipum.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1294.)

Í 6. gr. laga nr. 4/1992, er breytti 7. gr. laga nr. 40/1990 og varð 9. gr. laganna, er tekið fram, að úreldingarstyrkur skuli vera tiltekið hlutfall af húftryggingarverðmæti fiskiskips, að hámarki 30%. Í 7. gr. laga nr. 4/1992, er breytti 8. gr. laga nr. 40/1990 og varð 10. gr. laganna segir:

„Skilyrði fyrir veitingu loforðs um styrk vegna úreldingar fiskiskips er að eigandi þess lýsi því yfir að skipið verði tekið af skipaskrá, að réttur til endurnýjunar þess verði ekki nýttur og enn fremur að allar veiðiheimildir skipsins verði varanlega sameinaðar aflaheimildum annarra fiskiskipa.

Óheimilt er að greiða úreldingarstyrk fyrr en fyrir liggur vottorð Siglingamálastofnunar ríkisins um afskráningu skipsins af skipaskrá og yfirlýsing frá sjávarútvegsráðuneytinu um að allar aflaheimildir skipsins hafi varanlega verið sameinaðar aflaheimildum annarra skipa og fallið hafi verið frá rétti til endurnýjunar skipsins.“

Í skýringum við 6. gr. frumvarpsins, er varð að 7. gr. laga nr. 4/1992, segir, að með framangreindum skilyrðum sé tryggt að greiðsla úreldingarstyrks úr sjóðnum muni í öllum tilvikum leiða til að dragi úr afkastagetu fiskiskipaflotans. (Sjá Alþt. 1991, A-deild, bls. 1296.)

Reglugerð nr. 89/1992 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, sem birt var í B-

deild Stjórnartíðinda 10. mars 1992, leysti af hólmi fyrrnefnda reglugerð nr. 156/1991. Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar er það skilyrði sett fyrir því, að stjórn sjóðsins geti veitt loforð um styrk til úreldingar fiskiskips, að skip hafi „ . . . ekki orðið fyrir al tjóni þannig að fullar tryggingarbætur verði eða hafi verið greiddar út“. Í 2. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 89/1992 segir, að umsóknir um úreldingarstyrk, sem hafi borist stjórn sjóðsins fyrir gildistöku laga nr. 4/1992, án þess að hljóta afgreiðslu, skuli stjórn sjóðsins afgreiða í samræmi við ákvæði laga nr. 4/1992 og reglugerðina.

Lög nr. 40/1990 voru síðan endurútgefin sem lög nr. 65/1992 um Hagræðingar-sjóð sjávarútvegsins.“

Með bréfi 3. nóvember 1992 og bréfum, dags. 6. nóvember, gerði ég þeim A, B og C grein fyrir niðurstöðum athugana minna á kvörtunum þeirra. Niðurstaða mín í málunum var efnislega sú sama. Í niðurstöðum bréfs míns til B frá 6. nóvember 1992 sagði svo:

„Mál það, sem kvörtun [B] lýtur að, snýst í fyrsta lagi um það, hvort heimilt hafi verið samkvæmt ákvæðum laga nr. 40/1990, sbr. nú lög nr. 65/1992, að setja fyrrnefnt skilyrði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992. Í öðru lagi lýtur kvörtun [B] að því, að umrætt skilyrði hafi verið byggt á ólögumætum sjónarmiðum.

Hvorki lög nr. 40/1990 né lög nr. 4/1992 geyma sérstök fyrirmæli um, hvernig fara skuli með umsóknir um úreldingu fiskiskips, sem hefur farist eða orðið fyrir al tjóni. Þá er ennfremur ekki að finna skýr ummæli í lögskýringargögnum um, að ætlu-
nin hafi verið að greiða úreldingarstyrk til skipa, þegar svo stæði á. Það er niður-
staða mín, að lög nr. 40/1990, sbr. lög nr. 4/1992, verði naumast skýrð svo, að þau fyr-
irskipi greiðslu styrks til úreldingar skips, sem farist hefur. Tel ég því, að umrædd
ákvæði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992 séu ekki andstæð lögum.

Þá hefur athugun mín á gögnum málsins ekki leitt í ljós, að framangreint skilyrði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992 hafi verið sett á grundvelli ólögmatra sjónar-
miða.“

Niðurstaða mín í málum A, B og C varð því sú, að ég taldi ekki ástæðu til þess að fjalla frekar um mál þau er kvartanir þeirra lutu að.

6.0. Húsnæðismál.

6.1.

Lán úr Byggingarsjóði ríkisins. Vaxtaákvörðanir. Birting stjórnvaldserinda. (Mál nr. 218/1989)

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins, að seinni hluti láns til hans úr Byggingarsjóði ríkisins skyldi bera 4,5% vexti í stað 3,5%, en það hefðu verið gildandi kjör, er A skilaði inn nauðsynlegum gögnum vegna lánsins og hefði fullnægt öllum skilyrðum af sinni hálfu til þess að fá það greitt. Þá taldi A, að afgreiðsla lánsins hefði dregist óeðlilega eftir að nauðsynlegum gögnum hefði verið skilað. A hafði verið tilkynnt um lánveitinguna með bréfi Húsnæðisstofnunar, dags. 11. nóvember 1989. Hann kvaðst hafa skilað umbeðnum gögnum 30. nóvember 1989 og búist við, að lánsféð yrði greitt daginn eftir. Upplýst hefði verið, að greiðsla lánsins drægist vegna anna til 8. desember 1989. Áður hefðu vextir hækkað úr 3,5% í 4,5% frá og með 6. desember 1989. Eftir umþóttun reit A undir skuldabréf 20. desember 1989 og fékk lánsféð greitt degi síðar. Umboðsmaður taldi, að ekki væru fullnægjandi lagarök til að finna að þeirri framkvæmd Húsnæðisstofnunar ríkisins, að vaxtakjör umrædds láns til A skyldu fara eftir ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 5. desember 1989. Ákvörðun ríkisstjórnar hefði verið í samræmi við 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988, er veitti ríkisstjórninni vald til einhliða breytinga á lánskjörum. Í tilkynningu Húsnæðisstofnunar til A um lánveitinguna hefði verið tekið fram, að lánið kæmi til greiðslu eftir 1. desember 1989 og lánskjör yrðu þau, er giltu við greiðslu. Þá hefði viðhlítandi skýring komið fram á þeim tíma, er hefði liðið frá tilkynningu um veitingu lánsins og þar til það kom til útborgunar. Umboðsmaður var hins vegar þeirrar skoðunar, að félagsmálaráðuneytið hefði átt að sjá til þess, að vaxtaákvörðun þessi yrði birt í Lögbirtingablaði í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti og 3. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldserinda. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins, að sá háttur yrði framvegis hafður á um vaxtaákvörðanir samkvæmt 3. mgr. 16. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. lög nr. 47/1991 um breytingu á þeim lögum.

I.

Hinn 14. desember 1989 leitaði til mín A, og kvartaði yfir þeirri ákvörðun Húsnæðisstofnunar ríkisins, að seinni hluti láns til hans úr Byggingarsjóði ríkisins skyldi bera 4,5% vexti í stað 3,5%, en það voru gildandi kjör, er A skilaði inn nauðsynlegum gögnum vegna lánsins og hafði fullnægt öllum skilyrðum af sinni hálfu til þess að fá það greitt. Þá taldi A, að afgreiðsla lánsins hefði dregist óeðlilega eftir að nauðsynlegum gögnum hafði verið skilað.

II.

Málavextir voru þeir, að með bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins, dags. 11. nóvember 1989, var A tilkynnt að honum hefði verið veittur seinni hluti láns til nýbyggingar. Í prentuðum texta tilkynningarinnar var tekið fram, að lánið væri veitt „. . . með þeim kjörum, sem í gildi verða, þegar greiðsla lánsins fer fram, sjá nánar ákvæði í skuldabréfi“ og að það kæmi „. . . til greiðslu eftir 1. DES. 1989“. Þá var óskað eftir því, að A útvegaði nánar tilgreind skjöl. Hinn 30. nóvember 1989 kvaðst A hafa afhent umbeðin skjöl á afgreiðslustað lánsins, hjá veðdeild Landsbanka Íslands, og þá búist við því, að lánsféð yrði greitt daginn eftir, líkt og verið hefði með afgreiðslu á fyrri hluta lánsins. Hann hefði þó fengið þær upplýsingar, að vegna anna yrði ekki unnt að greiða honum lánsféð fyrr en 8.

desember 1989. Áður höfðu vextir af lánum Byggingarsjóðs ríkisins hækkað úr 3,5% í 4,5% frá og með 6. desember 1989. Þegar þetta varð ljóst, kvaðst A hafa tekið sér umþóttunartíma, en hafi ákveðið að rita undir veðskuldabréf vegna lánsins 20. desember 1989 og fengið það greitt daginn eftir. Í prentuðum texta skuldabréfsins er tekið fram, að ársvextir séu 3,5%. Í kaupnótu vegna skuldabréfsins, dags. 20. desember 1989, er A fékk senda, kemur fram að vaxtadagur sé 20. desember 1989 og að vextir af láninu séu 4,5%.

III.

Hinn 29. desember 1989 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Húsnæðisstofnun ríkisins léti mér í té upplýsingar og gögn um nefnda vaxtahækkun. Svarbréf stofnunarinnar, dags. 8. janúar 1990, er svohljóðandi:

„Í tilefni af bréfi yðar, ds. 29. desember 1989, skal yður hér með tjáð það, sem að neðan greinir:

1. Með bréfi, dags. 5. desember 1989, tilkynnir Félagsmálaráðuneytið að ríkisstjórnin hafi ákveðið að vextir á lánnum úr Byggingarsjóði ríkisins verði svo sem þar er tilgreint frá og með 6. desember 1989. Í kjölfar þessa var ákveðið að vextir á öllum þeim lánnum, er kæmu til útborgunar í veðdeild L.Í. frá og með 6. desember 1989, yrðu í samræmi við efni bréfsins, undantekningarlaust og hvernig sem á stæði, enda eru öll skuldabréf Byggingarsjóðs ríkisins nú með ákvæðum um breytanlega vexti. Hefur því verið framfylgt þannig.
2. Framkvæmd vaxtahækkunarinnar nú er í fullu samræmi við það sem gerðist í júlí 1984, er vaxtahækkun fór síðast fram. Var henni hagað á nákvæmlega sama hátt og þá var gert. Til viðbótar skal þess getið, að þessi háttur er sá sami og innlánsstofnanir og aðrir fjárfestingalánasjóðir beita við hækkun vaxta, þ.e. að vextir hækka á öllum lánnum sem útborguð eru frá og með ákveðnum degi.
3. Enginn vafi er á því, að almenningi var fullkunnugt um að vaxtahækkun stóð fyrir dyrum. Hófu fjölmiðlar umræður um málið þegar er það hafði fengið afgreiðslu í húsnæðismálastjórn, en síðan liðu vikur þar til það kom til afgreiðslu í ríkisstjórninni. Á þeim tíma var það af og til rætt í fjölmiðlum.“

Í tilvitnuðu bréfi félagsmálaráðuneytisins frá 5. desember 1989 sagði meðal annars:

„Með vísan til 48. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 86/1988 hefur ríkisstjórnin ákveðið að frá og með 6. desember n.k. verði vextir á lánnum sem veitt eru úr Byggingarsjóði ríkisins eftirfarandi:

| Lánaflokkar: | Vextir: |
|----------------|---------|
| Nýbyggingar | 4,5% |
| Notaðar íbúðir | 4,5% |
| ...“ | |

Með ofangreindu bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins fylgdi bréf stofnunarinnar til félagsmálaráðherra frá 8. desember 1989, varðandi vaxtahækkun á árinu 1984, en þar kom m.a. fram:

„Með bréfi, dags. 12. júlí 1984, frá þáverandi félagsmálaráðherra, er stofnuninni

tilkynnt að ríkisstjórnin hafi samþykkt á fundi sínum sama dag, að vextir af veittum lánum frá og með 1. júlí 1984 til 31. desember 1984, skuli vera eftirfarandi:

Byggingarsjóður ríkisins: Vextir af lánum skv. 1.– 4. tl. og 7. tl. 11. gr. 1. nr. 60/1984 verði 3,5% og vextir af lánum skv. 5. og 6. tl. sömu laga verði 1%.

Byggingarsjóður verkamanna: Vextir af lánum sjóðsins verði 1%.

Vextir af lánum Byggingarsjóðs verkamanna hafa verið óbreyttir síðan en vextir af lánum Byggingarsjóðs ríkisins hækkuðu 6. desember s.l., þ.e. hækkunin nær til lána sem greidd voru út frá og með þeim degi.

Framkvæmd vaxtahækkunarinnar 1984 var með sama hætti og nú, þ.e. öll lán sem voru greidd úr veðdeild Landsbanka Íslands frá og með 1. júlí 1984 bera 3,5% og 1% vexti.

Í skuldabréf, sem gerð voru frá 1. júlí 1984 til 12. júlí 1984, voru lægri vextir skráðir, hins vegar þegar kom að fyrsta gjalddaga var reiknað með þeim vöxtum, sem tóku gildi hinn 1. júlí 1984.

Framkvæmdin var því með nákvæmlega sama hætti og nú.“

Tilvitnað bréf félagsmálaráðherra frá 12. júlí 1984 til Húsnæðisstofnunar ríkisins er svohljóðandi:

„Ríkisstjórnin samþykkti á fundi sínum í dag að vextir Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna af veittum lánum frá og með 1. júlí 1984 til 31. desember 1984 verði sem hér segir:

Byggingarsjóður ríkisins: Vextir af lánum skv. 1.–4. tl. og 7. tl. 11. gr. laga nr. 60/1984 verði 3 1/2% og vextir af lánum skv. 5. og 6. tl. sömu laga verði 1%.

Byggingarsjóður verkamanna: Vextir af lánum sjóðsins verði 1%.

Eins og fyrir segir gildir þessi ákvörðun um vexti til loka þessa árs, fyrir þann tíma verður kallað eftir tillögum um vexti af lánum byggingarsjóðanna fyrir árið 1985.“

IV.

Með bréfi, dags. 30. mars 1990, óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að félagsmálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Jafnframt óskaði ég upplýsinga um, hvort ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 5. desember 1989 um hækkun vaxta af lánum Byggingarsjóðs ríkisins hefði verið birt með einhverjum hætti. Skýringar félagsmálaráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 21. maí 1990, en þar segir meðal annars:

„Með vísan til 48. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 86/1988 með síðari breytingum tók ríkisstjórnin ákvörðun um að frá og með 6. desember 1989 skyldu vextir af lánum Byggingarsjóðs ríkisins til kaupa eða bygginga á íbúðarhúsnæði vera 4,5%. Í framhaldi af því var ákveðið á Húsnæðisstofnun ríkisins að öll lán sem afgreidd yrðu frá og með 6. desember 1989 bæru þessa vexti, óháð því hvort öllum skilyrðum lántakanda til að taka umrætt lán væru uppfyllt eða ekki. Þessi aðferð við hækkun vaxta er eins og tíðkast hjá öðrum lánastofnunum, þegar vöxtum er breytt.

Vöxtum af lánum Byggingarsjóðs ríkisins var síðast breytt á árinu 1984. Að þeirri breytingu var staðið með svipuðum hætti og í desember síðastliðnum. Með bréfi dagsettu 12. júlí 1984, frá þáverandi félagsmálaráðherra, var Húsnæðisstofnuninni tilkynnt að ríkisstjórnin hefði samþykkt á fundi sínum þann sama dag, að vextir

af veittum lánnum frá og með 1. júlí 1984 til 31. desember 1984, úr tilteknum lánaflokkum, skyldu hækkaðir í 3,5%.

Ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 5. desember 1989 um hækkun vaxta af lánnum Byggingarsjóðs ríkisins hefur ekki verið birt með sérstökum hætti.“

V.

Hinn 30. mars 1990 óskaði ég einnig eftir því, að Húsnaðisstofnun ríkisins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þá óskaði ég eftir því að stofnunin upplýsti, hver hefði verið algengasti afgreiðslutími lána úr sjóðnum, eftir að öllum skilyrðum til afgreiðslu hefði verið fullnægt, og að stofnunin skýrði jafnframt ástæður þess, ef sá tími, sem um var að ræða í máli þessu, væri lengri en algengast hefði verið.

Upplýsingar og skýringar Húsnaðisstofnunar ríkisins bárust mér með bréfi stofnunarinnar, dags. 28. maí 1991, og eru svohljóðandi:

„Ríkisstjórnin tók ákvörðun um hækkun á vöxtum lána Byggingarsjóðs ríkisins í byrjun desember 1989, samkv. 3. mgr. 48. gr. l. 86/1988 um Húsnaðisstofnun ríkisins. Vaxtabreytingarnar tóku gildi þann 6. desember 1989 og starfsmönnum Húsnaðisstofnunar var tilkynnt um þær daginn áður.

Hjálagt sendist bréf forstöðumanns veðdeildar Landsbanka Íslands varðandi afgreiðslutíma lána á þessum tíma.“

Tilvitnað bréf forstöðumanns veðdeildar Landsbanka Íslands er svohljóðandi:

„Með vísan til bréfs umboðsmanns Alþingis 6. maí 1991 varðandi kvörtun [A], viljum við upplýsa eftirfarandi.

Mjög algengt er við afgreiðslu nýrra lána frá Veðdeild L.Í. að smá bið verði þar til gengið hefur verið frá skuldabréfi eftir að viðskiptamaður hefur sent umbeðin gögn.

Biðin verður af því að útbúa þarf skuldabréf, fara yfir hvort öll veðskjöl séu eins og til er ætlast, og að ekkert vanti til þess að þinglýsing á skuldabréfi geti farið fram án athugasemda. Einnig þarf að kanna hvort veitt lán fari yfir þau mörk sem sett eru um heimild til veðsetningar í lögum um Húsnaðisstofnun ríkisins.

Þessu til viðbótar er sú skýring að mjög mismunandi er við afgreiðslu nýrra lána hve vinnuálag er mismunandi, þar sem algengast er að lánveitingar frá Húsnaðisstofnun séu afgreiddar sjaldan, og þá jafnvel hundruðum saman í einu.

Þegar mjög stór lánveiting hefur verið ákveðin, getur afgreiðslutími lengst nokkuð, og eru dæmi um allt upp í 14 daga.

Í því tilviki sem nefnt er í bréfi umboðsmanns Alþingis var um mikið vinnuálag að ræða, og því hætt við að margir aðrir en [A] hafi lent í sömu stöðu.“

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 5. maí 1992, var svohljóðandi:

„1.

Í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 60/1984 var ákveðið, að vextir veittra lána yrðu ákveðnir af ríkisstjórn Íslands, en ekki fastbundnir í lögum eins og verið hafði (sjá Alþt. 1983 A, bls. 870 og 877). Með lögum nr. 54/1986 um breytingu á lögum nr. 60/1984 var 2. mgr. 30. gr. laganna breytt og geymdi eftir breytingu ákvæði sama efnis og 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988. Í athugasemdum við frumvarp það, sem varð að lögum nr. 54/1986, segir, að í tillögum nefndar, sem samdi frumvarpið, hafi verið gert ráð fyrir því, að vextir yrðu ákveðnir

að hámarki 3,5% á ári, en þáverandi ríkisstjórn hafi ekki talið heppilegt að ákveða hámark vaxta í lögum. Hafi ríkisstjórnin ákveðið að vextirnir yrðu 3,5% á ári meðan hún sæti (sjá Alpt. 1985 A, bls. 3331).

Með ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 12. júlí 1984 voru vextir af lánnum Byggingarsjóðs ríkisins ákveðnir 3,5%, eins og áður er rakið. Þrátt fyrir þær fyrirætlanir, er fram koma í bréfi félagsmálaráðuneytisins frá 12. júlí 1984 um að ný ákvörðun um vexti skuli tekin í lok ársins 1984, verður ekki annað ráðið af gögnum málsins en að síðastgreindri ákvörðun hafi ekki verið breytt fyrir en með ákvörðun ríkisstjórnarinnar 5. desember 1989. Bygðist sú ákvörðun á fyrirmælum 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. nú 16. gr. laganna, sbr. 14. gr. laga nr. 47/1991 um breyting á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins. Nefnd fyrirmæli 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988 voru svohljóðandi:

„Vextir af lánnum Byggingarsjóðs ríkisins skulu vera breytilegir. Ríkisstjórn Íslands tekur ákvörðun um vexti af hverjum lánaflakki á hverjum tíma að fengnum tilögum húsnæðismálastjórnar og umsögn Seðlabankans. Lántökugjöld og aðrar þóknunir af lánnum sjóðsins skulu ákveðnar með reglugerð.“

Í 7. mgr. 67. gr. reglugerðar nr. 54/1989 um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins, sem sett var með stoð í framangreindum lögum, er að finna ákvæði efnislega samhljóða 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988. Í samræmi við nefnd ákvæði laganna og reglugerðarinnar segir í 2. gr. staðlaðs texta skuldabréfsins, sem A undirritaði 20. desember 1989:

„Lántaka ber að greiða þá vexti, sem ákveðnir eru hverju sinni af Ríkisstjórn Íslands og lántökugjald og þóknunir samkvæmt gildandi reglugerð á hverjum tíma.“

Þá segir í 4. gr. skuldabréfsins:

„Lánskjör, þ.e. vextir, þóknun og verðtrygging, skv. 3. gr. eru breytileg. Heimilt er að breyta þeim skv. 30. gr. 1. 60/1984, sbr. 1. 54/1986, enda verði slík breyting kynnt opinberlega, er hún tekur gildi.“

Með bréfi félagsmálaráðherra 5. desember 1989 var Húsnæðisstofnun ríkisins tilkynnt, að ríkisstjórnin hefði ákveðið meðal annars, að frá og með 6. desember sama ár skyldu vextir af lánnum til nýbygginga og til kaupa á eldra húsnæði vera 4,5% í stað 3,5% áður. Í samræmi við það var áskilið af hálfu Húsnæðisstofnunar ríkisins, að öll lán, sem kæmu til útborgunar frá og með 6. desember 1989, skyldu bera 4,5% ársvexti, án tillits til þess hvort lántakendur hefðu fyrir þann tíma uppfyllt öll skilyrði til að fá lánsféð greitt.

2.

Lög nr. 86/1988 og þær lagaheimildir, sem hér að framan er getið, geyma ekki fyrirmæli um, hvernig ákvörðun ríkisstjórnarinnar um vexti skuli birt. Í 4. gr. skuldabréfsins, sem A undirritaði 20. desember 1989, er tekið fram, að lánakjör, þ. á m. vextir, séu breytileg og að heimilt sé að breyta þeim, „... enda verði slík breyting kynnt opinberlega, er hún tekur gildi“. Í bréfi félagsmálaráðuneytisins frá 21. maí 1990, sem rakið er í IV. kafla hér að framan, segir, að ákvörðun ríkisstjórnarinnar um umrædda hækkun vaxta af lánnum Byggingarsjóðs ríkisins hafi ekki verið birt með sérstökum hætti. Þá kemur fram í nefndu bréfi félagsmálaráðuneytisins og bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 8. janúar

1990, að umrædd vaxtahækkun hafi verið í samræmi við það, sem gerðist í júlí 1984, er vaxtahækkun fór síðast fram. Þá segir í bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins, að fyrirhuguð hækkun á vöxtum af lánum Byggingarsjóðs ríkisins hafi verið rædd í fjölmiðlum og að enginn vafi hafi verið á því, að almenningi hafi verið fullkunnugt um að hækkunin stæði fyrir dyrum.

Í 2. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda segir meðal annars, að í B-deild Stjórnartíðinda skuli birta reglugerðir, erindisbréf, samþykktir og auglýsingar, sem gefnar eru út eða staðfestar af ráðherra, umburðarbréf, ákvarðanir og úrlausnir ráðuneyta, sem almenna þýðingu hafa. Samkvæmt 3. gr. sömu laga skal í Lögbirtingablaði birta ýmsar auglýsingar svo og „opinber verðlagsákvæði og annað það, er stjórnvöldum þykir rétt að birta almenningi“. Í 7. gr. þessara sömu laga er síðan svo fyrir lagt, að fyrimælum, „er felast í lögum, auglýsingum, tilskipunum, reglugerðum, opnum bréfum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis“, megi ekki beita, fyrr en birting samkvæmt 1. og 2. gr. laganna hafi farið fram, nema þau geymi ákvæði algerlega einkamálaeðlis og aðilar hafi komið sér saman um, að skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrimælum.

Samkvæmt 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988 skulu vextir af lánum Byggingarsjóðs ríkisins vera breytilegir, og tekur ríkisstjórnin ákvörðun um vexti af hverjum lánaflakki á hverjum tíma. Umrædd ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 5. desember 1989 um hækkun vaxta af lánum Byggingarsjóðs ríkisins frá og með 6. sama mánaðar var tekin samkvæmt þessari lagaheimild. Þessi ákvörðun fjallaði því um vaxtakjör af nánar tilgreindum lánum ákveðinna lántakenda hjá tiltekinni stofnun og hlaut ákvörðunin að gilda, þar til öðru vísi yrði ákveðið. Með hliðsjón af þessari afmörkun á gildissviði ákvörðunar ríkisstjórnarinnar og því að hún laut að lánssamningi, sem að meginstefnu til fer eftir einkaréttarlegum reglum, þó að lánveitandinn væri opinber stofnun, tel ég, að ekki hafi verið skylt að birta ákvörðunina í B-deild Stjórnartíðinda samkvæmt ofangreindum ákvæðum 2. gr., sbr. 7. gr. laga nr. 64/1943. Af því leiðir, að birting ákvörðunar ríkisstjórnarinnar var ekki for-
takslaust skilyrði, samkvæmt þessum lagaákvæðum, til þess að ákvörðunin gæti gilt um nefndar lánveitingar frá og með 6. desember 1989.

Í stöðluðum texta þess skuldabréfs, sem A undirritaði, segir, svo sem áður greinir, að ársvextir séu 3,5%, en jafnframt er tekið fram, að vextir séu breytilegir og heimilt að breyta þeim, „enda verði slík breyting kynnt opinberlega, þegar hún tekur gildi“. Ljóst er að ákvarðanir um breytingar á lánakjörum lána frá Byggingarsjóði ríkisins hafa verulega þýðingu fyrir lántakendur hjá sjóðnum. Mikilvægt er því að slíkar ákvarðanir séu jafnan birtar, þannig að tryggt sé að þeir, sem í hlut eiga, geti í ótvíræðum heimildum kynnt sér efni og gildistöku slíkra breytinga. Af ákvæðum laga nr. 64/1943 verður ráðið, að það hafi verið til-
ætlan löggjafans að tilkynningar stjórnvalda, sem miklu varða fyrir borgarana, séu birtar í Stjórnartíðindum eða Lögbirtingablaði. Auglýsingar og fréttatilkynningar, sem birtar eru í fjölmiðlum, geta ekki komið í stað birtingar samkvæmt lögum nr. 64/1943, þegar í hlut eiga ákvarðanir af því tagi, sem hér er fjallað um. Í samræmi við framangreind sjónarmið og hið staðlaða ákvæði fyrrnefnds skuldabréfs um, að vaxtabreyting skyldi „kynnt opinberlega“, tel ég, að edlilegast hefði verið að birta ákvörðunina í Lögbirtingablaði, sbr. ákvæði 3. gr. laga nr. 64/1943 um, að þar skuli birt „annað það, er stjórnvöldum þykir rétt að birta almenningi“. Vanræksla á þessu gat hins vegar ekki, ein út af fyrir sig, hindrað gildistöku ákvörðunarinnar, þar sem ekki var skylda til birtingar ákvörðunarinnar skv. 2., sbr. 7. gr. laga nr. 64/1943, eins og gerð er grein fyrir hér að framan.

Með 3. mgr. 48. gr. laga nr. 86/1988 var ríkisstjórninni fengið vald til að taka einhliða ákvörðun um breytingar á lánskjörum. Verður ekki séð að ríkisstjórnin hafi farið út fyrir fyrrnefnda lagaheimild sína með því að ákveða ný vaxtakjör af lánum, sem komu til út-
borgunar 6. desember 1989 og síðar.

Í tilkynningu Húsnæðisstofnunar ríkisins 11. nóvember 1989 um lánveitinguna til A

var tekið fram, eins og áður greinir, að lánið kæmi til greiðslu eftir 1. desember 1989 og að lánakjör yrðu þau, er giltu við greiðslu. Samkvæmt þessu verður ekki talið, að áskilnaður Húsnaðisstofnunar ríkisins um 4,5% ársvexti af umræddu láni til A hafi farið í bága við lög nr. 86/1988 eða aðrar lagareglur.

3.

Það er niðurstaða mín, að eigi séu fullnægjandi lagarök til að finna að þeirri framkvæmd Húsnaðisstofnunar ríkisins, að vaxtakjör umrædds láns til A skyldu fara eftir ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 5. desember 1989. Þá tel ég viðhlítandi skýringu hafa komið fram á þeim tíma, er leið frá tilkynningu um veitingu lánsins og þar til það kom til útlutunar. Það er hins vegar skoðun mín, að í samræmi við vandaða stjórnáskilnaði og 3. gr. laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda hafi félagsmálaráðuneytið átt að sjá til þess, sbr. kafla VI.2 hér að framan, að ákvörðun þessi yrði birt í Lögbirtingablaði. Eru það tilmæli mín til félagsmálaráðuneytisins, að sá háttur verði framvegis hafður á um vaxtaákvæðanir samkvæmt 3. mgr. 16. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnaðisstofnun ríkisins, sbr. lög nr. 47/1991 um breytingu á þeim lögum.“

6.2. **Innheimtukostnaður. Lán úr Byggingarsjóði ríkisins.**
Lagaheimild gjaldtöku. Meðalhófsreglan.
 (Mál nr. 346/1990 og 353/1990)

A og B kvörtuðu yfir því, að á afborganir af íbúðarlánum, sem þau hefðu fengið hjá Byggingarsjóði ríkisins og ekki staðið í skilum með, hefði verið lagður innheimtukostnaður. A og B töldu Húsnaðisstofnun ekki hafa haft lagaheimild til gjaldtöku vegna vanskila skuldara. Lögmenn Húsnaðisstofnunar væru ríkisstarfsmenn, sem ekki hefðu heimild til gjaldtöku af neinu tagi og laun þeirra ættu að greiðast úr ríkissjóði samkvæmt gildandi kjarasamningum. Umboðsmaður taldi, að Húsnaðisstofnun hefði ekki heimild í lögum til að leggja gjaldskrá Lögmannafélags Íslands til grundvallar ákvörðun umrædds innheimtukostnaðar. Í því efni skipti ekki máli, þótt þeir starfsmenn Húsnaðisstofnunar, sem nú störfuðu að innheimtu, hefðu fengið leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi samkvæmt lögum nr. 61/1942 um málflytjendur og kæmu fram fyrir hönd stofnunarinnar á uppboðsþingi. Umboðsmaður taldi hins vegar, að Húsnaðisstofnun gæti krafist skuldara um greiðslu kostnaðar við innheimtu lána, sem væru í vanskilum við þá sjóði, sem undir stofnunina féllu, þannig að stofnunin yrði skaðlaus, á grundvelli þeirrar almennu reglu, að kröfuhafi geti krafist skuldara um þann kostnað, sem stafar af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila, þannig að kröfuhafi verði skaðlaus. Gæti stofnunin sett reglur um heimtu hóflegs endurgjalds á þessum kostnaði innan marka lagaregna, þ. á m. meginregna stjórnáskiluréttar. Tók umboðsmaður fram, að ekki yrði séð, að nein lagaheimild væri til þess að jafna niður á skuldara sérstökum kostnaði, sem rakinn yrði til vanskila í einstökum tilvikum. Slík kostnaðarjöfnun fólst í innheimtuháttum stofnunarinnar. Umboðsmaður benti á, að hér hefði verið um að ræða breytingu á innheimtuháttum, sem gera mátti ráð fyrir að verið hefðu almennt kunnir. Því hefði borið í samræmi við vandaða stjórnáskilnaði að kynna breytinguna fyrirfram, þannig að skuldarar hefðu tækifæri til að losna við þann kostnað, sem af breytingunni leiddi. Jafnframt hefði Húsnaðisstofnun borið að senda sérstakt innheimtubréf, áður en uppboðs væri beiðst, og vara við því, að vanskil fram yfir ákveðinn dag myndu leiða til kröfu um uppboð og greiðslu á tilheyrandi innheimtukostnaði. Væri það í samræmi við þá meginreglu stjórnáskiluréttar að beita vægara úrræði, sem gagnast gæti,

væri fleiri kosta vöð. Upplýst var, að frá því í ágúst 1991 hefði Húsnæðisstofnun ríkisins breytt innheimtuháttum á þann veg, að innheimtubröf væru ávallt send, áður en uppboðs væri beiðst vegna vanskila. Niðurstaða umboðsmanns var sú, að Húsnæðisstofnun ríkisins gæti ekki krafist þau A og B um nefndan innheimtukostnað. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Húsnæðisstofnunar ríkisins að hún hagaði framvegis innheimtu vanskilaskulda í samræmi við þau sjónarmið, sem fram kæmu í álitinu.

I.

Á árinu 1992 fjallaði ég um tvö mál, þar sem reyndi á rétt Húsnæðisstofnunar ríkisins til gjalddtöku af skuldurum vegna innheimtu lána í vanskilum. Mál þessi vörðuð sama ágreiningsefni. Hér á eftir er rakið álit mitt í öðru málinu (máli nr. 346/1990).

Hinn 13. október 1990 leituðu til mín A og B, og kvörtuðu yfir því, að á afborganir af íbúðarlánum, sem þau hefðu fengið hjá Byggingarsjóði ríkisins og ekki staðið í skilum með, hefði verið lagður innheimtukostnaður.

A og B greindu svo frá málavöxtum, að þau hefðu undirritað fjögur skuldabréf vegna lána hjá Byggingarsjóði ríkisins. Hefðu þrjú þeirra verið með gjalddaga fjórum sinnum á ári, en eitt með gjalddaga í nóvember ár hvert. Þeim hefði ekki tekist að greiða afborganir í febrúar og maí 1990 á réttum gjalddögum. Sama máli hefði gegnt um greiðslu í nóvember 1989. Er A og B hugðust greiða umræddar afborganir í ágúst 1990, hefði þeim jafnframt verið gert að greiða sérstakan innheimtukostnað vegna vanskilanna. Í framhaldi af því hefðu þau ákveðið greiða afborganir umræddra lána, en greiða innheimtukostnaðinn í greiðslugeymslu.

Í bréfi A og B til mín frá 13. október 1990 sagði meðal annars:

„Við fáum ekki séð, að Húsnæðisstofnun hafi lagaheimild til gjalddtöku vegna vanskila skuldara. Húsnæðisstofnun skákar í því skjóli, að lögmenn innheimti vanskilin í umboði Húsnæðisstofnunar. Við þetta höfum við það að athuga, að lögmenn Húsnæðisstofnunar eru ríkisstarfsmenn, sem ekki hafa sjálfstæða heimild til gjalddtöku af neinu tagi og laun þeirra eiga að greiðast af ríkissjóði samkvæmt gildandi kjarasamningum.

Þó svo að við í ágústmánuði, gerðum skil á nóvember, febrúar og maí greiðslum sá Húsnæðisstofnun ekki ástæðu til að fella innheimtukostnaðinn niður, en fyrstu vikuna í september fengum við upphringingu frá Landsbanka Íslands, útibúinu í [X], þar sem okkur var tjáð, að gerðar hefðu verið eftirfarandi breytingar á innheimtukostnaðinum. Kr. 7.190,- af fyrsta láni, kr. 3.500,- af öðru, kr. 1.750,- af þriðja og kr. 1.750,- af því fjórða. Með tilliti til framanritaðs gátum við ekki samþykkt þá breytingu.“

II.

Með bréfi, dags. 2. nóvember 1990, óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Húsnæðisstofnun ríkisins léti mér í té upplýsingar um, á hvaða lagagrundvelli umræddur kostnaður væri innheimtur, í hverju hann væri fölginn og frá hvaða tíma hann hefði verið innheimtur. Í svarbréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins, dags. 27. nóvember 1990, kom eftirfarandi fram:

„1) Umrædd gjalddtaka fer fram í nafni lögmanna Húsnæðisstofnunar ríkisins og er byggð á gjaldskrá Lögmannafélags Íslands. Innheimtukostnaðurinn er lagður á skv. almennum réttarreglum og þeim heimildum, sem lögmenn hafa til gjalddtöku með hliðsjón af taxta Lögmannafélags Íslands. Í gjaldskrá Lögmannafélagsins eru ákvæði um gjalddtöku vegna vinnu og undirbúnings við uppboðsbeiðnir og innheimtuþóknun. Gjaldtakan er því í fullu samræmi við heimildir fyrir lögfræði-

legum innheimtuaðgerðum, þar sem skuldareigandi er knúinn til aðgerða vegna vanskila af hálfu skuldara. Byggingarsjóði ríkisins ber að grípa til lögættra aðgerða til að innheimta vanskil á lánum sínum og skuldarar verða að greiða þann kostnað, sem leiðir af vanefndum þeirra. Hóflægri gjaldtöku, sem leggst jafnt á vanskil skuldara, án tillits til búsetu þeirra, er ætlað að standa undir þessum kostnaði.

Að heimild til gjaldtöku sé ótvírætt fyrir hendi kemur auk þessa m.a. fram í álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands, [. . .] frá 25. apríl sl.

- 2) Innheimtukostnaðurinn er fölginn í gjaldi á fyrstu uppboðsbeiðni og er kr. 7.190.-. Á uppboðsbeiðni nr. 2 vegna sömu eignar er lagt gjald, sem er 50% þar af og nemur kr. 3.595.-. Sé uppboðsbeiðni nr. 3 send vegna sömu íbúðar nemur gjaldið 25% af hinu upphaflega, þ.e. kr. 1.798.-. Gjald vegna uppboðsbeiðna er krafði þegar uppboðsbeiðnir eru sendar fógetum, sem getur verið frá u.þ.b. þremur til tólf mánuðum eftir gjalddaga í vanskilum. Gjalddagar lána eru öllum lántakendum kunnir, enda greiðsluseðlar og ítrekanir sendar og að auki hafa gjalddagar verið rækilega auglýstir í fjölmiðlum í hverju tilviki. Þær auglýsingar ber vissulega að skilja sem „aðvaranir“.

Vert er að leggja sérstaka áherslu á, að gjaldskrá Lögmannafélagsins er í þessu tilviki nýtt mjög hóflega, skv. sérstakri ákvörðun framkvæmdastjóra þessarar stofnunar. Fer gjald stíglækkandi ef skuldari er með fleiri en eitt lán í vanskilum. Þá er ekki innheimt sérstaklega fyrir útlagðan kostnað til fógeta, heldur ber stofnunin hann.

Þá skal þess einnig getið, að innheimtukostnaður þessi hefur verið reiknaður á uppboðsbeiðnir vegna vanskila frá og með 1. júlí sl., þegar lögmennt Húsnæðisstofnunar tóku við innheimtu vanskila við byggingarsjóðina frá lögfræðideild Landsbanka Íslands, er hafði annast það frá upphafi.

Ofangreint innheimtugjald skiptist þannig:

- Ritlaun, þ.e. undirbúningur og vinna við uppboðsbeiðni: kr. 2.454.-.
- Grunngjald innheimtuþóknunar: kr. 1.821.-
- Lágmarksinnheimtuþóknun, ef vanskil eru meira en kr. 6.000.-: kr. 1.500.-.

Samtals kr. 5.775.-

Að auki virðisaukaskattur 24.5%, kr. 1.414.-

Samtals kr. 7.190.-

Auk þess geta að sjálfsögðu fallið á dráttarvextir.“

Hinn 27. nóvember 1990 óskaði ég eftir því, að Húsnæðisstofnun ríkisins upplýsti, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987, hvort ákvörðun umrædds innheimtukostnaðar færi eftir taxta Lögmannafélags Íslands. Upplýsingar stofnunarinnar bárust með bréfi hennar, dags. 24. janúar 1991, og þar kom eftirfarandi fram:

„Umrædd gjalddaga fer fram í nafni lögmanna Húsnæðisstofnunar ríkisins og er byggð á gjaldskrá Lögmannafélags Íslands. Annan hátt er ekki hægt að hafa á. Þar eru ákvæði um gjaldtöku vegna vinnu og undirbúnings við uppboðsbeiðnir og innheimtuþóknun. Allar greiðslur vegna þessa renna til Húsnæðisstofnunarinnar. Gjalddagan er því í fullu samræmi við heimildir fyrir lögfræðilegum innheimtuaðgerðum, þar sem skuldareigandi er knúinn til aðgerða vegna vanskila skuldara.

Vert er að leggja sérstaka áherslu á, að gjaldskrá L.M.F.Í. er í þessum tilfellum nýtt mjög hóflega, samkvæmt ákvörðun framkvæmdastjóra þessarar stofnunar, og gjald fer stíglækkandi, ef skuldari er með fleiri en eitt lán í vanskilum. Þá er ekki innheimt núna sérstaklega fyrir útlögðum kostnaði til fógeta, heldur ber stofnunin hann.

Gjald vegna uppboðsbeiðna er krafíð þegar uppboðsbeiðnir eru sendar fógetum, sem getur verið frá u.þ.b. þremur til tólf mánuðum eftir gjalddaga og lán því komin í vanskil. Gjald dagar lána eru öllum lántakendum kunnir, enda greiðsluseðlar og ítrekanir sendar og að auki hafa gjalddagar verið rækilega auglýstir í fjölmiðlum í hverju tilviki. Þær auglýsingar ber vissulega að skilja sem „aðvaranir“.

Fyrir 1. júlí sl. var verulegt ósamræmi varðandi greiðslur, sem skuldarar urðu að bera vegna vanskila sinna, allt eftir búsetu þeirra. Skuldarar á landsbyggðinni báru lögfræðikostnað, greiddu dagpeninga og ferðakostnað, en skuldarar í höfuðborginni ekki. Með núverandi gjaldtöku bera skuldarar sama kostnað, óháð búsetu. Samkvæmt því er landsbyggðarmönnum ekki lengur gert að greiða sérstaklega fyrir mætingar, dagpeninga og ferðakostnað lögmanna skuldareiganda.

Byggingarsjóði ríkisins ber að grípa til lögmætra aðgerða til að innheimta vanskil á lánunum sínum og skuldarar verða að greiða þann kostnað, sem leiðir af vanefndum þeirra. Hóflægri gjaldtöku, sem leggst jafnt á vanskil skuldara, án tillits til búsetu, er ætlað að standa undir þessum kostnaði.

Sé skuldari með mörg lán á sömu íbúð í vanskilum er innheimtukostnaðurinn fólgin í gjaldi á fyrstu uppboðsbeiðni kr. 7.190.–, á aðra uppboðsbeiðni (50%) kr. 3.595, á þá þriðju (25%) kr. 1.798.– o.s.frv.

Kr. 7.190.– skiptast þannig:

| | | |
|---|---------|-------------|
| Ritlaun (undirbúningur og vinna við uppboðsbeiðni) | kr. | 2.454,– |
| Grunngjald innheimtuþóknunar | kr. | 1.821,– |
| Lágmarks innheimtuþóknun, ef vanskil eru meiri en kr. 6.000,– | kr. | 1.500,– |
| | Samtals | kr. 5.775,– |
| Að auki virðisaukaskattur 24.5% | kr. | 1.414,– |
| | Samtals | kr. 7.190,– |

Að auki geta fallið á dráttarvextir.

Innheimtukostnaður var reiknaður á uppboðsbeiðnir 1. júlí sl. þegar lögmenn Húsnæðisstofnunar tóku við innheimtu vanskila við Byggingarsjóðina frá lögfræðideild Landsbanka Íslands.

Innheimtukostnaður er lagður á skv. almennum réttarreglum og þeim heimildum sem lögmenn hafa til gjaldtöku með hliðsjón af texta L.M.F.Í.“

Með bréfum 19. desember 1990 og 29. janúar 1991 gaf ég A og B kost á að senda mér þær athugasemdir sínar í tilefni af framangreindum bréfum Húsnæðisstofnunar ríkisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfum þeirra, dags. 28. janúar 1991 og 20. febrúar s.á.

III.

Hinn 27. ágúst 1991 óskaði ég eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987, að stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og B og léti mér í té þau gögn, sem stofnunin kynni að hafa um málið og mér höfðu ekki þegar verið send. Sérstaklega óskaði ég eftir því að mér yrðu látnar í té eftirfarandi upplýsingar og gögn:

- „a) Ljósrit af skuldabréfum vegna þeirra lána, sem leiddu til kröfu um innheimtukostnað á hendur [A], [B] og [. . .], og af uppboðsbeiðnum, sem sendar voru af því tilefni, sem og af afturköllunum, ef þær hafa verið sendar.
- b) Sundurliðun á þeim kostnaði, sem [A], [B] og [. . .] var endanlega gert að greiða í innheimtukostnað vegna þeirra afborgana, sem kvörtun þeirra tekur til, og staðfestingur á því, hvað þau hafa greitt, þ.m.t. afrit af greiðslukvittunum.

- c) Hvort og þá með hvaða hætti skuldurum lána hjá Byggingarsjóði ríkisins hefur verið gerð grein fyrir þeirri breyttu framkvæmd varðandi innheimtukostnað, sem upplýst er að kom til framkvæmda 1. júlí 1990, og hvort skuldarar hafa fyrirfram fengið viðvörðun um, að vanskil fram yfir tiltekinn dag leiði til þess að krafist verði uppboðs á veðsettri eign með þeim kostnaði, sem af því leiðir.
- d) Í þeim svörum, sem ég hef fengið frá Húsnæðisstofnun ríkisins, kemur fram að innheimtukostnaður sá, sem stofnunin krefur skuldara um, er miðaður við gjaldskrá Lögmannafélags Íslands. Af því tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvort fram hafi farið athugun á því af hálfu stofnunarinnar, hver sé raunverulegur kostnaður stofnunarinnar vegna innheimtu vanskilaskulda hjá Byggingarsjóði ríkisins.
- e) Samkvæmt sýnishornum af uppboðsbeiðnum og afturköllun uppboðsbeiðna, sem ég hef fengið í hendur og eru frá árinu 1991, eru þær undirritaðar þannig: „F.h. lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar ríkisins Landsbanki Íslands veðdeild“. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvernig sé háttað samstarfi Húsnæðisstofnunar ríkisins og veðdeildar Landsbanka Íslands vegna umræddrar innheimtu og hvaða breyting hafi í raun orðið varðandi ritun uppboðsbeiðna vegna vanskila á lánum hjá Byggingarsjóði ríkisins hinn 1. júlí [1990].
- f) Eins og fram kom í staflíð e hér að framan, er tilgreint að uppboðsbeiðnir séu sendar f.h. lögfræðideildar Húsnæðisstofnunar ríkisins. Hið sama á einnig við bréfhaus þann, sem uppboðsbeiðnin er rituð á. Með hliðsjón af 3. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins óska ég eftir upplýsingum, hvort og þá á hvaða lagagrundvelli hafi verið stofnað til sjálfstæðrar lögfræðideildar innan Húsnæðisstofnunar ríkisins og þá hvort sú deild hafi sjálfstæðan fjárhag.“

Með bréfi, dags. 10. október 1991, bárust mér frá Húsnæðisstofnun ríkisins gögn og upplýsingar varðandi liði a og b. Í bréfi stofnunarinnar frá 15. nóvember 1991 komu svo fram skýringar stofnunarinnar og upplýsingar varðandi liði c til f í áðurgreindu bréfi mínu. Síðarnefnt bréf stofnunarinnar er svohljóðandi:

- „1) Í c-lið bréfsins er spurst fyrir um það „hvort og þá með hvaða hætti lántakendum hafi verið gerð grein fyrir þeirri breytingu á greiðslu innheimtukostnaðar vegna vanskila, er kom til framkvæmda 1. júlí 1990“. Af því tilefni skal yður skýrt frá því, að ekki þótti ástæða til að leggja í mikinn kostnað til kynningar á því, þar sem öllum lántakendum er, og hefur væntanlega ætíð verið ljóst, að vanskil geta leitt til útgjalda af þeirra hálfu vegna kostnaðar við innheimtu. Hefur reyndar verið svo alla tíð. Efnislega var því engin breyting gerð hér á, heldur mál jöfnuð á þann hátt, að þeir, sem áður urðu að greiða mjög háan kostnað, fengu stórmikla lækkun, en öðrum, sem áður höfðu sloppið að mestu eða alveg, var nú gert að greiða innheimtukostnað til jafns við hina. Eftir þessa breytingu sitja allir við sama borð, hvar sem þeir búa í landinu, en svo var ekki áður. Stofnunin sá ekki ástæðu til að auglýsa þetta sérstaklega.

Í c-lið er enn fremur spurst fyrir um það, hvort lántakendur hafi fyrirfram fengið „viðvörðun“ um, að vanskil, fram yfir tiltekinn dag, leiddu til þess, að krafist yrði uppboðs á veðsettri eign, með þeim kostnaði, sem af því leiðir. Í þessu efni er því til að svara, að í veðskuldabréfum þeim, er lántakendur undirrita við lántöku, var og er skýrt og greinilega tekið fram, að vanskil geti leitt til kostnaðar við innheimtu og gjaldfellingar á hlutadeigandi láni. Þetta er grundvallaratriði, sem ætla verður að öllum lántakendum í landinu sé fullkomlega ljóst. Stofnunin sá því ekki ástæðu til þess að birta sérstakar „viðvaranir“ til almenningu um þetta mál.

- 2) Í d-lið bréfs yðar er óskað eftir upplýsingum um það, hvort fram hafi farið athugun á því, hver sé raunverulegur kostnaður vegna innheimtu á vanskilaskuldum. Hér er skemmt frá því að segja, að vissulega hefur slík athugun farið fram. Leiddu niðurstöður hennar í ljós, að greiðsla sú, sem ákveðin var, dugir tæpast eða ekki til að standa undir kostnaði við innheimtu vanskilaskulda við Byggingarsjóð ríkisins.
- 3) Í e-lið bréfs yðar er óskað eftir upplýsingum um:
- Hvernig háttað sé samstarfi Húsnæðisstofnunarinnar og veðdeildar L.Í. vegna umræddrar innheimtu.
 - Hvaða breyting hafi orðið varðandi ritun uppboðsbeiðna vegna vanskila hinn 1.7. sl.

Af þessu tilefni skal yður hér með skýrt frá eftirgreindu:

- Samstarf umræddra aðila er á þann veg, að veðdeild L.Í. póstsendir hlutaðeigandi einstaklingum og aðilum allar uppboðsbeiðnir – sem og afturkallanir á þeim – í nafni lögfræðideildar þessarar stofnunar, sem samkvæmt skipuriti ber nafnið innláns- og innheimtudeild.
 - Breyting að því er varðar ritun uppboðsbeiðna, frá og með 1.7.1990, hefur umfram allt verið í því fölginn, að þaðan í frá hefur veðdeild L.Í. séð um og annast hana í samræmi við fyrirmæli frá lögfræðingum þessarar stofnunar, er hafa haft það mál á sinni könnu, fyrir hennar hönd. Hafa þeir endurskipulagt alla innheimtumeðferðina, m.a. gert nauðsynlegar breytingar á eyðublöðum vegna uppboðsbeiðna og afturkallana á þeim. Í þessu sambandi má það einnig koma fram, að þeir sinna nú miklu fleiri þáttum innheimtunnar en áður var gert, meðan stofnunin hafði þau mál ekki í eigin höndum.
- 4) Í f-lið bréfs yðar er spurst fyrir um það „hvort og þá á hvaða lagagrundvelli hafi verið stofnað til sjálfstæðrar lögfræðideildar innan Húsnæðisstofnunar ríkisins og þá hvort sú deild hafi sjálfstæðan fjárhag“. Af þessu tilefni skal yður skýrt frá því, að „sjálfstæð lögfræðideild“ starfar ekki í stofnuninni og hefur aldrei gert. Hitt er annað mál, að innláns- og innheimtudeild stofnunarinnar starfar jafnframt sem lögfræðideild, að ýmsum lögfræðilegum verkefnum, eins og t.d. innheimtu vanskila, samningu lögfræðilegra umsagna, o.m.fl. af því tagi. Rekstur deildarinnar er aðgreindur sérstaklega í bókhaldi stofnunarinnar.“

Með bréfi, dags. 3. desember 1991, gaf ég A og B kost á að senda mér athugasemdir í tilefni af framangreindu bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins. Athugasemdir A og B bárust mér með bréfi þeirra, dags. 27. desember 1991.

Hinn 13. febrúar 1992 heimsóttu starfsmenn mínir Húsnæðisstofnun ríkisins og veðdeild Landsbanka Íslands og kynntu sér á staðnum fyrirkomulag á innheimtu með aðstoð starfsmanna nefndra stofnana.

IV.

Í tilefni af framangreindu bréfi mínu frá 27. ágúst 1991 til stjórnar Húsnæðisstofnunar ríkisins ritaði ég félagsmálaráðherra bréf, dags. 29. ágúst 1991, þar sem ég gaf ráðuneytinu kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af máli þessu. Ítrekaði ég tilmæli mín í bréfi, dags. 27. nóvember s.á. Svör félagsmálaráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 9. desember 1991, og kom þar eftirfarandi fram:

„Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir í máli þessu er varða framkvæmd Húsnæðisstofnunar á innheimtu lána í vanskilum og telur greinargerð Húsnæðisstofnunar til yðar, dags. 15. nóvember 1991, fullnægjandi í þessu efni.“

V.

Í álitinu mínu, dags. 5. maí 1992, fjallaði ég sérstaklega um verkefni Húsnaðisstofnunar ríkisins samkvæmt lögum og tilhögun samstarfs stofnunarinnar og veðdeildar Landsbanka Íslands. Þá fjallaði ég um verkahring innláns- og innheimtudeildar Húsnaðisstofnunar. Sagði svo um þetta:

„Í 2. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnaðisstofnun ríkisins segir, að Húsnaðisstofnun ríkisins sé „... sjálfstæð ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðuneytið“. Samkvæmt 3. gr. laganna starfar stofnunin sem ein heild, en skiptist í þrjár deildir:

„Deild fyrir almenn íbúðaveðlán sem fari með málefni Byggingarsjóðs ríkisins og lánveitingar úr honum.

Deild fyrir félagslegar íbúðir sem annist málefni Byggingarsjóðs verkamanna og lánveitingar úr honum.

Tæknideild sem hafi með höndum tæknileg málefni stofnunarinnar og þjónustu við lántakendur.“

Um hlutverk Húsnaðisstofnunar ríkisins er fjallað í II. kafla laga nr. 86/1988. Kemur þar fram, að stofnunin fari með stjórn hins opinbera veðlánakerfis til húsnaðismála skv. lögnum.

Húsnaðismálastjórn fer samkvæmt 4. gr. laganna með stjórn stofnunarinnar. Er hlutverk hennar meðal annars, að hafa eftirlit með að stofnunin starfi í samræmi við gildandi lög og reglugerðir. Þá er stjórninni enn fremur ætlað að skera úr vafa- eða ágreiningsmálum varðandi einstakar lánveitingar og ákveða greiðsludaga þeirra, sbr. 2. og 3. tölul. 5. gr. laga nr. 86/1988.

Með stoð í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 86/1988 var 5. janúar 1988 gerður samstarfssamningur á milli Húsnaðisstofnunar ríkisins og veðdeildar Landsbanka Íslands. Var þar samið um þá þjónustu, sem veðdeildin annast fyrir Húsnaðisstofnun ríkisins, m.a. vegna byggingarsjóðanna, og um endurgjald fyrir þjónustuna. Greinar 1.2. og 1.3. í nefndu samkomulagi eru svohljóðandi:

„1.2. Veðdeild annast vörslu skuldabréfa og sér um innheimtu lántökugjalda, afborgana, vaxta og verðbóta á þeim gjalddögum, sem veðskuldabréfin kveða á um.

1.3. Veðdeild sér um uppboðsbeiðnir varðandi öll vanskil við ofangreinda sjóði og fylgir þeim eftir til hlítar með aðstoð lögfræðideildar Landsbankans uns Húsnaðisstofnun tekur við þeim verkþætti.“

Samkvæmt upplýsingum frá Húsnaðisstofnun hefur Veðdeild Landsbanka Íslands séð um að senda uppboðsbeiðnir og afturkalla uppboð. Þá hefur veðdeildin séð um uppgjör annarra skulda en þeirra, sem innláns- og innheimtudeild Húsnaðisstofnunar hefur sjálf fjallað um. Hefur verið gengið út frá þeirri verklagsreglu, að innláns- og innheimtudeild sjái um uppgjör krafna, ef vanskil nema annaðhvort hærri fjárhæð en kr. 400.000 eða hafa staðið lengur en í 2 ár. Sama máli hefur gegnt um vanskilaskuldir, sem veruleg óvissa var talin um. Í innláns- og innheimtudeild starfa 6 lögfræðingar og 4 ólöglerðir starfsmenn og er eitt af meginviðfangsefnum deildarinnar að sjá um umræddar innheimtur. Umræddir lögfræðingar sækja dómþing við þriðja uppboð í uppboðsrétti, en hafa fengið lögmenn, sem starfa á lögmennsstofum, til að sækja þing í uppboðsrétti í öðrum tilvikum. Innláns- og innheimtudeild hefur einnig önnur verkefni með höndum, til dæmis umsýslu fasteigna, sem keyptar hafa verið á uppboði, skjalagerð og álitsgerðir.

Í bréfi Húsnaðisstofnunar frá 27. nóvember 1990, sem rakið er í kafla II hér að fram-

an, kemur fram, að „innheimtukostnaður“ hafi verið reiknaður í uppboðsbeiðnum vegna vanskila frá og með 1. júlí 1990, „. . . þegar lögmenn Húsnæðisstofnunar tóku við innheimtu vanskila við byggingarsjóðina frá lögfræðideild Landsbanka Íslands, er hafði annast það frá upphafi“. Var þá farið að taka innheimtuþóknun á grundvelli gjaldskrár Lögmannafélags Íslands. Gjaldskránni hefur þó alls ekki verið fylgt í hvívetna.

Samkvæmt framansögðu virðist ljóst, að umrædd innheimta veðdeildar Landsbanka Íslands er í umboði Húsnæðisstofnunar ríkisins og lýtur ákvörðun hennar, meðal annars um heimtu endurgjalds á vanskilakostnaði.“

VI.

Um ágreiningsefni máls þessa var niðurstaða mín svohljóðandi:

1.

„Vegna kvörtunar þeirrar, sem hér er fjallað um, verður að leysa úr því, hvaða réttarreglur gildi um heimild Húsnæðisstofnunar ríkisins til að krefja lánþega um greiðslu kostnaðar við innheimtu lána, sem eru í vanskilum við Byggingarsjóð ríkisins, Húsbréfa-deild eða Byggingarsjóð verkamanna. Þar sem Húsnæðisstofnun er ríkisstofnun, sbr. 2. gr. laga nr. 86/1988, gilda um hana, eftir því sem við á, reglur stjórnáráðs, þar á meðal sú grundvallarregla, að ákvarðanir stofnunarinnar verða að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög.

Það er almenn regla, að kröfuhafi geti krafist skuldara um þann kostnað, sem stafar af réttmætum ráðstöfunum til innheimtu kröfu vegna vanskila skuldara, þannig að kröfuhafi verði skaðlaus. Á grundvelli þessarar almennu réttarreglu getur Húsnæðisstofnun ríkisins krafist skuldara um greiðslu kostnaðar við innheimtu lána, sem eru í vanskilum við þá sjóði, sem undir stofnunina falla, þannig að stofnunin verði skaðlaus. Getur Húsnæðisstofnun sett reglur um heimtu hóflegs endurgjalds á þessum kostnaði innan þeirra marka, sem lagareglur setja, þar á meðal meginreglur stjórnáráðs. Er rétt að taka fram, að ekki verður séð, að nein lagaheimild sé til þess að jafna niður á skuldara sérstökum kostnaði, sem rakinn verður til vanskila í einstökum tilvikum.

Í framangreindum bréfum Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 27. nóvember 1990 og 24. janúar 1991 segir, að „umrædd gjaldtaka [fari] fram í nafni lögmanna Húsnæðisstofnunar ríkisins og [sé] byggð á gjaldskrá Lögmannafélags Íslands“. Þar er rétt að benda á, að nefnd gjaldskrá hlýtur að taka mið af þjónustu lögmanna, sem reknar eru á eigin ábyrgð og áhættu sjálfstæðra lögmanna. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 86/1986, sbr. fyrrgreint bréf Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 15. nóvember 1991, starfar ekki sjálfstæð lögfræðideild á vegum stofnunarinnar, heldur innláns- og innheimtudeild, er jafnframt sér um lögfræðileg málefni. Þeir lögfræðingar, sem í deild þessari starfa, hafa verið ráðnir til starfa með launum samkvæmt kjarasamningum og ekki verður séð, að lögum samkvæmt verði að gera kröfu um að þeir hafi lögmansréttindi eða til þess sé nauðsyn af öðrum ástæðum.

Með hliðsjón af því, sem að framan greinir, er það niðurstaða mín, að Húsnæðisstofnun ríkisins hafi ekki heimild í lögum til að leggja gjaldskrá Lögmannafélags Íslands til grundvallar ákvörðun þess innheimtukostnaðar, sem um hefur verið rætt. Í því efni skiptir heldur ekki neinu máli, þótt þeir starfsmenn Húsnæðisstofnunar, sem nú starfa að innheimtu, hafi fengið leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi samkvæmt lögum nr. 61/1942 um málflytjendur og komi fram fyrir hönd stofnunarinnar á uppboðsþingi. Það fellur utan viðfangsefnis þessa álits, hvernig ákvarða beri málskostnað, gangi mál til dóms.

2.

Fram til 1. júlí 1990 var sá háttur hafður á, að beiðst var uppboðs, þegar 3 til 12 mánuðir voru liðnir frá gjalddaga. Kostnaður, sem skuldarar voru krafir um greiðslu á við

þessa innheimtu, var mismunandi. Í Reykjavík voru skuldarar ekki krafdir um greiðslu innheimtukostnaðar, ef skil voru gerð fyrir þriðja uppboð. Annars staðar á landinu munu skuldarar hafi verið krafdir um greiðslu kostnaðar, svo sem ferðakostnaðar lögmanns og þóknunar fyrir mót í uppboðsrétti.

Eftir 1. júlí 1990 var sú breyting gerð, að um leið og uppboðs var beiðst, var skuldari krafinn um innheimtukostnað, sem nemur almennt kr. 7.190,- við fyrstu uppboðsbeiðni, eins og nánar er lýst í bréfum Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 27. nóvember 1990 og 24. janúar 1991 (sjá II. kafla hér að framan). Þessi breyting var ekki kynnt sérstaklega samkvæmt því, sem greinir í fyrrgreindu bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 15. nóvember 1991. Þar sem hér var um að ræða breytingu á innheimtuháttum, sem gera verður ráð fyrir að hafi almennt verið kunnir, bar í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að kynna breytinguna fyrirfram, þannig að skuldarar hefðu tækifæri til að losna við þann kostnað, er af breytingunni leiddi.

3.

Samkvæmt bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 15. nóvember 1991 var A og B ekki sent sérstakt innheimtubrэф, áður en uppboðs var beiðst og þau krafir um innheimtukostnað. Var það í samræmi við þá innheimtuhætti, sem þá tíðkuðust. Í stjórnarsýslurétti gildir hins vegar sú meginregla, að stjórnvöldum ber, ef fleiri kostar er vöð, að beita vægara úrræði, sem að gagni getur komið, áður en til strangari ráðstafana er gripið. Í samræmi við það bar Húsnæðisstofnun að senda sérstakt innheimtubrэф, áður en uppboðs var beiðst, þar sem vara átti við því, að vanskil fram yfir ákveðinn dag myndu leiða til kröfu um uppboð og greiðslu á tilheyrandi innheimtukostnaði.

Upplýst hefur verið, að frá því í ágúst 1991 hefur Húsnæðisstofnun ríkisins breytt innheimtuháttum á þann veg, að innheimtubrэф eru ávallt send, áður en uppboðs er beiðst vegna vanskila.

4.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið í 2–3 hér að framan, tel ég, að Húsnæðisstofnun ríkisins geti ekki krafði þau A og B um greiðslu á þeim innheimtukostnaði, sem kvörtun þeirra lýtur að.

Það eru tilmæli mín, að Húsnæðisstofnun ríkisins hagi framvegis innheimtu vanskilaskulda í samræmi við þau sjónarmið, sem grein hefur verið gerð fyrir í álitinu þessu. Tekið skal fram, að í álitinu hefur ekki verið tekin nein afstaða til annarra þátta í starfsemi stofnunarinnar.“

VII.

Lagt var fyrir Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992 frumvarp um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 86/1988, með síðari breytingum. Varð frumvarpið að lögum nr. 61/1993. Með lögnum var 7. gr. laga nr. 86/1988 breytt og hljóðar ákvæðið nú svo:

„Félagsmálaráðherra ákvarðar með reglugerð, að fengnum tillögum húsnæðismálastjórnar, lántökugjöld, gjöld fyrir tæknilega þjónustu, svo og gjöld vegna innheimtu af lánum stofnunarinnar sem eru í vanskilum. Heimilt er að jafna síðastgreindum kostnaði niður á skuldara þannig að búseta hafi ekki áhrif á kostnaðinn.“

Í athugasemdum í greinargerð við 6. gr. frumvarps þess, er varð 7. gr. laganna segir m.a. svo:

„Að öðru leyti eru einu nýmælin í þessari grein þau að heimild til töku gjalds

vegna vanskilainnheimtu verði lögfest. Samkvæmt álitu umboðsmanns Alþingis er Húsnæðisstofnun ríkisins heimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að taka hóflegt gjald vegna vanskilainnheimtu út frá því sjónarmiði að stofnunin verði skaðlaus, svonefndu „skaðleysissjónarmiði“. Hefur svo verið gert samkvæmt sérstakri gjaldskrá Húsnæðisstofnunar. Engu að síður þykir rétt og sjálfsagt að lögfesta slíka gjaldtökuheimild. Hins vegar telur umboðsmaður að Húsnæðisstofnun sé óheimilt að jafna niður á skuldara sérstökum kostnaði, sem rakinn verður til vanskila í einstökum tilvikum, án sérstakrar lagaheimildar. Því er lagt til að heimild til slíks jöfnunargjalds verði lögfest sérstaklega, en með því verður það jafnræði tryggt að skuldarar greiði sama gjald hvar sem er á landinu.“ (Alþt. 1992, A-deild, bls. 2668–2669.)

6.3. Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa. (Mál nr. 485/1991)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir afgreiðslu Húsnæðisstofnunar ríkisins á fasteignaveðbréfum. Af gögnum málsins var ljóst, að kauptilboð A í fasteignina X var samþykkt 23. október 1990. Þar var samið um að kaupverð skyldi m.a. greitt með fasteignaveðbréfi að fjárhæð kr. 5.000.000 með 5,75% vöxtum, en það voru þeir vextir, sem í gildi voru í þeim flokki húsbrefa, sem þá var til afgreiðslu hjá Húsnæðisstofnun ríkisins. Skyldu vextir greiddast frá undirskrift kauptilboðs. A fékk hins vegar ekki send fasteignaveðbréf frá Húsnæðisstofnun fyrr en 3. desember 1990, en þá var kominn nýr flokkur húsbrefa til afgreiðslu og bar hann 6% vexti. A taldi, að óheimilt hefði verið að hækka vexti fasteignaveðbréfa frá því að hún lagði inn samþykkt kauptilboð og þar til hún fékk fasteignaveðbréfið til undirritunar, þar sem hún taldi þessa vaxtahækkun á fasteignaveðbréfum hafa hækkað töluvert kaupverð umræddrar fasteignar.

II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég félagsmálaráðherra og Húsnæðisstofnun ríkisins bréf, dags. 29. ágúst 1991. Þar óskaði ég eftir því, að mér yrðu látin í té gögn málsins og skýringar í samræmi við 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Með bréfi, dags. 25. október 1991, sendi Húsnæðisstofnun mér greinargerð, dags. 21. október 1991, og hljóðar hún svo:

„Eins og áður hefur komið fram í bréfi Húsnæðisstofnunar ríkisins til embættis Umboðsmanns Alþingis þá er ekki um eiginlega lánaþyrirgreiðslu að ræða í Húsbrefakerfinu, eins og þá sem fram að þeim tíma tíðkaðist í húsnæðislánakerfinu. Þegar um kaup á íbúð er að ræða, semur væntanlegur kaupandi við seljandann, um að hluti kaupverðsins greiðist með fasteignaveðbréfi. Í þeim tilfellum er það því seljandi íbúðarinnar, sem er hinn raunverulegi lánveitandi. Seljandi getur síðan skipt á fasteignaveðbréfinu og Húsbrefum. Það er því væntanlegs kaupanda og seljanda að koma sér saman um upphæð fasteignaveðbréfsins, en kjör þess ákvarðast af þeim kjörum, sem lög og reglugerð um húsbrefaviðskipti kveða á um hverju sinni.

Kjör fasteignaveðbréfa.

Í 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 217/1990, sem í gildi var þegar [A] átti í viðskiptum sínum segir svo:

„Fasteignaveðbréf skal vera verðtryggt með lánskjaravísitölu sem Seðlabanki Íslands auglýsir með heimild í 39. gr. laga nr. 13/1979, með síðari breytingum, sbr.

reglugerð nr. 18/1989, og auglýsingu nr. 19/1989, og hefur sömu lánskjör og þau húsbref sem skipta á fyrir fasteignaveðbréfið, að viðbættu föstu vaxtaálagi, sbr. 2. gr.“

Eins og hér kemur fram skulu fasteignaveðbréf þau, er Húsbrefadeild kaupir vera verðtryggð, vera til jafn langs tíma og lánstími Húsbrefanna og bera sömu vexti og þau Húsbref, sem afgreidd eru út vegna kaupa á viðkomandi fasteignaveðbréfi. Geti þess að hingað til hefur Húsbrefadeild ekki séð ástæðu til að nýta sér þá heimild að leggja vaxtaálag á þá vexti, sem greiddir eru af fasteignaveðbréfi.

Fasteignakaup [A] og samskipti hennar við Húsbrefadeild.

Þann 3. september 1990 sækja [A] og [B]. . . um greiðslumat til stofnunarinnar. 2. október er þeim síðan sent greiðslumat, þar sem þeim er greint frá því hvert sé hámarkskaupverð íbúðar, sem ráðgjafastöð mælir með við þau, en það var kr. 17.000.000. Með þessu mati fá þau sent yfirlit yfir þær forsendur, sem notaðar voru við útreikningana. Á þessum tíma voru vextir Húsbrefa 5,75% þannig að sú vaxtaþrósentu var notuð við útreikningana. Hér var einungis um að ræða greiðslumat og fól ekki í sér neitt samþykki á skuldabréfaskiptum, enda kemur það rækilega fram í kynningargögnum stofnunarinnar að skuldabréfaskipti verði ekki samþykkt fyrir en kauptilboð liggja fyrir og athugun hafi farið fram á veðhæfni íbúðarinnar og endurmat gert á greiðslumatinu.

Þann 23. október 1990 gera [A] og [B] tilboð í X. Tilboð þetta hljóðar upp á kr. 12.000.000 og er þar gert ráð fyrir að greiðsla fari fram með fasteignaveðbréfi að upphæð kr. 5.000.000 og að vextir af því bréfi séu 5,75%. Kauptilboð þetta ásamt þeim gögnum, sem fylgja þurftu með, barst Húsnæðisstofnun ekki fyrir en 8. nóvember 1990, eða rúmlega hálfum mánuði eftir að tilboðið er gert. Ekki var þar annríki hjá Húsbrefadeild um að kenna.

Þegar kauptilboð [A] og [B] barst stofnuninni var svo komið að sá flokkur Húsbrefa, sem var í afgreiðslu þá, var að klárast. Þar sem lengri tíma tók að fá samþykki ríkisstjórnarinnar fyrir nýjum húsbrefaflokki, en reiknað hafði verið með og að ekki má byrja að afgreiða markaðsverðbréf úr nýjum flokki, fyrir en 10 dögum eftir að Verðbréfaþingi Íslands hefur verið tilkynnt um útgáfu flokksins, varð stopp í afgreiðslu deildarinnar í nokkra daga. Kauptilboð [A] og [B] barst það seint að ekki voru til nein Húsbref í 1. flokki 1990, til að afgreiða vegna þess kauptilboðs. Þar sem flokkur Húsbrefa, sem tekinn var í notkun í nóvember 1990, var með hærri vexti en fyrri húsbrefaflokkar og kauptilboð [A] og [B] gerði ráð fyrir lægri vöxtunum, var skuldabréfaskiptum á grundvelli þessa tilboðs synjað. Fasteignasölum var gerð grein fyrir þessu atriði símleiddis til að flýta afgreiðslum, því að nokkuð hafði safnast upp af óafgreiddum kauptilboðum á meðan beðið var eftir nýjum húsbrefaflokki. Þetta þýddi að aðilar kauptilboða, þar sem gert var ráð fyrir afhendingu fasteignaveðbréfs með 5,75% vöxtum, urðu að endursefja um kaupverð og skilmála. Til að flýta málum enn frekar var gengið frá fasteignaveðbréfi, þar sem gert var ráð fyrir 6% vöxtum, ef greiðslugeta kaupenda var fyrir hendi, til þess að aðilar gætu gengið strax frá kaupunum, næðu þeir samkomulagi um sömu lánsfjárhæð með breyttum vöxtum. Skuldabréfaskipti á þessum grundvelli voru samþykkt af Húsbrefadeild 24. nóvember 1990 vegna kauptilboðs [A] og [B]. Rétt er að geta þess hér að hærri vextir fasteignaveðbréfa þýða lægri afföll til seljanda, og því hærri raunverð íbúðar, þannig að eðlilegt hefði mátt teljast að einhverjar breytingar yrðu gerðar á fyrra kauptilboði.

Í tilfelli [A] og [B] virðist hafa verið samið um sömu greiðslutilhögun og áður, að öðru leyti en því að fasteignaveðbréfið bæri 6% vexti, skv. kaupsamningi sem gengið

var frá 3. desember 1990 og allir aðilar kaupanna undirrita. Engar breytingar voru gerðar á söluverði, greiðslutilhögun, né heldur fyrsta vaxtadegi, þrátt fyrir breytingar á vaxtaprósentunni.

Eins og af þessu sést hafa [A] og [B] verið fórnarlömb almennra vaxtahækkana, sem urðu í þjóðfélaginu á þessum tíma. Þau höfðu möguleika á að breyta áður gerðu kauptilboði til að mæta þessari vaxtahækkun, en völdu að gera það ekki. Það er því ekki um það að ræða að stofnunin hafi breytt vöxtum afturvirk, heldur semja [A] og [B] sjálf um það við seljanda íbúðarinnar að þau greiði 6% vexti frá samþykktardegi tilboðs, eins og kaupsamningur þeirra ber með sér.

Athugasemdalaust samþykki kauptilboðs og dráttur í afgreiðslu af deildarinnar hálfu.

Eins og hér hefur komið fram samþykkti Húsbréfadeild aldrei skuldabréfaskipti miðað við að fasteignaveðbréfið bæri 5,75% vexti, hvað þá að deildin hafi samþykkt kauptilboðið athugasemdalaust. Hvað varðar það atriði að deildin hafi tafið afgreiðslu í 6 vikur er því til að svara að kauptilboðið berst deildinni ekki í hendur fyrr en rúmlega 2 vikum eftir að það er undirritað og að skuldabréfaskipti, miðað við að vextir á fasteignaveðbréfinu yrðu 6%, voru samþykkt 24. nóvember eða 16 dögum eftir að kauptilboðið berst okkur í hendur, þrátt fyrir að á sama tíma var beðið eftir samþykkt fyrir afgreiðslu á nýjum húsbréfaflokki. Öllum fullyrðingum um töl af völdum deildarinnar er því vísað á bug.“

Svar félagsmálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 27. nóvember 1991, og segir þar m.a. svo:

„Um ákvörðun vaxta af húsbréfum fer skv. 44. gr. laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 86/1988, sbr. lög nr. 76/1989 og nr. 70/1990. Eins og fram kemur í þeirri grein fer saman útgáfa verðbréfaflokks annars vegar og ákvörðun vaxta hins vegar og er hér um sérstöðu innan húsbréfakerfisins að ræða borið saman við ákvörðun vaxta þegar um er að ræða almenn lán Byggingarsjóðs ríkisins. Vextir af húsbréfum hafa aðeins hækkad einu sinni, við útgáfu á 2. flokki húsbréfa fyrir 1990, sbr. reglugerð nr. 437 13. nóvember 1990, er vextir voru hækkaðir úr 5,75% í 6,00%.

Við útgáfu hvers flokks er gefin út sérstök reglugerð. Hafa nú alls 6 reglugerðir verið gefnar út vegna nýrra húsbréfaflokka, þ.e. auk áðurnefndrar reglugerðar 437/1990, reglugerð nr. 521/1989, nr. 338/1990, nr. 39/1991, nr. 24/1991 og núgildandi reglugerð nr. 464/1991.

Öll húsbréf í sama flokki bera sömu vexti. Komi umsókn einstaklings inn á þeim tíma er einn flokkur er tæmdur og nýr flokkur í undirbúningi fer um vexti samkvæmt hinum nýja flokki sem húsbréfin tilheyra. Hér sitja allir umsækjendur við sama borð. Hver húsbréfaflokkur er lokaður eftir ákveðinn tíma, eða tæmdur. Hver húsbréfaflokkur er þannig sjálfstæð eining. Umsækjendur eiga því ekki kröfu á því að húsbréf þeirra falli undir ákveðinn flokk.“

Með bréfum, dags. 28. október 1991, 2. janúar 1992 og 6. mars 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við framangreind bréf Húsnæðisstofnunar ríkisins og félagsmálaráðuneytisins.

III.

Í bréfi mínu til A, dags. 1. október 1992, sagði svo:

„Við Byggingarsjóð ríkisins er starfrækt sérstök húsbréfadeild, en skv. b-lið 35.

gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. 2. gr. laga nr. 76/1989 og 1. gr. laga nr. 124/1990, er eitt af hlutverkum húsbrefadeildar að skipta á húsbrefum og veðskuldabrefum, sem gefin eru út með veði í íbúðarhúsnæði við fasteignaviðskipti eða nýbyggingar. Skilyrði slíkra skipta eru m.a., að greiðslugeta skuldara hlutaðeigandi fasteignabréfs og veðhæfni fasteignar uppfylli viðmiðunarreglur Húsbrefadeildar, sbr. 36. gr. laganna. Þá skal fasteignaveðbréfið enn fremur hafa sömu lánskjör, þ.m.t. vaxtakjör, sem þau húsbref hafa, sem skipta á fyrir fasteignaveðbréfið, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 217/1990 um húsbrefadeild og húsbrefaviðskipti vegna kaupa eða sölu á notuðum íbúðum og kaupa, sölu eða byggingar á nýjum íbúðum.

Fasteignaveðbréf það, sem kvörtun yðar lýtur að, var hluti af kaupverði, sem þér sömduð um að greiða [C] fyrir fasteignina [X] samkvæmt kaupsamningi ykkar. Samkvæmt texta fasteignabréfsins eruð þér og [B] skuldarar en [C] kröfuhafi.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að húsbrefadeildin er ekki lánveitandi við fasteignakaupin, en býður hins vegar upp á þá þjónustu samkvæmt lögum nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins, með síðari breytingum, að skipta á húsbrefum og fasteignaveðbrefum, að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum.

Pegar þér gerðuð kauptilboð yðar, hafði húsbrefadeildin flokk húsbrefa til afgreiðslu, sem bar 5,75% vexti, og var af þeim sökum eðlilegt að miðað væri við þá vexti í kauptilboðinu. Í hinum staðlaða texta kauptilboðsins var svohljóðandi fyrirvari:

„Undirritaður eigandi framangreindrar eignar gengur hér með að framanrituðu tilboði með fyrirvara um skuldabrefaskipti við húsbrefadeild Byggingarsjóðs ríkisins.“

Pegar kauptilboð yðar kom til afgreiðslu hjá húsbrefadeild, hafði umræddur flokkur húsbrefa gengið til þurrðar og nýr flokkur verið gefinn út, sem bar hærri vexti, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 437/1990 um útgáfu á 2. flokki húsbrefa 1990 fyrir Byggingarsjóð ríkisins, húsbrefadeild. Þar sem kauptilboð yðar gerði ráð fyrir lægri vöxtum en sá húsbrefaflokkur bar, sem farið var að afgreiða úr, synjaði húsbrefadeild að samþykkja skuldabrefaskipti á grundvelli kauptilboðsins, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 217/1990.

Telja verður, að fyrrnefndur fyrirvari samþykkis seljanda fasteignarinnar á kauptilboði yðar hafi þá orðið virkur. Í greinargerð Húsnæðisstofnunar, dags. 21. október 1991, kemur fram, að fasteignasölum hafi verið gerð grein fyrir ástæðum synjunar samþykkis tilboða, sem svo var ástatt um. Hlaut þetta að verða tilefni þess, að kaupandi og seljandi þyrftu að semja á ný um kaupverð og skilmála.

Samkvæmt 49. gr. laga nr. 86/1988 um Húsnæðisstofnun ríkisins, sbr. 2. gr. laga nr. 76/1989, er löggiltum fasteignasölum skylt að hafa aðgengilega skrá um gengi húsbrefa og upplýsa íbúðakaupendur og íbúðaseljendur um atriði, sem varða þau, og liðsinna þeim og gæta réttmætra hagsmuna þeirra, sbr. 2. málslið 8. gr. laga nr. 34/1986 um fasteigna- og skipasölu.

Hinn 3. desember 1990 gerðuð þér kaupsamning við [C], þar sem meðal annars var samið um, að þér gæfuð út fasteignaveðbréf að fjárhæð kr. 5.000.000 með 6% vöxtum og skyldi upphafstími vaxta vera sá dagur, er tilboð yðar var samþykkt. Var bréfið síðan gefið út sama dag.

Þar sem þér sömduð því í lögskiptum yðar við [C] um upphafstíma vaxta, vaxtahæð svo og fjárhæð bréfsins, tel ég, að sá þáttur kvörtunar yðar, er varðar fjárhæð og kjör umrædds fasteignabréfs, lúti að einkaréttarlegum lögskiptum, sem ekki falli und-

ir starfssvið umboðsmann Alþingis, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Þá tel ég komnar fram nægjanlegar skýringar í greinargerð Húsnæðisstofnunar ríkisins, dags. 21. október 1991, á þeim drætti, sem varð á afgreiðslu húsbrefadeildar á kauptilboði yðar.“

Ég tjáði því A, að með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan, og þeim skýringum, sem fram koma í greinargerð Húsnæðisstofnunar ríkisins frá 21. október 1991, væri það niðurstaða mín, að kvörtun hennar gæfi ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við afgreiðslu húsbrefadeildar á máli hennar.

7.0. Landbúnaður.

7.1.

Málshraði. (Mál nr. 319/1990)

Lögmaðurinn B kvartaði yfir því f.h. A, að landbúnaðarráðherra hefði ekki svarað kæru A vegna úrskurðar Markanefndar. Kæran var borin fram 1. september 1988. Fékk hún ekki úrlausn af hálfu ráðuneytisins fyrr en 4. desember 1991. Umboðsmaður tók fram að alltof lengi hefði dregist að svara erindi lögmanns A eins og ráðuneytið raunar viðurkenndi. Vísaði umboðsmaður til álits síns frá 29. desember 1989, sbr. skýrslu hans fyrir árið 1989, bls. 83, þar sem fjallað væri um nauðsyn þess, að ráðuneyti svöruðu erindum, sem þeim berast. Þar sem ráðuneytið hefði ákveðið rækilegar úrbætur í þessum efnum taldi umboðsmaður ekki ástæðu til þess að fjalla frekar um málið.

I.

Með bréfi, sem barst mér 7. ágúst 1990, leitaði B, héraðsdómslögmaður, til mín vegna A, og bar fram kvörtun í tilefni af því, að landbúnaðarráðherra hefði ekki svarað kæru hans vegna úrskurðar Markanefndar, sem kveðinn var upp 16. ágúst 1988. Kæra þessi var borin fram við ráðherra sem æðra stjórnvald með bréfi, dags. 1. september 1988, og ítrekuð með bréfi, dags. 14. apríl 1989.

Ég ritaði landbúnaðarráðuneytinu bréf, dags. 28. ágúst 1990, og óskaði eftir því með tilvísun til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið upplýsti, hvort umræddum bréfum hefði verið svarað og ef svo væri ekki, hver væri ástæða þess.

Hinn 15. október 1990 barst mér svohljóðandi bréf frá landbúnaðarráðuneytinu, dags. 10. október 1990:

„Ráðuneytið hefur mótttekið bréf yðar dags. 28. ágúst s.l., varðandi bréf frá [B] lögmanni til ráðuneytisins. Beiðni yðar um upplýsingar og skýringar vegna málsins er í athugun í ráðuneytinu og mun svar berast yður um næstu mánaðamót.“

Eftir að hafa ítrekað ofangreind tilmæli mín til landbúnaðarráðuneytisins, síðast 19. mars 1991, ritaði ég landbúnaðarráðherra bréf, dags. 29. ágúst 1991. Þar rakti ég gang mála og tók að lokum fram:

„Í samræmi við það, sem rakið hefur verið hér að framan, eru það tilmæli mín, að ráðuneyti yðar svari þegar í stað erindi því, sem [B], héraðsdómslögmaður, beindi til landbúnaðarráðherra með bréfi, dags. 1. september 1988. Það er ósk mín að mér verði sent afrit af svarbréfi ráðuneytisins. Tekið skal fram að með bréfi þessu er í engu tekin afstaða til efnis bréfs [B], héraðsdómslögmanns, frá 1. september 1988, m.a. eigi til þess, hvort nokkur heimild sé til þess að lögum að skjóta úrskurði Markanefndar til landbúnaðarráðuneytisins.“

Eftir að hafa ítrekað bréf þetta 4. nóvember 1991 átti landbúnaðarráðherra tal við mig og kvaðst ætla að sjá til þess, að bréfinu yrði svarað. Það gekk eftir og barst mér síðan svofellt bréf frá landbúnaðarráðuneytinu, dags. 4. desember 1991, en það hljóðar svo:

„Vísað er til bréfa yðar til ráðuneytisins varðandi kvörtun [A], í tilefni af úrskurði Markanefndar frá 16. ágúst 1988 vegna ágreinings um eignarrétt á fjármarkinu *alheilt hægra, stýft vinstra*.“

Ráðuneytið hefur í dag sent [B] svarbréf, þar sem honum er tjáð, að ráðuneytið telji kærnu á úrskurði Markanefndar ekki réttilega beint til ráðuneytisins. Ljósrit af því bréfi fylgir þessu bréfi.

Mjög er miður að svar við erindi lögmannsins hefur dregist úr hömlu. Reglur sem ráðuneytið hefur nýlega sett um meðferð innkominna bréfa ættu að fyrirbyggja endurtekningu á slíku.“

II.

Með bréfi, dags. 8. janúar 1992, barst mér svofelld greinargerð frá landbúnaðarráðuneytinu:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 19. desember s.l., þar sem óskað er eftir upplýsingum um reglur ráðuneytisins um meðferð innkominna bréfa. Skal hér leitast við að gera grein fyrir ferli bréfa innan ráðuneytisins.

Öll bréf, þar með talin símbref og skjöl sem ráðuneytinu berast, eru flokkuð stimpluð og færð inn í bréfadagbók (tölvu). Í stimpli er tilgreindur skráningardagur og málaflokkur. Frumrit bréfs er merkt sviði eða einstaklingi, eftir því sem við á, og sér forstöðumaður hlutadeigandi sviðs um afgreiðslu bréfa, sem merkt eru sviðum. Frumrit eru síðan lögð í möppu til skoðunar hjá ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra, sem gera athugasemd við merkingu bréfa ef þurfa þykir. Að skráningu lokinni er gengið frá frumritum í skjalasafni, en unnið með ljósrit. Forstöðumenn sviða deila út erindum til afgreiðslu meðal starfsmanna, hver innan síns sviðs.

Tölvuvæðing skjalavistunar býður upp á ýmsa kosti og eru þeir nýttir, eftir því sem forrit leyfa. Í mánaðarlok prentar skjalavörður út lista yfir innkomin og útfarin bréf mánaðarins, hvert svið fyrir sig. Listinn er lagður fyrir forstöðumenn sviða, og er þeim þannig ætlað að fá yfirsýn yfir afgreiðslu erinda. Ætlunin er að svarfrestur verði skráður um leið og bréf eru færð inn í skjalaskrá og verður þá hægt að prenta út yfirlit yfir þau bréf, sem ekki hefur náðst að svara innan tiltekins svarfrests.

Þegar erindi berast, sem sýnt þykir að ekki verði unnt að afgreiða efnislega innan 2ja–3ja vikna, verða bréfriturum send stutt bréf, þar sem fram kemur hjá hverjum megi leita upplýsinga um afgreiðslu.“

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 5. maí 1992, var svohljóðandi:

„Eins og viðurkennt er af landbúnaðarráðuneytinu, dróst alltof lengi að ráðuneytið svaraði erindi því, sem B héraðsdómslögmaður bar fram fyrir hönd A í bréfi 1. september 1988. Um nauðsyn þess að ráðuneyti svari erindum, sem þeim berast, vísa ég til þeirra sjónarmiða, er fram koma í áliti mínu frá 29. desember 1989 (sjá SUA 1989, bls. 83). Þar sem landbúnaðarráðuneytið hefur, eins og rakið er í II. kafla hér að framan, ákveðið rækilegar úrbætur í þeim efnunum, sem hér hefur verið fjallað um, tel ég ekki ástæðu til að láta mál þetta frekar til mín taka.“

7.2.

Sala fullvirðisréttar. Fullvirðisréttur talinn hluti af verðmæti jarðar. Veðsetning bújarðar. Samþykki veðhafa til sölu á fullvirðisrétti.
(Mál nr. 625/1992)

A kvartaði yfir því, að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki efnt kaupsamning, er það gerði við hann 7. júní 1991 um kaup á fullvirðisrétti jarðarinnar X. Tilgreint kaupverð átti

samkvæmt samningnum að greiðast með 5 jöfnum árlegum greiðslum. Skyldi fyrstu greiðsluna inna af hendi 31. janúar 1992 og gefa átti út skuldabréf fyrir síðari greiðslum.

Í bréfi mínu til A, dags. 17. nóvember 1992, sagði m.a.:

„Með bréfi 24. janúar 1992 leitaði framkvæmdanefnd búvörusamninga eftir því, að Stofnlánadeild landbúnaðarins tæki afstöðu til þess, „hvort veðsetning jarðar bindi á einhvern hátt eiganda jarðarinnar til að ráðstafa fullvirðisrétti sem jörðinni hefur verið úthlutað“. Í svarbréfi stofnlánadeildarinnar 5. febrúar 1992 er fjallað nokkuð almennt um þetta álitaefni. Í bréfi 7. sama mánaðar tilkynnir stofnlánadeildin síðan landbúnaðarráðuneytinu, að stofnlánadeildin eigi veð í jörðinni [X] og samþykki ekki umrædda sölu fullvirðisréttar, nema skuldabréfum verði ávísað henni og andvirðið gangi upp í áhvílandi veðskuldir. Er í bréfinu meðal annars áréttað, að það sé ein-dregin skoðun stofnlánadeildarinnar, „að framleiðslurétturinn sé hluti af veði deildarinnar í jörðinni“.

Með bréfi 12. febrúar 1992 greiddi landbúnaðarráðuneytið [A], kr. . . . af kaupverði fullvirðisréttarins, þ.e. 1/5 af andvirði hans að viðbættu vísitöluálagi. Beindi ráðuneytið jafnframt þeim tilmælum til [A], að hann leitaði samkomulags við stofnlánadeildina um meðferð skuldabréfsins fyrir eftirstöðvum kaupverðsins. Slíkt samkomulag liggur ekki fyrir og hefur það verið og er afstaða ráðuneytisins, að því sé ekki rétt að afhenda [A] bréfið, eins og nánar er útskýrt í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 24. september 1992. Jörðin [X] var seld á nauðungaruppboði 22. apríl 1992 og var uppboðsafsafal gefið út til kaupanda 29. júlí 1992.

Kvörtun [A] er á því byggð, að veðréttur Stofnlánadeildar landbúnaðarins hafi ekki náð til fullvirðisréttar jarðarinnar, enda hafi það ekki verið tekið fram í veðskuldabréfum þeim, sem í hlut áttu. Það er hins vegar skoðun mín, að sá réttur sé þáttur í verðmæti jarðarinnar og að óheimilt hafi verið, þar sem annað var ekki tekið fram, að rýra að mun verðgildi jarðarinnar með sölu þess réttar, nema hagsmunir stofnlánadeildarinnar sem veðhafa væru tryggðir eða samþykki hennar lægi fyrir. Sú röksemd, sem kvörtun [A] byggist á, fær því að mínum dómi ekki staðist. Miðað við þá niðurstöðu mína tel ég ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um meðferð skuldabréfsins að öðru leyti af hálfu landbúnaðarráðuneytisins.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ég teldi ekki ástæðu til frekari afskipta minna af málinu.

8.0. Lífeyrismál.

8.1. Breyting reglugerðar fyrir lífeyrissjóð og staðfesting hennar. (Mál nr. 432/1991)

A kvartaði yfir tilteknum ákvæðum reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem fjármálaráðuneytið hafði staðfest. Í bréfi til A lýsti umboðsmaður þeirri skoðun sinni, að staðfesting ráðuneytisins væri stjórnvalds-ákvörðun, og félli undir starfssvið hans, að fjalla um ákvarðanir, sem að henni lytu. Utan starfssviðs hans félli hins vegar að fjalla um samninga Áburðarverksmiðjunnar og starfsmanna hennar, en reglugerðin og breytingar á henni væru sammingsatriði milli þessara aðila. Fjallaði umboðsmaður síðan um, hvernig staðið hefði verið að staðfestingu reglugerðarinnar. Var það skoðun umboðsmanns, að þau ákvæði reglugerðar Lífeyrissjóðs starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem A kvartaði yfir, væru ekki andstæð lögum nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, eða öðrum réttarreglum.

I.

Kvörtun A laut að tveimur ákvæðum í reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem fjármálaráðuneytið staðfesti 28. janúar 1988. Í bréfi, dags. 23. júní 1992, gerði ég A grein fyrir athugunum mínum á kvörtun hans og niðurstöðum þeirra. Sagði svo í bréfi mínu til A:

„Nánar lýtur kvörtun yðar að tveimur ákvæðum í reglugerðinni:

Híð fyrra er í 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar, þar sem fjallað er um grundvöll lífeyrisréttinda og stigaútreikning í því sambandi. Þar segir meðal annars, að séu „íðgjaldgreiðsluár fleiri en 30, skal þó aðeins reikna að fullu stig þeirra 30 ára, sem hagstæðust eru fyrir sjóðfélagann, en að hálfu stig þeirra ára, sem afgangs verða“.

Síðara ákvæðið er í 5. mgr. 12. gr., sem fjallar um skerðingu á greiðslu lífeyris til handa eftirlifandi maka, ef hann er fæddur eftir 1930, og þá um 4% fyrir hvert ár eða brot úr ári frá þeim tíma. Í kvörtun yðar bendið þér á, að þetta þýði í reynd, að sé maki fæddur 1955 eða síðar verði hann með öllu bóttalaus, að undanskildum 24 mánuðum eftir fráfall sjóðfélaga samkvæmt 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar. Í bréfi yðar til mín, dags. 4. október 1991, kemur fram, að lífeyrir til maka yðar, sem er fæddur 1951, skerðist um 84% vegna þessa ákvæðis.

Í kvörtun yðar lýsið þér síðan því viðhorfi yðar, að þessar skerðingar séu óeðlilegar. Í fyrra tilfellinu sé beinlínis um eignaupptöku að ræða. Í síðara tilfellinu teljið þér skerðingu til maka óeðlilega, þar sem greiðslur til lífeyrissjóðsins séu teknar af „sameiginlegum sjóði hjóna“, auk þess sem þetta feli í sér eignaupptöku. Ég skil athugasemdir yðar svo, að þér dragið í efa, að þessi ákvæði reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins frá árinu 1988 séu samrýmanleg lögum.

Aður en tekin verður afstaða til þeirra atriða, sem þér kvartið yfir, tel ég rétt fjalla nánar um setningu reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins.

II.

Reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem staðfest var af fjármálaráðuneytinu 28. janúar 1988, er sett með stöð í 2. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Þar segir m.a.:

„Öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, er rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps, enda starfi lífeyrissjóðurinn skv. sérstökum lögum eða reglugerð, sem staðfest hefur verið af fjármálaráðuneytinu.“

Af tilvitnuðu ákvæði verður ráðið, að lífeyrissjóðir, sem orðið hafa til með samningi milli vinnuveitanda og launþega, starfa samkvæmt reglugerðum, sem aðilar hafa komið sér saman um. Núgildandi reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, þar sem mælt er fyrir um réttindi og skyldur sjóðfélaga, er því grundvölluð á kjarasamningi launþega og vinnuveitanda. Í samræmi við þetta segir í 22. gr. reglugerðarinnar, að breytingar á reglugerðinni séu samningsatriði milli Áburðarverksmiðju ríkisins og trúnaðarmannaráðs verkalýðsfélaganna á staðnum.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 2. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnýslylu ríkis og sveitarfélaga. Utan starfssviðs hans falla afskipti af samningum einstaklinga. Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum laga og reglugerða um starfssvið umboðsmanns fellur það utan starfssviðs umboðsmanns að hafa afskipti af samningum milli Áburðarverksmiðju ríkisins og starfsmanna hennar.

III.

Í 2. gr. laga nr. 55/1980 er, eins og fram hefur komið, gert ráð fyrir að reglugerðir fyrir lífeyrissjóði taki ekki gildi, fyrr en fjármálaráðuneytið hefur staðfest þær. Staðfesting ráðuneytisins er stjórnvaldsákvörðun og fellur innan starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um kvartanir, sem að henni lúta.

Skilja verður ákvæði í 2. gr. laganna um staðfestingu fjármálaráðuneytisins svo, að ráðuneytinu beri að synja um staðfestingu reglugerðar, ef það telur ákvæði hennar ósamrýmanleg lögum nr. 55/1980 eða öðrum réttarreglum.

Samkvæmt upplýsingum þeim, sem ég hef aflað vegna kvörtunar yðar, var reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins send fjármálaráðuneytinu með bréfi, dags. 23. desember 1987. Reglugerðin hafði þá verið samþykkt af samningsaðilum. Með bréfi, dags. 8. janúar 1988, sendi ráðuneytið reglugerðina til umsagnar Jóns Erlings Þorlákssonar tryggingastærðfræðings. Í bréfi hans til ráðuneytisins, dags. 18. sama mánaðar, kemur fram, að hann hafi ekkert við reglugerðina að athuga. Er þar sérstaklega áréttað, að „30 ára reglan“ í 3. mgr. 9. gr. hafi verið færð í það horf, sem almennt tíðkist. Reglugerðin var síðan staðfest í fjármálaráðuneytinu 28. janúar 1988.

Ætla verður, að áður en fjármálaráðuneytið staðfesti reglugerð fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins 28. janúar 1988, hafi farið fram sérstök athugun á því, hvort ákvæði hennar væru í samræmi við ákvæði laga nr. 55/1980 og aðrar réttarreglur.

IV.

Kemur þá til athugunar, hvort ráðuneytinu hafi, út frá framangreindum sjónarmiðum, verið rétt að staðfesta reglugerðina.

Sem fyrr segir, er efni reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins samningsatriði milli Áburðarverksmiðju ríkisins og starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sbr. sérstaklega 22. gr. reglugerðarinnar, sem vitnað er til hér að framan. Samningsfrelsi á þessu sviði eru ekki aðrar skorður settar en leiða má af lögum. Í því sambandi koma einkum til athugunar lög nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, sem áður er vitnað til, og reglugerð nr.

194/1981 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Í 2. gr. laganna segir, að öllum launamönnum, sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, sé rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar, sbr. og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 194/1981. Þá kemur fram í 4. gr. laga nr. 55/1980, að iðgjöld til lífeyrissjóðs skuli nema a.m.k. 10% af „viðurkenndum stofni iðgjalda“, sbr. og 6. gr. reglugerðar nr. 194/1981. Að öðru leyti gera lögin ráð fyrir því, að fyrirkomulag iðgjaldgreiðslna í sjóðinn sé ákveðið í reglugerð fyrir einstaka sjóði.

Í lögum nr. 55/1980 eða reglugerð nr. 194/1981 er ekki að finna nein fyrirmæli um, með hvaða hætti lífeyrisréttindi sjóðfélaga skuli ákvörðuð. Samkvæmt því hafa launþegar og atvinnurekendur allmikið svigrúm til að kveða nánar á um slíkt í samningum sína á milli. Svigrúm samningsaðila í því efni hlýtur þó jafnan að takmarkast við það, að náð verði því meginmarkmiði lífeyrissjóða, að tryggja mönnum, í samræmi við iðgjaldgreiðslur þeirra, ákveðinn lífeyri vegna elli, örorku eða andláts. Verður að ætla, að það sé meðal annars hlutverk ráðuneytisins, að ganga úr skugga um, að reglugerðir einstakra lífeyrissjóða séu þannig úr garði gerðar, að þessum megingangangi viðkomandi lífeyrissjóðs verði náð. Nánari ákvörðun þessara réttinda ræðst af samningum atvinnurekenda og launþega. Hljóta slíkir samningar að taka mið af mati á því meðal annars, hvaða réttindi unnt er að tryggja, miðað við tekjur viðkomandi sjóðs og mögulega ávöxtun eigna þeirra, og af mati samningsaðila á því, hvað sé eðlileg og sanngjörn skipting í því efni milli sjóðfélaga innbyrðis annars vegar og maka þeirra og barna hins vegar.

Í kvörtun yðar kvartið þér yfir tveimur nánar tilgreindum ákvæðum í reglugerðinni, sem þér kallið skerðingarákvæði. Við úrlausn þess, hvort þau ákvæði reglugerðar fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem þér vitnið til, teljist fela í sér óeðlilega skerðingu, sem sé jafnvel andstæð lögum, verður að taka mið af þeim sjónarmiðum, er ég hef nú rakið.

Fyrri ákvæðið, sem þér kvartið yfir, er 30 ára reglan, sem nefnd hefur verið svo, og er að finna í 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Reglan á við þá sjóðfélaga, sem greiða iðgjöld til sjóðsins í meira en 30 ár. Samkvæmt henni er við útreikning lífeyrisréttinda til þeirra miðað við, að reikna skuli að fullu stig þeirra 30 ára, sem hagstæðust eru, en að hálfu stig þeirra ára, sem afgangssverða. Hliðstæðar reglur er að finna í reglugerðum margra annarra lífeyrissjóða. Regla 3. mgr. 9. gr. byggir á því, að lífeyrisgreiðslur til einstakra sjóðfélaga fari ekki yfir ákveðið mark. Þessi regla, sem aðilar hafa samið um, byggir á útreikningum á því, hvað ellilífeyrisgreiðslur til einstakra félaga geta hæstar orðið, þegar tillit hefur verið tekið til tekna sjóðsins og möguleika hans til að ávaxta fjármuni sína, svo og kostnaðar af öðrum tegundum lífeyris og rekstri sjóðsins. Ég tel, að til grundvallar reglunni liggja málefnaleg sjónarmið, sem samrýmanleg séu meginmarkmiðum lífeyrissjóðsins, eins og þeim er lýst hér að framan.

Síðara ákvæðið, sem þér kvartið yfir, snertir skerðingu á makalífeyri eftir aldri eftirlifandi maka. Regla þessi er þannig úr garði gerð, að sé maki fæddur eftir 1955, missir hann allan rétt til makalífeyris, utan þess lífeyris, sem hann á rétt á í 24 mánuði frá fráfalli maka, sbr. 2. mgr. 12. gr. Byggir þessi regla meðal annars á því sjónarmiði, að því yngri sem eftirlifandi maki er þeim mun meiri líkur séu á að aflahæfi hans sé óskert og þörf hans fyrir makalífeyri þess vegna minni en ella. Ég tel, að þetta sé ekki óeðlilegt sjónarmið og sé samrýmanlegt meginmarkmiði lífeyrissjóðsins, eins og því er lýst hér að framan.“

Ég tilkynnti því A að það væri niðurstaða mín, að þau ákvæði reglugerðar Lífeyrissjóðs starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins, sem hann kvartaði yfir, væru ekki andstæð

lögum nr. 55/1980 eða öðrum réttarreglum og að sú ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að staðfesta reglugerðina, gæfi ekki tilefni til frekari afskipta af minni hálfu.

8.2. Breyttar viðmiðanir í lögum við útreikning ellilífeyris. (Mál nr. 389/1991)

A kvartaði yfir því, hvernig viðmiðun lífeyris hennar frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins væri ákveðin. Tilefni kvörtunar A var, að með lögum nr. 47/1984 var lögum sjóðsins breytt á þann veg, að eftirlaunagreiðslur skyldu fara eftir heildarstarfshlutfalli á starfsævinni. Samkvæmt þessu var það ekki lengur nægilegt fyrir A, að vera í fullu starfi síðasta starfsárið til að tryggja sér fullan ellilífeyri eftir að hún hafði lokið störfum sínum. A hafði sótt um það til lífeyrissjóðsins á árinu 1984, að fá að greiða til sjóðsins samsvarandi því starfi, sem hún hafði unnið á árunum 1974–1982, en A gegndi þá 2/3 hluta starfs, sem grunnskólakennari auk þess, sem hún vann að sérverkefnum fyrir menntamálaráðuneytið. Var ósk A hafnað, þar sem lagaheimild skorti.

Í kvörtun sinni tók A fram, að tiltekinn starfsmaður lífeyrissjóðsins hefði gefið sér þær upplýsingar, að skert starfshlutfall hennar um tíma kæmi ekki að sök, þar sem að eftirlaun hennar yrðu reiknuð út eftir starfshlutfalli á síðasta starfsári og þótt slíku yrði breytt, yrðu slík lög ekki afturvirk.

Í bréfi mínu til A, dags. 6. febrúar 1992, sagði m.a. svo:

„Ég skil kvörtun yðar svo, að þér teljið að með þessari breytingu hafi væntanlegur réttur yðar til lífeyris verið skertur með afturvirkum hætti. Af því tilefni spyrjið þér, hvort það samrýmist hefðum, lögum eða stjórnarskrá að lög séu afturvirk á þann hátt, sem hér um ræðir.

Samkvæmt bréfi yðar til mín, dags 17. janúar 1992, eruð þér nú starfsmaður ríkisins í fullu starfi og greiðið því samkvæmt því iðgjöld til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Kvörtun yðar byggist á því, að þér munið framvegis gegna fullu starfi hjá ríkinu, þar til þér látið af störfum. Á þessu stigi er hins vegar ekki vitað, hvaða áhrif framangreind breyting á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins muni í raun hafa á upphæð lífeyris til yðar. Fer það m.a. eftir því, hvort þér gegnið fullu starfi síðasta starfsár yðar eða ekki. Ef þér gegnið þá fullu starfi, leiðir breytingin, eftir núgildandi reglum, til skerðingar á lífeyri yðar miðað við eldri reglur, en í öðrum tilfellum gæti breytingin orðið yður til hagsbóta.

Aðstaðan hér er sú, að breyttar reglur laga nr. 47/1984 geta því ýmist leitt til hagstæðari eða óhagstæðari niðurstöðu fyrir yður, allt eftir því hvort meðalhlutfall starfsævinnar allrar verður hærra eða lægra en síðasta starfshlutfall. Við gildistöku þessara laga var því (og er enn) óljóst, hvort eldri eða yngri reglurnar myndu reynast yður hagstæðari. Þegar nýju reglurnar tóku gildi, höfðuð þér ekki hafið töku lífeyris né áttuð þér rétt á því. Ég tel því, að lífeyrisréttindum yðar hafi ekki verið þannig hátt að, að löggjafanum hafi, að því er þau varðaði, verið óheimilt samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar að breyta reglum um fjárhæð lífeyris með þeim hætti, sem gert var með 4. gr. laga nr. 47/1984. Niðurstaða mín er því sú, að ekki sé tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu vegna lagabreytingar þessarar.“

Að því er varðaði kvörtun A, er laut að ummælum nefnds starfsmanns sagði svo í bréfi mínu til A:

„Ekki liggur nákvæmlega fyrir, hvaða orð féllu í viðtali yðar við nefndan starfs-

mann sjóðsins, . . . , né hvenær það viðtal átti sér stað. Þær upplýsingar, sem þér hafið eftir honum um að upphæð lífeyris myndi reiknast út frá starfshlutfalli á síðasta starfsári, voru réttar samkvæmt gildandi lögum, þegar þær voru gefnar. Álit hans á því, hvernig hugsanlegum lagabreytingum yrði háttað, geta ekki bakað lífeyrissjóðnum ábyrgð, þar sem starfsmaðurinn var augljóslega ekki bær til að gefa bindandi yfirlýsingar í þessu efni, enda hvorki á forræði stjórnar sjóðsins eða starfsmanna hans að gefa slíkar yfirlýsingar um löggjafaratriði. Ef um staðhæfingu af hans hálfu hefur verið að ræða, þá getur slíkt ekki samrýmt vönduðum stjórnsýsluháttum, en ég tel mig ekki geta lagt dóm á það atriði, þar sem nánari upplýsingar skortir.“

Ég tilkynnti því A, að það væri niðurstaða mín, að ég teldi mér ekki fært að hafa frekari afskipti af máli því, er kvörtun hennar laut að.

9.0. Lyfsölumál.

9.1. Reglugerðir um lyfjamál. Lagaheimild reglugerðar. Málsmeðferð við undirbúning að setningu reglugerðar. (Mál nr. 470/1991)

A kvartaði annars vegar yfir setningu reglugerðar nr. 172/1991, um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983, og hins vegar setningu reglugerðar nr. 182/1991 um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. Að því er varðaði fyrri reglugerðina taldi A, að fyrirmæli hennar hefðu ekki stöð í lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu. Varðandi síðari reglugerðina taldi A, að ekki hefði verið gætt rétttra formreglna við setningu hennar. Umboðsmaður taldi að 1. gr. fyrri reglugerðarinnar, þar sem mælt væri fyrir um heimild til að veita rekstraraðilum sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva lyfsöluleyfi, hefði ekki stöð í lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu og væri beinlínis andstæð þeim lögum. Þá taldi umboðsmaður að ekki hefði verið fylgt lögfestri málsmeðferð við setningu síðari reglugerðarinnar með því að ekki hefði verið haft samráð og leitað tillagna þeirra aðila, sem mælt væri fyrir um í 16. gr. lyfjalaga nr. 108/1984. Svo verulegur annmarki væri því á undirbúningi að setningu reglugerðarinnar, að hún væri ógild af þeim sökum. Umboðsmaður beindi þeim til-mælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að það hefði forgöngu um, að umræddum málum yrði komið í löglegt horf í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

I.

Hinn 27. júní 1991 var borin fram kvörtun við mig vegna félagsins A út af setningu reglugerðar nr. 172/1991, um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983, og setningu reglugerðar nr. 182/1991 um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. A taldi, að fyrirmæli fyrri reglugerðarinnar ættu ekki stöð í lögum nr. 76/1982 en að við setningu síðari reglugerðarinnar hefði ekki verið gætt rétttra formreglna.

Í 1. gr. fyrri reglugerðarinnar nr. 172/1991 er mælt svo fyrir, að í sérstökum undantekningartilvikum geti ráðherra heimilað rekstraraðilum heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa að annast lyfjasölu, enda veiti henni forstöðu aðili, er ráðuneytið samþykki að höfðu samráði við Lyfjaeftirlit ríkisins. A mótmælti setningu reglugerðarinnar í bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í bréfi, dags. 29. apríl 1991, og taldi hana ekki eiga stöð í lögum, enda væri ekki að finna heimild fyrir rekstraraðila heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa til að annast lyfjasölu hvorki í lögum nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, né lyfjalögum nr. 108/1984. Þar væri heldur ekki að finna heimild fyrir ráðherra til að veita slíkar heimildir hvorki almennt né „í sérstökum undantekningartilvikum“. Af hálfu A voru ákvæði laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, nánar rakin, m.a. ákvæði um skilyrði fyrir veitingu lyfsöluleyfa og undantekningar frá þeim reglum, er heimila læknum og sjúkrahúsum afhendingu lyfja. Þá fór A fram á það í bréfi sínu, dags. 29. apríl 1991, að ráðuneytið léti því í té gögn til staðfestingar á því að fylgt hefði verið ákvæðum 16. og 17. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 um öflun tillagna frá Lyfjanefnd, áður en reglugerð nr. 182/1991 um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988 var gefin út.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið svaraði A með bréfi, dags. 14. maí 1991. Í

bréfinu var að því vikið að með reglugerð nr. 27/1983, um staðsetningu lyfjabúða og lyfjaútibúa, hefði verið ákveðið, að í sérstökum undantekningartilvikum gætu sveitarstjórnir tekið að sér rekstur lyfjabúða. Hefði þetta verið gert til að tryggja lyfjapjónustu við íbúa nokkurra afskekktara heilsugæsluumdæma og hefði heimildin aðeins verið notuð í sex tilvikum. Með breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga um áramótin 1990/1991 hefði ríkið tekið við rekstri heilsugæslustöðva úr höndum sveitarfélaga. Hefði ráðuneytið því talið nauðsynlegt að breyta reglugerðinni þannig að tryggt yrði, að rekstraradilar heilsugæslustöðva hefðu þessa heimild áfram eins og verið hefði. Í reglugerðinni væri að finna heimild fyrir rekstraradila heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa til að annast lyfjasölu í sérstökum undantekningartilvikum. Ekki væri verið að opna fyrir möguleika sjúkrahúsa til slíks reksturs, því að eingöngu væri um að ræða rekstur í tengslum við sjúkrahús væri heilsugæslustöð í starfstengslum við það. Þá vék ráðuneytið að skilyrðum fyrir forstöðu slíkrar lyfjasölu, sem um ræddi, og að einungis yrði slík forstaða heimilud aðila, sem uppfyllti skilyrði laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu. Tók ráðuneytið fram, að umræddar breytingar á reglugerð nr. 27/1983 væru í beinu sambandi við breytt verkaskipti ríkis og sveitarfélaga. Fjöldi reglugerða þyrfti að breyta af þessum sökum og væri ekki ástæða til að leita umsagnar um hrein formsatriði.

II.

Með bréfi, dags. 31. júlí 1991, fór ég þess á leit við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, að ráðuneytið léti mér í té gögn um undirbúning að setningu fyrrgreindra reglugerða og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég óskaði þess sérstaklega, að ráðuneytið skýrði nánar en gert væri í bréfi þess til A, dags. 14. maí 1991, hvernig fyrirmæli reglugerðar nr. 172/1991 samrýmdust ákvæðum laga nr. 76/1982 og þá í fyrsta lagi, að því er varðaði lagastöð reglugerðarinnar, sbr. 2. gr. laganna, sem tiltæki lyfjabúðir og lyfjaútibú, og í öðru lagi ákvæði laganna um hverjir mættu annast lyfjadreifingu og um skipun í stöðu forstöðumanns lyfjabúðar. Þá óskaði ég eftir að fram kæmi, hvort reynt hefði á starfrækslu undirstofnana lyfjabúða, sbr. VI. kafla laga nr. 76/1982, í þeim tilvikum, sem reglugerð nr. 172/1991 væri ætlað að taka til, og ef svo væri ekki hvaða ástæður kæmu í veg fyrir, að sú leið væri farin. Ég óskaði og eftir því, að ráðuneytið skýrði, hvað átt væri við með „sérstökum undantekningartilvikum“ í reglugerð nr. 172/1991 og skýrði með hvaða hætti fylgt væri ákvæðum 16. og 17. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 við setningu reglugerðar nr. 182/1991.

Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 23. september 1991. Sagði þar meðal annars:

- „1. Samkvæmt lyfsölulögum frá 1963, sem voru fyrstu heildarlögin um lyfjamál hér á landi, skyldi leyfi til að reka lyfjabúð eingöngu veitt einstaklingum (7. gr.). Frá þessari meginreglu voru þó nokkrar undantekningar. Samvinnufélög sem fengið höfðu leyfi til að reka lyfjabúð fyrir gildistöku laganna skyldu halda því leyfi (9. gr.). Sjúkrahús, heilsuhæli og geðveikrahæli, rekin af opinberum aðilum máttu að fengnu leyfi ráðherra hafa með höndum lyfjagerð og afgreiðslu lyfja handa sjúklingum sínum og starfsmönnum og öðrum hliðstæðum sjúkrastofnunum (13. gr.). Í læknishéruðum þar sem var rekin lyfjabúð skyldi héraðslæknir hafa á hendi einfalda samsetningu og sölu lyfja, hjúkrunarvarning og annarra sjúkragagna (1. mgr. 42. gr.). Í læknishéruðum þar sem ekki rekin var lyfjabúð var ráðherra heimilt, ef sérstaklega stóð á, að leyfa héraðslæknum svo og öðrum læknum, sem búsettir voru fjarri lyfjabúð að hafa á hendi lyfjagerð og lyfjasölu (2. mgr. 42. gr.). Að ósk hlutaðeigandi sveitarstjórnar var ráðherra heimilt að veita

- lyfjabúðum leyfi til að reka útsölu lyfja enda væri hvorki lyfjabúð, lyfjaútibú né læknir sem hefði rétt eða leyfi til lyfjasölu (44. gr.)
 Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að varðandi lyfsöluheimildir lækna væru eingöngu lögfestar þær venjur sem gilt höfðu.
2. Lyfsölulögin frá 1963 voru á árunum 1978–1982 bútuð niður í þrenn lög, lyfjalög frá 1978 (nú lög nr. 108/1984), lyfjadreifingarlög nr. 76/1982 og lög um lyfjafræðinga nr. 35/1978.
 3. Samkvæmt lyfjadreifingarlögunum frá 1982 voru heimildir til lyfsölu mjög þrengdar enda kemur það fram í greinargerð að stefnt sé að því að lyfsala fari úr höndum lækna. Ekki var þó gengið eins langt og sumir vildu, þ.e. að taka lyfjasölna alfarið frá læknum. Samkvæmt 33. gr. laganna er ráðherra heimilt, á stöðum þar sem ekki er lyfjabúð, lyfjaútibú eða lyfjaforði, en læknir hefur aðsetur, að heimila viðkomandi lækni að annast afhendingu lyfja, sáraumbúða og annarra hjúkrunargagna gegn greiðslu.
 4. Í framhaldi af gildistöku lyfjadreifingarlaganna 1. janúar 1983 var sett reglugerð um staðsetningu lyfjabúða og lyfjaútibúa nr. 27/1983. Í 4. gr. reglugerðarinnar, 2. og 3. mgr. segir:

„Í sérstökum undantekningartilvikum má heimila sveitarstjórn að annast lyfjasölu, enda veiti henni forstöðu aðili, sem Lyfjaeftirlit ríkisins samþykkir. Slik lyfjasala skal sæta ársfjórðungslegu eftirliti lyfjafræðings í samráði við Lyfjaeftirlit ríkisins. Beri læknir ábyrgð á lyfjasölu sveitarfélags, ber honum þóknun, sem ákveðin er af ráðherra að fengnum tillögum lyfjaverðlagsnefndar.

„Á strálbýlli stöðum má heimila lækni að annast lyfjasölu og skal sótt um það hverju sinni til ráðuneytisins.“

Leyfi þessi má eingöngu veita til eins árs í senn.
 5. Hinn 20. apríl 1983 ritar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið bréf til nú lækna sem störfuðu á eftirtöldum stöðum: Búðardal, Hvammstanga, Hólmavík, Vopnafirði, Eskifirði, Kirkjubæjarklaustri, Vík í Mýrdal, Laugarási og Hvolsvelli. Í bréfinu segir:

„Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefur ákveðið, að þeim heilsugæslulæknum, er reka lyfjasölu nú er lög um lyfjadreifingu nr. 76/1982 hafa öðlast gildi, skuli heimilt að annast lyfjasölu áfram, sbr. einnig ákvæði reglugerðar um staðfestingu lyfjabúða og lyfjaútibúa nr. 27/1983.“

Á öllum þessum stöðum er enn rekin lyfsala lækna nema á Hólmavík og á Vopnafirði. Á þessum stöðum er lyfsalan nú í höndum sveitarfélags, sbr. skýringar hér á eftir. Samkvæmt reglugerðinni frá 1983 ætti Vík í Mýrdal að vera lyfjabúð og Kirkjubæjarklaustur að vera lyfjaútibú frá Vík í Mýrdal. Eskifjörður ætti að vera lyfjabúð og Hvammstangi sömuleiðis. Búðardalur ætti að vera lyfjaútibú frá Stykkishólmi og Laugarás útibú frá Selfossi. Skemmst er frá því að segja að ekki hefur verið áhugi á að setja á stofn lyfjabúð bæði á Eskifirði og í Vík í Mýrdal. Lyfsöluleyfið á Eskifirði hefur verið auglýst opinberlega en engar umsóknir borist. Lyfsalinn á Selfossi hefur ekki sýnt því áhuga að hafa útibú í Laugarási. Hins vegar hefur lyfsalinn í Stykkishólmi ítrekað óskað eftir leyfi til reksturs útibús í Búðardal. Þar sem lyfsalan þar hefur verið í föstum skorðum í höndum lækna hefur ekki verið talin ástæða til að fallast á umsóknina.
 6. Í sex sveitarfélögum á Vopnafirði, Suðureyri, Stöðvarfirði, Hólmavík, Fáskrúðsfirði og Flateyri er leyfið til lyfjasölnunnar nú formlega í höndum sveitarfélagsins og þar byggt á undanþáguákvæðinu í reglugerðinni frá 1983 og sem fram kemur hér að framan.
- Samkvæmt tilvitnaðri reglugerð ætti Vopnafjörður að vera lyfjaútibú frá Egils-

stöðum, Hólmavík, Suðureyri og Flateyri lyfjaútibú frá Ísafirði, Fáskrúðsfjörður ætti að vera lyfjabúð og Stöðvarfjörður útibú frá Fáskrúðsfirði. Hér gildir sama og fram kemur að framan um þá staði þar sem lækna hafa haft lyfsölu með höndum að lyfsalar þeir sem heimild hafa til reksturs útibúa á þessum stöðum hafa ekki sýnt því neinn áhuga. Lyfsöluleyfið á Fáskrúðsfirði hefur verið auglýst en enginn sótti um það.

Ástæða þess að heimildarákvæðið varðandi sveitarstjórnirnar var sett í reglugerðina, þó ætíð hafi verið ljóst að lagaheimild væri vafasöm, er sú að illa gekk að fá lækna á þessa staði og ef þeir fengust höfðu þeir venjulega stuttan stans, nokkrar vikur eða örfáa mánuði. Leyfin til lækna voru þannig úr garði gerð að þau giltu í eitt ár í senn og í því tekið fram að ef lækurinn léti af störfum á leyfistímanum gildi leyfið með sömu skilyrðum fyrir eftirmenn hans. Staðreyndin var hins vegar sú að lækna sem komu í stuttan tíma á þessa staði höfðu ekki áhuga á því að yfirtaka lyfjasölu þann stutta tíma sem þeir dvöldu, ekki síst vegna kostnaðar sem þeir þurftu að leggja í vegna birgðahalds. Sveitarfélögin gripu því til þess ráðs, til að tryggja íbúum sínum lyfsölu á staðnum, að yfirtaka lyfjalager og kosta hann gegn því að lækarnir sem stoppuðu stutt önnuðust afgreiðslu lyfjanna fyrir þóknun. Oft gerðist þetta án vitneskju ráðuneytisins fyrr en löngu síðar. Eftir að heimildarákvæðið var sett í reglugerðina frá 1983 var hins vegar gengið nokkuð fast eftir því, m.a. fyrir tilstilli Lyfjaeftirlits ríkisins að sveitarfélögin sem með þessum hætti höfðu tekið að sér lyfjalager sæktu formlega um leyfi til lyfjasölu.

Leyfin til sveitarfélaganna hafa verið veitt með sömu skilmálum og til lækna, þ.e. til árs í senn og jafnframt gert að skilyrði að lækur beri ábyrgð á lyfsölu. Ábyrgðin á lyfsölu hvílir því á herðum lækna og þeir annast hana líkt og lyfjadreifingarlögin heimila en hið formlega leyfi, af hagkvæmnisástæðum vegna mikils kostnaðar við lyfjalager, er í höndum sveitarstjórnanna. Þær ástæður sem að framan hafa verið raktar eru hin sérstöku undantekningartilvik sem reglugerðin frá 1983 vísar til og endurtekin eru í breytingunni frá 1991.

7. Breyting sú sem gerð var í apríl á þessu ári er afleiðing af verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Rekstur heilsugæslustöðva er nú kominn úr höndum sveitarstjórna og yfir til ríkisins. Það þótti óeðlilegt að sveitarfélög sem ekki bera lengur neinn kostnað af heilsugæslu, hefðu tekjur af lyfjasölu. Því var breytt ákvæðinu í reglugerðinni frá 1983 og stjórn heilsugæslustöðva sett í stað sveitarstjórna. Jafnframt var gerð orðalagsbreyting varðandi skilyrði til forstöðumanna, sem ekki er ætlað að breyta framkvæmd.
8. Varðandi kvörtun um formhlið setningar reglugerðar nr. 182/1991 um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988 er það að segja að þetta var í níunda skiptið sem reglugerðinni var breytt. Þessar breytingar hafa oftast varðað áletranir á lyf sem alla jafna eru lyfseðilskyld en í undantekningartilvikum er heimilt að selja takmarkað magn án lyfseðils. Tillögur að þessum breytingum hafa oftast komið frá lyfjanefnd. Breyting sú sem kvörtunin lýtur að var annars vegar afleiðing breytingar á reglugerðinni frá 1983 sem áður hefur verið minnst á og hins vegar staðfesting á bráðabirgðaákvæði reglugerðarinnar frá 1988, sem átti að gilda í 2 ár til reynslu. Að beiðni landlæknis var þetta bráðabirgðaákvæði fellt inn í reglugerðina vegna góðrar reynslu af því. Af þessum ástæðum þótti ekki ástæða til að leita formlegrar umsagnar lyfjanefndar á breytingunni.

Leyfi til lyfjasölu veitt sveitarfélögum eru viðbrögð við lækaskorti í hinum dreifðu byggðum landsins til að tryggja viðunandi aðgengi íbúa þar að lyfsölu. Sömu leiðis eru leyfi til lækna til lyfjasölu viðbrögð við áhugaleysi lyfjafræðinga og lyfsala á

að reka lyfjabúðir á strjálbýlustu stöðunum og þeim sem erfiðast er að komast til yfir vetrartímanna. Að lyfsalanum á Stykkishólmi undanskildum hefur enginn lyfsali, sem samkvæmt reglugerðinni frá 1983 átti kost á því að reka lyfjaútibú á þeim stöðum þar sem nú er rekin lyfsala læknis eða lyfsala sveitarfélags á ábyrgð læknis, sýnt því minnsta áhuga að sinna þeim rekstri. Þetta hefur hins vegar breyst núna síðustu sex til tólf mánuði og ráðuneytið orðið vart við vaxandi áhuga lyfsala úti á landi um að sinna strjálbýlli svæðum umdæmis síns. Þrátt fyrir breytinguna á reglugerðinni frá 1983 sem gerð var í apríl sl. hefur komið í ljós að áhugi stjórnra heilsugæslustöðva á rekstri lyfjasala er nánast enginn. Fyrirkomulag lyfjasölnunnar í landinu er nú í nákvæmri skoðun í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Fyrstu tillagna er að vænta síðar á þessu hausti.“

Með bréfi, dags. 25. september 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við þetta bréf ráðuneytisins og bárust mér svör A með bréfi, dags. 12. nóvember 1991. Taldi A, að skýringar ráðuneytisins væru ekki því til stuðnings að umrætt reglugerðarákvæði hefði lagastoð. Mótmælti A því sérstaklega, að hin sérstaka undantekning, sem fram kæmi í 33. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, og skýring ráðuneytisins á breytingu á þeirri heimild veitti ráðherra heimild að lögum til að veita rekstraraðilum sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva leyfi til reksturs lyfjabúða. Ráðuneytið liti framhjá því, að ekki ætti að koma til lyfjadreifingar á vegum læknis nema þar sem ekki væri lyfjabúð, lyfjaútibú eða lyfjaforði. Það væri greinilega tilætlun löggjafans, að fyrst væri reynt til þrautar að koma við lyfjadreifingu í formi lyfjabúða, lyfjaútibúa eða lyfjaforða, áður en til þess kæmi, að læknum væri falin lyfjadreifing, enda andstætt meginreglum laga um lyfjamálefni hér á landi, að ávísanir á lyf og lyfjadreifing séu á sömu hendi, sbr. 5. gr. laga nr. 76/1982. Þá vék A að því, að ráðuneytið hefði ekki sinnt því nema í algerum undantekningartilfellum að fá lyfsala til að yfirtaka þá lyfjadreifingu, sem verið hefði í höndum lækna og sveitarfélaga.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 16. mars 1992, var tvíþætt. Annars vegar fjallaði ég um lagaheimild reglugerðar nr. 172/1991, um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983, og hins vegar um aðferð við setningu reglugerðar nr. 182/1991, um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988. Um fyrri þáttinn sagði svo í álitinu mínu:

„Kvörtun A lýtur að því að reglugerð nr. 172/1991 hafi ekki stoð í lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, en reglugerðin kveður svo á, að í sérstökum undantekningartilvikum geti ráðherra heimilað rekstraraðilum heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa að annast lyfjasölu.

Með lyfsölulögunum nr. 30/1963 var í fyrsta skipti sett heildarlöggjöf um lyfjamál hér á landi. Samkvæmt 9., sbr. 7. gr. laganna var lögfest sú meginregla, að lyfjafræðingar einir gætu fengið lyfsöluleyfi (Alþt. 1962, A-deild, bls. 263). Nokkrar undantekningar voru þó gerðar frá framangreindri meginreglu, þ. á m. að sjúkrahús, heilsuhæli og geðveikrahæli, sem rekin væru af opinberum aðilum, mættu að fengnu leyfi ráðherra hafa með höndum afgreiðslu lyfja handa sjúklingum sínum og starfsmönnum og öðrum sjúkrastofnunum. Í athugasemdum við 13. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lyfsölulögum nr. 30/1963 (Alþt. 1962, A-deild, bls. 264), kemur fram, að um hafi verið að ræða lögfestingu á höfuðvenjum „sem gilt hafa um lyfjagerð og lyfjasölu sjúkrahúsa“. Hins vegar væri gert ráð fyrir, að veita mætti meiri háttar sjúkrahúsum „leyfi til að reka fullgilda lyfjabúð til eigin þarfa“.

Við endurskoðun lyfsölulaganna nr. 30/1963 var ákveðið að kljúfa þau upp í þrjá

lagabálka (sbr. Alpt. 1977–1978, A-deild, bls. 1917): lyfjalög nr. 49/1978, lög nr. 35/1978 um lyfjafræðinga og lög nr. 76/1982 um lyfjadreifingu.

Í lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu er tæmandi talið, hverjir megi annast lyfjasölu hér á landi, hvaða skilyrði slíkir aðilar þurfi að uppfylla og hverjar heimildir séu til afturköllunar lyfsöluleyfa. Samkvæmt lögnum geta handhafar lyfsöluleyfis verið lyfjafræðingar, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr., Háskóli Íslands, sbr. 1. mgr. 3. gr., samvinnufélag þau, sem öðlast höfðu leyfi til að reka lyfjabúð fyrir gildistöku laganna, sbr. 2. mgr. 4. gr., og lyfsölusjóður, sbr. 6. mgr. 3. gr.

Í 33. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 er undantekningarákvæði, sem heimilar ráðherra að veita lækni leyfi til sölu lyfja. Með lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu var sú stefna mörkuð, að lyfsala færi að mestu úr höndum lækna (Alpt. 1981–1982, A-deild, bls. 394), og í 5. gr. laganna segir, að starfandi læknir megi ekki vera eigandi eða starfsmaður lyfjabúðar. Það er því ljóst, að skýra verður umrætt ákvæði þröngt. Þá segir í athugasemdum við 33. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu (Alpt. 1981–1982, A-deild, bls. 399), að gert sé ráð fyrir að „öll eða nær öll lyfjasmásala í landinu færast í hendur lyfjabúða og undirstofnana þeirra“. Samkvæmt þessu verður að telja, að einungis sé heimilt að beita umræddu undantekningarákvæði 33. gr., ef um er að ræða staði, þar sem ekki er til að dreifa lyfjabúð, lyfjaútibúi eða lyfjaförða og ekki verður talið tækt að leggja þá kvöð á handhafa lyfsöluleyfis að stofna og reka lyfjaútibú eða lyfjaförða á viðkomandi stað, skv. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu.

Þar sem skýra ber 33. gr. laga nr. 76/1982 þröngt og heimild hennar er eingöngu bundin við að veita lækni leyfi til sölu lyfja, verður lagastofn reglugerðar nr. 172/1991, um að veita rekstraraðilum heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa lyfsöluleyfi, ekki byggð á ákvæðum 33. gr.

Í IX. kafla laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, sem ber heitið „Um lyfjaþjónustu á sjúkrahúsum“, er í 47.–56. gr. fjallað um þær heimildir, sem sjúkrahús og heilsugæslustöðvar hafa til lyfjadreifingar. Samkvæmt 48. gr. starfa sérstök sjúkrahúsapótek á deildaskiptum sjúkrahúsum. Samkvæmt 49. gr. getur ráðherra veitt heimild til þess að sjúkrahúsapótek annist dreifingu lyfja til sjúklinga, sem ekki liggja á sjúkrahúsinu, ef skráning er sérstaklega bundin við notkun á sjúkrahúsum, sérstökum sjúkradeildum og/eða ávísun sérfræðinga í einstökum greinum læknisfræði. Slík afgreiðsluheimild nær einnig til almennra lyfja, sem nauðsynleg eru sjúklingum, sem sendir eru af sjúkrahúsi í stutt leyfi um helgar eða hátíðar. Í 50. gr. er hins vegar skýrt kveðið á um það, að óheimilt sé að afhenda lyf frá sjúkrahúsi til sjúklinga, sem ekki liggja á sjúkrahúsinu, með öðrum hætti en um getur í 49. gr. Þessi fyriræli laga nr. 76/1982 og ákvæði II. kafla sömu laga, sem geyma enga heimild til að veita sjúkrahúsi lyfsöluleyfi, leiða óhjákvæmilega til þeirrar niðurstöðu, að lagaheimild skorti til þess að veita rekstraraðilum sjúkrahúsa leyfi til þess að annast lyfjasölu umfram þá heimild, sem veitt er í 48. og 49. gr. laganna.

Í athugasemdum við 47. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu (Alpt. 1981–1982, A-deild, bls. 400), kemur fram, að skýra ber hugtakið sjúkrahús til samræmis við skýringu hugtaksins í lögum um heilbrigðisþjónustu, sbr. IV. kafla laga 97/1990. Umræddar heimildir í 48. og 49. gr. laga nr. 76/1982 geta því ekki átt við heilsugæslustöðvar, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1990, enda eru heimildir heilsugæslustöðva til afhendingar lyfja lögfestar í 54. gr. laga nr. 76/1982. Í 54. gr. segir: „Heilsugæslustöðvar mega afla sér lyfja frá lyfjabúð eða lyfjaútibúi í hlutaðeigandi lyfsöluumdæmi . . .“. Í athugasemdum við 54. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu (Alpt. 1981–1982, A-deild, bls. 401), kemur fram, að umrædd heimild sé „eins og tíðkast hefur um öflun heimilislækna á lyfjum til notkunar í

starfi“. Af framansögðu er því ljóst, að í 54. gr. laga nr. 76/1982 felst eingöngu heimild fyrir heilsugæslustöð til þess að mega afla sér lyfja til notkunar í starfsemi sinni.

Í 3. mgr. 13. gr. laga 97/1990 um heilbrigðisþjónustu er ráðherra efnislega heimilað að ákveða að lyfjabúð sé í heilsugæslustöð. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 27/1983 skal lyfjabúð, eða undirstofnun hennar, greiða leigu fyrir húsnæði sitt. Í umræddum ákvæðum felst ekki heimild til að veita heilsugæslustöð lyfsöluleyfi, heldur einungis heimild fyrir ráðherra að ákveða, að önnur starfsemi megi vera í heilsugæslustöðvum en lög nr. 97/1990 mæla almennt fyrir um.

Ég tel því, að heilsugæslustöð geti hvorki fengið leyfi til þess að reka lyfjabúð eða lyfjaútibú skv. II. kafla laga nr. 76/1982 né þá heimild til lyfjadreifingar, sem bundin er við sjúkrahús skv. 49. gr. laganna. Niðurstaða mín er því sú, að 1. gr. reglugerðar nr. 172/1991, um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983, þar sem mælt er fyrir heimild til að veita rekstraraðilum sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva lyfsöluleyfi, hafi ekki stoð í lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu og sé beinlínis andstæð þeim lögum.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 14. maí 1991, er það rakið, að markmið setningar reglugerðar nr. 172/1991 hafi verið „að tryggja lyfjaþjónustu við íbúa nokkurra afskekkttra heilsugæsluumdæma“. Samkvæmt því hefur af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins verið litið svo á, að lög 76/1982 um lyfjadreifingu hafi ekki reynst nægjanlega vel að þessu leyti. Ekki verður hér tekin nein afstaða til þess. Það er hins vegar ótvíræð skylda stjórnvalda að framfylgja lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu og beita lögmaeltum úrræðum þeirra, þar til þeim verður breytt. Ef lagabreyting var æskileg, átti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að beita sér fyrir því, að frumvarp til breytingar á lögum yrði lagt fyrir Alþingi, í stað þess að gefa út reglugerð, „þó að ætíð hafi verið ljóst að lagaheimild væri vafasöm“, eins og segir í bréfi ráðuneytisins, dags. 23. september 1991.“

IV.

Um síðari þáttinn, aðferð við setningu reglugerðar nr. 182/1991, sagði svo í álitinu:

„A kvartar einnig yfir því, að ekki hafi verið fylgt ákvæðum laga við undirbúning að setningu reglugerðar nr. 182/1991, um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988.

Fyrirnefnd reglugerð er sett með stoð í 16. og 17. gr. lyfjalaga nr. 108/1984, með síðari breytingum, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Í 1. mgr. 16. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 segir svo:

„Lyfjanefnd gerir tillögur að reglugerð um gerð lyfseðla og afgreiðslu lyfja í samráði við Lyfjaeftirlit ríkisins og landlækni.“

Frá því að lyfjalög nr. 49/1978 voru sett hefur það verið lögbundið að lyfjanefnd skuli gera tillögur að reglugerð um gerð lyfseðla og afgreiðslu lyfja í samráði við landlækni. Með lögum nr. 86/1984, um breytingu á lyfjalögum nr. 49/1978, var sú breyting gerð, að lyfjanefnd skyldi gera tillögur að slíkri reglugerð í samráði við Lyfjaeftirlit ríkisins og landlækni. Í athugasemdum við 10. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 86/1984 og breytti 1. mgr. 16. gr. lyfjalaga, segir svo:

„Hér er lagt til, að Lyfjaeftirlit ríkisins sé gert að samráðsaðila ásamt landlækni við gerð reglugerðar um gerð lyfseðla og afgreiðslu lyfja, sem lyfjanefnd gerir tillögur um lögum samkvæmt. Hér er um eðlilega ráðstöfun að ræða því Lyfjaeftirlitið er sá aðili, sem fylgist með framkvæmd reglugerðarinnar ásamt landlækni.“ (Alþt. 1983–1984, A-deild, bls. 2220).

Upplýst er í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 23. september 1991, að ekki hafi þótt „ástæða“ til að leita formlegrar umsagnar lyfjanefndar um reglugerð nr. 182/1991. Ekki kemur fram í bréfi ráðuneytisins að neitt samráð hafi heldur verið haft við Lyfjæftirlit ríkisins um gerð reglugerðarinnar, en í bréfi ráðuneytisins segir hins vegar, að 2. gr. reglugerðarinnar hafi verið sett „að beiðni landlæknis“.

Eins og skýrlega kemur fram í 1. mgr. 16. gr. lyfjalaga nr. 108/1984, á lyfjanefnd að gera tillögur að reglugerð um gerð lyfseðla og afgreiðslu lyfja í samráði við Lyfjæftirlit ríkisins og landlækni. Í 16. gr. lyfjalaga er ráðherra ekki veitt nein heimild til að meta, hvenær ástæða sé til þess að leita til umræddra aðila um faglegt samráð vegna setningar reglugerðar um gerð lyfseðla og afgreiðslu lyfja, heldur er honum lögskýlt samkvæmt skýru orðalagi 16. gr. svo og lögskýringargögnum að afla tillagna frá lyfjanefnd og hafa samráð við Lyfjæftirlit ríkisins og landlækni við setningu þessarar reglugerðar.

Þar sem löggjafinn mælti svo fyrir, að sá háttur yrði hafður á setningu reglugerðar, sem 1. mgr. 16. gr. laga nr. 108/1984 fyrirskipar, og batt þannig valdframsal sitt skilyrði um tiltekinn setningarhátt, þá bar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu að fylgja lögfestri málsmeðferð við setningu umræddrar reglugerðar. Þessa var ekki gætt, að minnsta kosti ekki að því er tekur til samráðs við Lyfjæftirlit ríkisins og öflunar tillagna frá lyfjanefnd, en þessir aðilar hafa bæði víðtæka reynslu og sérfræðipækkingu á því sviði, er reglugerðin lýtur að. Verður því að telja, að svo verulegur annmarki hafi verið á undirbúningi að setningu reglugerðar nr. 182/1991, um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, að reglugerðin sé ógild.“

V.

Niðurstaða mín varðandi þessar tvær umdeildu reglugerðir varð því svohljóðandi:

„Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að 1. gr. reglugerðar nr. 172/1991, um (2.) breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983, þar sem mælt er fyrir heimild til að veita rekstraráðilum sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva lyfsöluleyfi, hafi ekki stoð í lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu og sé beinlínis andstæð þeim lögum. Þá tel ég að reglugerð nr. 182/1991, um (9.) breytingu á reglugerð um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslu þeirra og merkingu nr. 421/1988, hafi ekki orðið til með lögskipuðum hætti og sé af þeim sökum ógild.“

Það eru tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi forgöngu um, að málum þeim, sem hér hafa verið til umræðu, verði komið í löglegt horf í samræmi við þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir. Ég tek hins vegar fram, að í álitinu mínu hefur ekki verið tekin nein afstaða til þess, hvernig eigi að skipa lögum um þessi mál í framtíðinni.“

VI.

Með bréfi, dags. 1. október 1992, óskaði ég eftir upplýsingum hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitinu mínu. Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 26. október 1992, og hljóðar það svo:

„Á síðustu mánuðum hefur verið unnið að undirbúningi nýs frumvarps til lyfjalaga og er þess að vænta að það verði lagt fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi. Reglugerðin um gerð lyfseðla og ávísun lyfja, afgreiðslur þeirra og merkingu nr. 421/1988 með síðari breytingum hefur og verið í endurskoðun.“

Vegna þessa hafa engar ákvarðanir enn verið teknar í framhaldi af umræddu álitinu Umboðsmanns. Rétt er þó að geta þess að ákvæðum reglugerðar nr. 172/1991 hefur ekki verið beitt hvorki fyrir né eftir álit Umboðsmanns Alþingis.“

9.2.

**Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagsnefnd.
Tengsl stjórnsýslustofnana.
Skipun í lyfjaverðlagsnefnd.
(Mál nr. 500/1991)**

Af hálfu stjórnar A var kvartað yfir því, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefði skipað X, deildarstjóra í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, fulltrúa í lyfjaverðlagsnefnd. A taldi það ekki samrýmast þeim lagareglum, sem gilda um verkefni og starfssvið lyfjaverðlagsnefndar, að ráðherra skipaði sem fulltrúa í nefndina þann starfsmann ráðuneytisins, sem samkvæmt 1. gr. laga nr. 76/1982, um lyfjadreifingu, gegndi starfi deildarstjóra (lyfjamálastjóra), er annaðist framkvæmd lyfjamála innan ráðuneytisins f.h. ráðherra. Þessi einstaklingur gæti ekki greint á milli þessara tveggja starfa og bryti skipun hans í nefndina í bága við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar um meðferð mála og hæfi þeirra, er um þau fjölluðu. Umboðsmaður taldi, að aðeins kæmi til úrlausnar, eins og málið væri vaxið, hvort sami maður gæti almennt að lögum gegnt samtímis stöðu lyfjamálastjóra, sbr. 1. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, og átt sæti í lyfjaverðlagsnefnd. Við þá úrlausn skiptu meginmáli tengsl þessara starfa í stjórnsýslukerfinu. Umboðsmaður réð af lögskýringargögnum, að staða hins umdeilda fulltrúa í nefndinni ætti að vera sem hlutlauss oddamanns. Umboðsmaður taldi, að lyfjamálastjóri væri vanhæfur til að fjalla um sömu mál sem nefndarmaður í lyfjaverðlagsnefnd og síðan sem lyfjamálastjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, enda kæmi í hans hlut sem starfsmanns í ráðuneytinu að leggja mat á fyrri afstöðu sína til mála við meðferð þeirra í lyfjaverðlagsnefnd. Með tilliti til þess að ekkert hefði komið fram í málinu um, að það hefði verið verulegum vandkvæðum bundið að fá annan hæfan mann, sérfróðan um lyfsöllumál, til að gegna umræddu nefndarstarfi í lyfjaverðlagsnefnd, bæri að telja lyfjamálastjóra vanhæfan til setu í nefndinni vegna þess, hvernig framangreindum tengslum milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og lyfjaverðlagsnefndar væri háttáð samkvæmt ákvæðum 35. gr. lyfjalaga nr. 108/1984. Í samræmi við þetta beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að koma skipan nefndarinnar að þessu leyti í lögmat horf.

I.

Hinn 2. október 1991 leitaði til mín B, framkvæmdastjóri, fyrir hönd stjórnar A og kvartaði yfir því, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefði skipað X, deildarstjóra í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, fulltrúa í lyfjaverðlagsnefnd. Taldi A, að það samrýmdist ekki þeim lagareglum, sem í gildi væru um verkefni og starfssvið lyfjaverðlagsnefndar, að ráðherra skipaði sem fulltrúa í nefndina þann starfsmann ráðuneytisins, sem samkvæmt 1. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 gegndi starfi deildarstjóra (lyfjamálastjóra), er annaðist framkvæmd lyfjamála innan ráðuneytisins fyrir hönd ráðherra. Augljóst væri, að í starfi sínu í lyfjaverðlagsnefnd gæti þessi einstaklingur ekki greint á milli starfa hjá ráðuneytinu og nefndarstarfanna. Lagareglur um verkefni og starfssvið lyfjaverðlagsnefndar væru með þeim hætti að telja yrði skipun X í lyfjaverðlagsnefnd mjög óeðlilega og andstæða þeim grundvallarreglum, sem gilda um meðferð mála í stjórnsýslunni og vanhæfi þeirra, sem þar fjölluðu um mál.

Hinn 15. janúar 1991 hafði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skipað menn í lyfjaverðlagsnefnd samkvæmt 33. gr. lyfjalaga nr. 108/1984. Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laganna skipar ráðherra einn mann án tilnefningar í nefndina og skal sá vera sérfróður um lyfsöllumál. Ráðherra skipaði X, deildarstjóra í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu í þessa stöðu, og skipaði hann jafnframt formann nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 33. gr. laga nr. 108/1984.

Af hálfu A var skipun X mótmælt í bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dags. 10. júlí 1991. Taldi A það ekki samrýmast stöðu og sjálfstæði lyfjaverðlagsnefndar, að sá fulltrúi, sem ráðherra skipaði í nefndina án tilnefningar, væri jafnframt sá starfsmaður ráðuneytisins, er sérstaklega hefði lyfjamálefni á sinni könnu, þ.m.t. afskipti af verðlagningu lyfja. Vísaði A til 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 varðandi verkefni lyfjaverðlagsnefndar við verðlagningu lyfja og 35. gr. sömu laga, er mælti fyrir um að allir nefndarmenn í lyfjaverðlagsnefnd yrðu að vera sammála um lyfjaverðlagningu til að ákvörðun nefndarinnar yrði bindandi. Nægilegt væri, að einn nefndarmanna gerði ágreining, og kæmi þá til úrskurðar ráðherra. A vék að þeim atriðum, sem lyfjaverðlagsnefnd bæri að byggja á við verðlagningu lyfja og heimildum nefndarinnar til að afla nauðsynlegra upplýsinga. Það taldi, að af orðalagi 33. gr. laga nr. 108/1984 væri ljóst, að það væri tilætlun löggjafarvaldsins, að í nefndinni sætu sérfróðir einstaklingar um framleiðslu og sölu lyfja. Af þessu leiddi, að þeim manni, sem ráðherra skipaði án tilnefningar, væri ekki ætlað að vera sérstakur fulltrúi eða tengiliður ráðherra eða ráðuneytis við nefndina, heldur óháður og sérfróður aðili, sem ráðherra skipaði nánast sem oddamann í nefnd, sem að öðru leyti væri skipuð tveimur fulltrúum opinberra stofnana ríkisins og tveimur fulltrúum þeirra, er störfuðu að lyfjadreifingu. Færði A rök fyrir því, að X gæti ekki í störfum sínum sem fulltrúi í lyfjaverðlagsnefnd greint á milli starfa sinna hjá ráðuneytinu og nefndarstarfanna og jafnframt yrði að telja, að X lyti fyrir mælum og boðvaldi ráðherra í störfum sínum í lyfjaverðlagsnefnd sem öðrum störfum sínum í þágu ráðuneytisins. Þá nægði afstaða þessa fulltrúa til þess að ákvörðun gengi til úrskurðar ráðherra og á því stigi hefði þessi fulltrúi í lyfjaverðlagsnefnd aftur afskipti af málinu sem sá starfsmaður ráðuneytisins, sem sérstaklega fjallaði um lyfjamál. Væri þetta mjög óeðlilegt og andstætt grundvallarreglum um meðferð mála í stjórnáskilunni og vanhæfi þeirra, sem þar fjölluðu um mál. Taldi A þetta fyrirkomulag rýra sjálfstæði og fagleg vinnubrögð lyfjaverðlagsnefndar svo sem rakið var nánar. Þá færði A fram þau rök, að nefndarseta starfsmanns ráðuneytisins raskaði stöðu ráðherra sem úrskurðaraðila eftir á, því að áður hefði starfsmaður hans staðið að tiltekinni afstöðu innan lyfjaverðlagsnefndar.

Í svarbréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til A, dags. 24. júlí 1991, var sjónarmiðum A hafnað. Það var skoðun ráðuneytisins, að í fyllsta máta væri eðlilegt, að sá starfsmaður þess, sem að öðru jöfnu þekkti best til lyfjaverðlagsmála, sæti fyrir þess hönd í nefndinni og væri um svo augljóst atriði að ræða, að það þarfnaðist ekki rökstuðnings. Ákvæði 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 takmörkuðu á engan hátt rétt ráðuneytisins til að skipa hvern þann í nefndina, sem sérfróður væri um lyfsöllumál. Ekki væru bornar brigður á þekkingu X á lyfsöllumálum. Hann hlýti að vera sérstakur fulltrúi ráðherra í nefndinni og þar með tengiliður hans við nefndina. Lyfjaverðlagsnefnd væri ein af nefndum ráðuneytisins og bæri hún ábyrgð á störfum sínum gagnvart ráðuneytinu. Bein afskipti hefði ráðuneytið hins vegar ekki af störfum nefndarinnar, því að ákvarðanir þess væru eingöngu bundnar við að skera úr um lyfjaverð, næðist ekki samstaða í nefndinni. Þá sagði svo í niðurlagi bréfs ráðuneytisins: „Að lokum spyr ráðuneytið hvert sé álit [A] á setu [Y] sem hagsmunaaðila í lyfjaverðlagsnefnd en hann er tilnefndur af félaginu. Hann er samtímis lyfsali, formaður stjórnar þeirrar lyfjaheildsölu sem hefur mest umsvif svo og þess fyrirtækis sem framleiðir stærstan hluta innlendra lyfja“.

Í kvörtun sinni til mín vakti A sérstaklega athygli á þessu niðurlagi bréfs ráðuneytisins, þar sem málaefnalegt erindi yrði tilefni til hugleiðinga um óskyld efni á þann hátt, að ekki gæti talist góðir stjórnáskiluhættir. Þá mótmælti A þeirri staðhæfingu ráðuneytisins, að það hefði engin afskipti af störfum lyfjaverðlagsnefndar, þrátt fyrir það að starfsmaður þess sæti í nefndinni, enda kæmi fram á öðrum stað í bréfi ráðuneytisins, að það væri afstaða þess, að sá fulltrúi, sem ráðherra skipaði, ætti að vera sérstakur fulltrúi hans og þar með tengiliður hans við nefndina.

II.

Hinn 4. október 1991 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið léti mér í té gögn um málið og skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar. Þá sagði í bréfi mínu:

„Í 35. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 er kveðið á um það að nefndarmenn lyfjaverðlagsnefndar verði allir að vera á einu máli um, hvert skuli vera verð lyfja, svo að um bindandi ákvörðun sé að ræða. Ef nefndarmenn greini á, skeri ráðherra úr. Í 1. gr. l. 76/1982 kemur svo fram, að lyfjamálastjóri annist framkvæmd lyfjamála innan ráðuneytisins fyrir hönd ráðherra. Sérstaklega er óskað eftir því, að ráðuneytið geri grein fyrir því, hvort það telji eðlilegt, miðað við skipan lyfjaverðlagsnefndar og lögboðna starfshætti hennar, að sami maður sitji í umræddri nefnd og gegni starfi lyfjastjóra, þar sem það heyrir undir lyfjastjóra að ákvarða lyfjaverð, nái lyfjaverðlagsnefnd ekki samkomulagi um það, sbr. meginreglu 1. gr. l. nr. 76/1982.“

Svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 21. október 1991, og segir þar m.a. svo:

„Hinn 10. júlí sl. barst ráðuneytinu erindi [A] þar sem mótmælt er skipun [X], deildarstjóra, í Lyfjaverðlagsnefnd. Með bréfi dags. 24. sama mán. [. . .] lýsti ráðuneytið þeirri skoðun sinni að það sé í fyllsta máta eðlilegt, að sá starfsmaður þess, sem að öðru jöfnu þekkti best til lyfjaverðlagsmála, sitji í nefndinni fyrir hönd ráðuneytisins. Ákvæði 34. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 takmarki á engan hátt rétt ráðuneytisins til að skipa hvern þann í nefndina, sem sérfróður sé um lyfsölumál. Að öðru leyti vísast til þess sem fram kemur í áður tilvitnuðu erindi ráðuneytisins, sem ráðuneytið hefur engu við að bæta.

Í tilefni þess að þér óskið „sérstaklega eftir því að ráðuneytið geri grein fyrir því, hvort það telji eðlilegt, miðað við skipan Lyfjaverðlagsnefndar og lögboðna starfshætti hennar, að sami maður sitji í umræddri nefnd og gegni starfi lyfjastjóra, þar sem það heyrir undir lyfjastjóra að ákvarða lyfjaverð, nái lyfjaverðlagsnefnd ekki samkomulagi um það, sbr. meginreglu 1. gr. laga nr. 76/1982“, tekur ráðuneytið fram að hlutaðeigandi deildarstjóri fer sem slíkur ekki með ákvörðunarvaldið, þar sem það er í höndum ráðherra skv. lyfjadreifingarlögum nr. 76/1982. Ráðuneytið hefur ætíð litið svo á að túlka beri 1. gr. laga nr. 76/1982 með hliðsjón af lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, þannig að deildarstjórinn sé í störfum sínum háður stjórn ráðuneytisstjóra og yfirstjórn ráðherra, sbr. nánar 10. gr. þeirra laga. Ráðuneytið hefur aldrei túlkað áður nefnda 1. gr. svo að með henni væri verið að fela umræddum deildarstjóra (lyfjamálastjóra) störf ráðuneytisstjóra. Fyrir því starfar hlutaðeigandi deildarstjóri eins og hver annar deildarstjóri í Stjórnarráði Íslands skv. lögum nr. 73/1969 og fer sem slíkur ekki með ákvörðunarvald.

Með vísun til ofanritaðs fær ráðuneytið ekki séð að störf umrædds deildarstjóra séu með neinum þeim hætti, sem geri hann vanhæfan til setu í nefndinni. Það er skoðun ráðuneytisins að taka hefði þurft af öll tvímæli um setu deildarstjórans í nefndinni í lögum hafi verið ætlunin að koma í veg fyrir að hann sæti í henni og hefði sá kostur verið valinn hefði ekki verið óeðlilegt að sama regla gildi um aðra nefndarmenn og tengsl þeirra við hagsmunaaðila. Ráðuneytið leggur áherslu á að hagsmunir þess sem framkvæmdavaldshafa eru ekki minni en annarra aðila sem tilnefna í nefndina s.s. [A], í þessu tilviki að lyfjaverð sé sem lægst. Fyrir vikið er í hæsta máta eðlilegt að fyrir þess hönd sitji í nefndinni sá aðili sem best þekkir til mála, ekki síst þeg-

ar haft er í huga hverjir hafa verið tilnefndir sem fulltrúar [A], en núsitjandi fulltrúi félagsins er samtímis lyfsali, formaður stjórnar þeirrar lyfjaheildsölu, sem hefur mest umsvif svo og þess fyrirtækis sem framleiðir stærstan hluta innlendra lyfja.“

Með bréfi, dags. 21. október 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við framangreint bréf ráðuneytisins. Bárust mér athugasemdir A með bréfi, dags. 12. nóvember 1991. Taldi A ráðuneytið skorta skilning á grundvallarreglum stjórnisýsluréttar, sem kæmi fram í þeirri skoðun, að í lögum hefði þurft að taka sérstaklega fram, ef meina ætti lyfjamálastjóra setu í lyfjaverðlagsnefnd. Reifaði A þau sjónarmið sín, að lyfjamálastjóri væri almennt vanhæfur til setu í lyfjaverðlagsnefnd og ítrekaði þær röksemdir, sem áður hefur verið gerð grein fyrir. Vakti A athygli á því, að ráðuneytið staðfesti í bréfi sínu, að X sæti í lyfjaverðlagsnefnd fyrir hönd ráðuneytisins. Hann sæti því í nefndinni sem starfsmaður ráðuneytisins og væri ætlað að gæta hagsmuna „þess sem framkvæmdavaldshafa“ eins og segði í bréfi ráðuneytisins. Þá var því mótmælt, að ráðuneytið drægi einlægt inn í málið efasemdir sínar um hæfi fulltrúa A til setu í lyfjaverðlagsnefnd.

III.

Í álitinu mínu, dags. 7. febrúar 1992, var niðurstaðan svohljóðandi:

„1.

Í kvörtun A er því ekki haldið fram, að ómálaefnalegra eða annarra ólögmætra sjónarmiða hafi gætt í störfum lyfjamálastjóra við úrlausn tiltekinna mála. Engin vísbending um slíkt kemur heldur fram í gögnum málsins. Eins og mál þetta er vaxið, álit ég að aðeins komi til úrlausnar, hvort sami maður geti almennt að lögum gegnt samtímis stöðu lyfjamálastjóra, sbr. 1. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu, og átt sæti í lyfjaverðlagsnefnd. Við þá úrlausn skipta meginmáli tengsl þessara starfa í stjórnisýslukerfinu.

2.

Samkvæmt 1. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 fer heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra með framkvæmd lyfjalaga. Samkvæmt 33. gr. laganna skipar hann lyfjaverðlagsnefnd, sem hefur með höndum verðlagningu lyfja. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu fer heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið með yfirstjórn lyfjadreifingar og er það í samræmi við 7. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu starfar deildarstjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, lyfjamálastjóri, sem annast framkvæmd lyfjamála innan ráðuneytisins fyrir hönd ráðherra. Samkvæmt þessu er ljóst að lyfjaverðlagsnefnd heyrir að lögum undir starfssvið þeirrar deildar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sem lyfjamálastjóri veitir forstöðu.

Í lyfsölulög nr. 30/1963 voru tekin í lög ákvæði um lyfjaverðlagsnefnd. Samkvæmt 28. gr. lyfsölulaga nr. 30/1963 skipaði ráðherra nefndarmenn að tilnefningu Hagstofu Íslands, Tryggingastofnunar ríkisins, landlæknis, félags lyfsala og félags lyfjafræðinga. Í greinargerð frumvarps þess, er varð að lyfsölulögum nr. 30/1963, er skipan nefndarinnar skýrð svo í athugasemdum við 28. gr. (Alþt. 1962, A-deild, bls. 265): „Á þennan hátt er gert ráð fyrir, að gætt sé hagsmuna framleiðenda og neytenda, jafnframt því, sem tryggt sé hlutlaust mat.“ Samkvæmt þessu var gert ráð fyrir því að tveir nefndarmenn væru skipaðir með það í huga að gæta hagsmuna framleiðenda og tveir til hagsmunagæslu neytenda og síðan einn hlutlaus oddamaður, sem landlæknir tilnefndi.

Lyfjalög nr. 49/1978 leystu lyfsölulög nr. 30/1963 af hólmi. Í 33. gr. lyfjalaga nr. 49/1978 var fjallað um skipan lyfjaverðlagsnefndar. Í athugasemdum við 33. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lyfjalögum nr. 49/1978 (Alþt. 1977, A-deild, bls. 1923), segir:

„Skipan lyfjaverðlagsnefndar samkvæmt þessari grein er nánast óbreytt frá því sem er í gildandi lyfsölulögum.“ Sú breyting var þó gerð, að ráðherra skyldi skipa einn mann í nefndina án tilnefningar í stað hins hlutlausa oddamanns, sem landlæknir tilnefndi áður. Ekki verður séð af lögskýringagögnum að breyta hafi átt hlutverki eða stöðu hans í nefndinni sem hlutlauss oddamanns, enda var skipan nefndarinnar svo og starfssvið að öðru leyti lítið breytt. Skipan lyfjaverðlagsnefndar hefur staðið óbreytt síðan, en lyfjalög voru endurútgefin sem lög nr. 108/1984.

Í 35. gr. lyfjalaga nr. 108/1984 kemur fram, að mjög sérstæð skipan er á stjórnarsýslutengslum milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og lyfjaverðlagsnefndar. Þar segir, að nefndarmenn lyfjaverðlagsnefndar verði allir að vera á einu máli um, hvert skuli vera verð lyfja, svo um bindandi ákvörðun sé að ræða. Ef nefndarmenn greini á, skeri ráðherra úr. Hefur sambærilegt ákvæði verið í lögum allt frá 1963, er lyfsölulög nr. 30/1963 voru sett. Þar sem lyfjamálastjóri getur haft veruleg áhrif á undirbúning og meðferð máls í ráðuneyti, skapar það honum sérstaka stöðu við meðferð mála í nefndinni, því greini nefndarmenn á, fer málið sjálfkrafa til ráðuneytisins, en þar undirbýr deild sú, er hann veitir forstöðu, málið fyrir ráðherra til úrlausnar, sbr. 2. mgr. 35. gr. laga nr. 108/1984, sbr. 1. gr. laga 76/1982.

3.

Að meginstefnu til er val ráðherra á þeim nefndarmanni, sem skipa skal án tilnefningar í lyfjaverðlagsnefnd, komið undir frjálsum mati hans. Vali ráðherra eru þó settar skörður bæði af settum ákvæðum og grundvallarreglum stjórnarsýsluréttarins. Verður nefndarmaður þessi t.d. að uppfylla almenn hæfisskilyrði, sem gilda um viðkomandi stöðu.

Í réttarframkvæmd hefur verið gengið út frá þeirri óskráðu réttarreglu um sérstakt hæfi við stjórnarsýslustörf, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar tiltekins máls og ákvörðunar í því, ef það varðar hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt, að almennt megi ætla að haft geti áhrif á afstöðu hans til úrlausnarefnisins. Hafa ber í huga að þessar reglur miða ekki eingöngu að því að hindra að óviðkomandi sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir í stjórnarsýslunni, heldur einnig að koma í veg fyrir að almenningur eða þeir, sem hlut eiga að máli, geti haft réttmæta ástæðu til að ætla að svo geti verið.

Starfsmaður, sem áður hefur fjallað um sama mál í öðru opinberu starfi, verður ekki vanhæfur af þeirri ástæðu einni. Hins vegar felst í hinni óskráðu réttarreglu um sérstakt hæfi, að starfsmaður, sem tekið hefur þátt í meðferð máls á lægra stjórnarsýslustigi, sé vanhæfur til meðferðar þess á æðra stjórnarsýslustigi, ef æðra stjórnvaldið á að hafa sérstakt eftirlits- eða endurskoðunarvald með lægra stjórnvaldi, einkum í þágu réttaröryggis.

Ganga verður út frá því, að sú grundvallarregla gildi um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur sjálfkrafa að þeir geta ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í báðum störfunum. Í því máli, sem hér er til úrlausnar, er ekki um að ræða beina heimild til að skjóta ákvörðunum lyfjaverðlagsnefndar til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Engu að síður verður að telja, að vegna ákvæða 1. gr. laga 76/1982 og 35. gr. laga nr. 108/1984 gildi sömu reglur um hæfi starfsmanna, þar sem við meðferð málsins í ráðuneytinu verður m.a. að taka afstöðu til þeirra sjónarmiða, sem nefndarmenn lyfjaverðlagsnefndar hafa deilt um og orðið þess valdandi að málið kom til úrlausnar ráðherra skv. 2. mgr. 35. gr. laga nr. 108/1984. Við undirbúning og meðferð málsins í ráðuneytinu þarf lyfjamálastjóri þannig að leggja mat á fyrri afstöðu sína til málsins.

Þó að lyfjamálastjóri fari ekki með vald til að ákveða verð lyfja í ráðuneytinu, þegar ekki næst samkomulag í lyfjaverðlagsnefnd, er ljóst að undirbúningur og meðferð slíks

máls heyrir undir þá deild, sem hann veitir forstöðu. Fram kemur í bréfum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 24. júlí 1991 og 17. október 1991, að lyfjamálastjóri er sá starfsmaður ráðuneytisins, sem þekkir best til lyfjaverðlagsmála. Það er því augljóst, að það kemur í hlut lyfjamálastjóra að undirbúa eða stjórna undirbúningi slíkra mála og leggja þau fyrir ráðherra til ákvörðunar. Við þá ákvörðun verður ráðherra m.a. að taka afstöðu til þeirra sjónarmiða, sem um var deilt í lyfjaverðlagsnefnd og lyfjamálastjóri hefur áður tekið afstöðu til, en hann hefur undirbúið málið og hefur almennt mesta þekkingu í ráðuneytinu á lyfjaverðlagsmálum. Verður hér að áréttu, að hæfisreglur stjórnsluréttarins taka ekki aðeins til þeirra, sem taka ákvörðun í máli, heldur einnig til þeirra, sem taka þátt í undirbúningi og meðferð máls og geta með því haft áhrif á úrlausn þess.

Hér er því einnig við að bæta, að samkvæmt lögskýringargögnum á oddamaður í lyfjaverðlagsnefnd að vera hlutlaus frá sjónarmiði bæði kaupenda og seljenda lyfja. Ráðherra kann að taka afstöðu í verðlagsmálum, sem verður að teljast hagstæðari öðrum hvorum þessara aðila, og er þá vandséð, hvernig lyfjamálastjóri, sem í starfi sínu í ráðuneytinu er háður fyrir mælum ráðherra, geti gegnt hlutverki hlutlauss oddamanns að þessu leyti. Er rétt að benda á í þessu sambandi, að í fyrrgreindu bréfi ráðuneytisins frá 17. október 1991 er lögð áhersla á hagsmuni þess sem framkvæmdavaldshafa af því að lyfja-verð sé sem lægst.

Að framansögðu athuguðu er það niðurstaða mín, að lyfjamálastjóri sé vanhæfur til að fjalla um sömu mál sem nefndarmaður í lyfjaverðlagsnefnd og síðan sem lyfjamálastjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Með tilliti til þess að ekkert er fram komið í málinu um, að það hafi verið verulegum vandkvæðum bundið að fá annan hæfan mann, sérfróðan um lyfsölumál, til að gegna umræddu nefndarstarfi í lyfjaverðlagsnefnd, ber að telja lyfjamálastjóra vanhæfan til setu í nefndinni vegna þess, hvernig framangreindum tengslum milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og lyfjaverðlagsnefndar er háttáð samkvæmt ákvæðum 35. gr. lyfjalaga nr. 108/1984.

Í bréfum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 24. júlí 1991 og 17. október 1991, er látið að því liggja, að fulltrúi A sé almennt vanhæfur til setu í nefndinni, þar sem hann hafi margháttaðra annarra hagsmuna að gæta við störf nefndarinnar en þeirra, sem eru sameiginlegir félagsmönnum tilnefningaráðilans, A. Hér verður ekki tekin afstaða til almenns hæfis fulltrúa A. Ég vil þó af þessu tilefni taka fram, að jafnvel þó svo að sá nefndarmaður væri almennt vanhæfur, réttlætir það ekki skipun annars vanhæfs nefndarmanns í nefndina, enda hefði ráðherra borið að bregðast við tilnefningu manns í lyfjaverðlagsnefnd, sem hann taldi almennt vanhæfan, með því að synja um skipun hans og leita eftir nýrri tilnefningu á hæfum manni.

4.

Það er niðurstaða mín í máli þessu, að af þeim ástæðum, sem að framan er lýst, sé lyfjamálastjóri vanhæfur til setu í lyfjaverðlagsnefnd. Eru það tilmæli mín, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið komi skipan nefndarinnar að þessu leyti í lögmat horf.“

IV.

Í framhaldi af framangreindu álitinu mínu, barst mér bréf heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 18. febrúar 1992, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytinu hefur borist álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun A. Kvörtun A varðaði skipun deildarstjóra í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu í lyfjaverðlagsnefnd.

Niðurstaða umboðsmanns í þessu máli er sú að „lyfjamálastjóri sé vanhæfur til að fjalla um sömu mál sem nefndarmaður í lyfjaverðlagsnefnd og síðan sem lyfja-

málastjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu“. Tilmæli umboðsmanns til ráðuneytisins eru þau að koma skipan lyfjamálanefndar í lögmeitt horf.

Vegna þessa álits umboðsmanns Alþingis vakna spurningar um setu annarra starfsmanna heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í ýmsum nefndum og ráðum á vegum þess. Sem dæmi má nefna að áðurnefndur lyfjamálastjóri er formaður stjórnar Lyfjatæknaskóla Íslands, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 183/1972 um Lyfjatæknaskóla Íslands. Deildarstjóri hefur af Alþingi verið kosinn til setu í tryggingaráði og af ráðherra verið skipaður formaður þess, sbr. 5. gr. almannatryggingalaga nr. 67/1971 með síðari breytingum. Skrifstofustjóri er formaður hjúkrunarráðs, sbr. hjúkrunarlög nr. 8/1974 og ljósmæðraráðs skv. 2. gr. ljósmæðralaga nr. 67/1984. Yfirtannlæknir situr í nefnd um sérfræðilegar tannlækningar, sbr. 5. gr. laga nr. 38/1985 um tannlækna og er formaður tannlæknaáðs samkv. reglugerð um tannverndarsjóðs nr. 273/1991.

Vegna fyrrnefnds álits óskar ráðuneytið eftir umsögn umboðsmanns Alþingis á því hvort túlka beri álitid á þann veg að ráðuneytisstarfsmenn séu almennt vanhæfir til setu í nefndum, stjórnnum og ráðum á þess vegum eða hvort túlka beri álitid svo að þeir séu það eingöngu ef afgreiðsla mála, sem undir viðkomandi nefnd, stjórn eða ráð heyrir, er á verksviði starfsmannsins í ráðuneytinu.

Vegna tilmæla umboðsmanns um skjót viðbrögð ráðuneytisins varðandi skipan lyfjaverðlagsnefndar óskar ráðuneytið skjótra svara við erindi þessu.“

Ég svaraði erindi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 25. febrúar 1992, þar sem ég bauð ráðuneytinu, að senda einhverja starfsmenn á minn fund til almennra viðræðna um hæfisreglur stjórnsýsluréttarins. Var fundur síðan haldinn mánu- daginn 2. mars 1992.

10.0. Lögreglurannsókn.

10.1.

Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis.
Andmælaréttur. Lögreglurannsókn. Lögregla slítur skemmtanahaldi.
Rökstuðningur. Meðalhófsreglan.
(Mál nr. 436/1991)

A, sem rak veitingastaðinn X, kvartaði yfir ýmsum ákvörðunum lögreglufirvalda, sem teknar höfðu verið dagana 20. og 21. júlí 1990 um lokun veitingastaðarins og afturköllun vínveitinga- og skemmtanaleyfa. Beindist kvörtun A að sex atriðum: 1) Að rannsókn ætlaðra brota á áfengislöggjöf. 2) Að slitum skemmtunar. 3) Að synjun á töku lögregluskýrslu. 4) Að afturköllun vínveitingaleyfis. 5) Að afturköllun skemmtanaleyfis. 6) Að athugasemdum heilbrigðisfulltrúa. Umboðsmaður taldi, að rannsókn lögreglu, sem fram fór í tilefni af ætlaðri ólöglegri áfengissölu á veitingastaðnum X, hefði verið haldin annmörkum, þar sem hún hefði ekki verið nægjanlega ítarleg. Tók hann fram, að afla hefði átt skýrslna um það, hverjir hefðu verið staðnir að því að selja áfengi, hvaða áfengi hefði verið selt í umrætt sinn og í hve ríkum mæli. Í tilefni af hinni ætluðu áfengissölu sleit lögreglan fyrirvaralaust skemmtanahaldi á veitingastaðnum X. Umboðsmaður taldi, að lögreglumönnum hefði tvímælalaust verið heimilt að koma í veg fyrir ólögmetar áfengisveitingar á veitingastaðnum X. Hins vegar hefði ekki verið leitt í ljós, að í því skyni hefði verið nauðsynlegt að rýma veitingastaðinn og slíta skemmtun þar. Er það var gert, hefði A verið sviptur vínveitingaleyfi en enn haft skemmtanaleyfi. Hefði borið að grípa til vægari ráðstafana, sem tækar voru og gátu komið að gagni, svo sem að leggja hald á áfengi eða innsigla það. A kvartaði yfir því, að lögreglufirvöld hefðu synjað að kalla út starfsmenn laugardaginn 21. júlí 1990 til þess að taka skýrslu af A og starfsmönnum hans og sagt, að skýrslutakan yrði að bíða fram til mánudags. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til athugasemda við þessa ákvörðun lögreglufirvalda, enda yrði ekki séð, að neitt hefði verið því til fyrirstöðu, að A gerði grein fyrir máli sínu í skriflegri skýrslu og afhenti lögreglufirvöldum. Þá kvartaði A yfir því, að vínveitingaleyfi fyrir skemmtistaðinn X hefði verið afturkallað. Umboðsmaður gat þess, að með afturköllun í stjórnslurétti væri átt við þá stjórnvaldsákvörðun, þegar stjórnvald tæki að eigin frumkvæði aftur lögmeta ákvörðun sína, sem þegar hefði verið birt. Undirbúningi og meðferð slíks máls bæri að öllu jöfnu að haga eftir almennum reglum stjórnsluréttar. Þegar afturkölluð væru leyfi, sem væru forsenda atvinnurekstrar, yrði almennt að gera strangar kröfur til þess, að réttarheimild sú, sem afturköllun væri byggð á, væri skýr. Þar sem matsnefnd vínveitingahúsa taldi veitingastaðinn X ekki fyrsta flokks að því er til húsnæðis tæki, sbr. og álit heilbrigðisfirvalda, hefði veitingastaðurinn ekki uppfyllt skilyrði laga. Taldi umboðsmaður því, að lögreglustjóra hefði verið heimilt að afturkalla vínveitingaleyfið skv. 4. mgr. 12. gr. laga nr. 82/1969, með síðari breytingum. Hins vegar áleit hann gagnrýniver, að A skyldi ekki hafa verið veittur kostur á að tjá sig um málið, áður en lögreglustjóri tók ákvörðun um afturköllunina. Að því er varðaði rökstuðning afturköllunarinnar tók umboðsmaður fram, að af úrlausnum dómstóla og meginreglum laga yrði ekki ráðið, að ótvíræð almenn skylda væri til þess fyrir lægra sett stjórnvald, að láta rökstuðning fylgja ákvörðunum, þegar þær væru birtar. Fram hefði komið, að þeirri starfsreglu væri þó almennt fylgt hjá umræddu lögreglustjóraembætti að rökstyðja stuttlega afturkallanir og taldi umboðsmaður það í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að láta rökstuðning fylgja slíkum ákvörðunum. Umboðsmaður benti hins vegar á, að þegar íþyngjandi ákvarðanir væru ekki rökstuddar eða

rökstuðningur ekki nægjanlega skýr, yrði að telja, að málsaðili ætti rétt á að fá hjá því stjórnvaldi, sem hlut ætti að máli, stuttar skýringar á því, á hvaða réttarheimild og meginsjónarmiðum ákvörðun máls hefði byggst. Umboðsmaður taldi að geta hefði átt þeirrar réttarheimildar, sem afturköllunin var byggð á, og þess skilyrðis, sem á skorti, að veitingastaðurinn uppfyllti. A kvartaði enn fremur yfir því að skemmtanaleyfi fyrir veitingastaðinn X hefði verið afturkallað. Um heimild til afturköllunarinnar vísaði lögreglustjóri til 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987, án þess þó að vísa til þess staflíðar, sem á væri byggð. Taldi dómsmálaráðuneytið, að ekki þyrfti að vera um sérgreindar ástæður að ræða og almenn tilvísun nægði. Umboðsmaður tók fram, að afturköllun skemmtanaleyfis væri íþyngjandi ákvörðun og snerti mikilvæga hagsmuni þess, sem veitingahús ræki. Slík ákvörðun yrði að vera byggð á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum og eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Féllst umboðsmaður því ekki á fyrrgreint sjónarmið yfirvalda og áleit tvímælaust, að afturköllun skemmtanaleyfis yrði að vera byggð á tilgreindum og sannanlegum atvikum, sem að lögum gætu leitt til afturköllunar. Að mati umboðsmanns gat afturköllunin í umræddu tilviki aðeins byggst á b-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987 þess efnis, að brotnar væru reglur, sem um reksturinn gilda. Yrði að líta á afturköllun opinbers leyfis sem refsikennd viðurlög, þegar hún væri byggð á brotum á öðrum reglum en þeim, er mæltu fyrir um skilyrði til að fá leyfið. Slík viðurlög yrðu að eiga skýra laga-stoð. Ekki fælist nægjanleg heimild í reglugerð nr. 587/1987 til að afturkalla skemmtanaleyfi í tilefni af brotum á öðrum réttarreglum en þeim, sem mæltu fyrir um skilyrði til að öðlast slíkt leyfi. Þar sem yfirvöld hefðu ekki gert grein fyrir þeim málsatvikum, sem afturköllunin var byggð á, og hún varð heldur ekki ráðin af gögnum málsins, taldi umboðsmaður að ekki yrði séð, að nægjanleg heimild hefði verið til þess að afturkalla skemmtanaleyfið. Þá tók hann fram, að ekki yrði ráðið af gögnum máls, að nein rannsókn hefði legið til grundvallar afturkölluninni. Einnig þótti umboðsmanni gagnrýniver, að A hefði ekki verið veittur kostur á að tjá sig um málið, áður en skemmtanaleyfið var afturkallað, og jafnframt fann hann að rökstuðningi. Loks vakti umboðsmaður athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra á því sem „meinbugum á lögum“, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ákvæði laga um skemmtanaleyfi, sem reglugerð nr. 587/1987 væri byggð á, væru afar ófullkomin. Þá taldi hann að mörg af ákvæðum reglugerðarinnar væri eðlilegra að hafa í lögum en reglugerð, þar sem þau gætu í sumum tilvikum verið mjög íþyngjandi í garð borgaranna.

Umboðsmaður fjallaði ekki um sjötta lið kvörtunar A, er beindist að heilbrigðisfulltrúa, enda mætti skjóta ákvörðunum heilbrigðisyfirvalda til æðra stjórnvalds. Væru því ekki skilyrði til að hann tæki þennan þátt fyrir, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, með því að úrlausnar æðra stjórnvalds hefði ekki verið leitað.

I.

Hinn 18. apríl 1991 bar A, fram kvörtun, sem beindist að sex atriðum.

Í fyrsta lagi kvartaði hann yfir þeirri ákvörðun aðalvarðstjóra lögreglunnar í Reykjavík, að slíta skemmtun á veitingastaðnum X hinn 20. júlí 1990, þar sem grunur léki á því að brotið hefði verið gegn áfengislögum nr. 82/1969. Taldi A, að með því hefði lögreglan beitt harkalegri aðferðum en efni stóðu til. Einnig taldi A, að lögregluna hefði skort lagaheimild til umræddra aðgerða.

Í öðru lagi kvartaði hann yfir því, að rannsókn ætlaðs brots á áfengislögnum hefði verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við lög. Hefði engin skýrsla verið tekin og lægi ekki fyrir, hvaða starfsmanni væri ætlað að hafa selt vín eða hvaða viðskiptavini að hafa keypt

það. Loks lægi ekki fyrir, hvaða áfengi hefði verið selt. Skorti því algerlega sönnun á, að lagaskilyrði hefði verið til að slíta samkomunni.

Í þriðja lagi kvartaði A yfir því, að hann hefði ekki fengið að gefa skýrslu vegna slita lögreglumanna á skemmtuninni 20. júlí 1990, þannig að sjónarmið hans kæmu einnig fram. Hefði þessari ósk verið hafnað með þeim skýringum, að ekki væri tiltækur mannaflí til skýrslutökunnar. Taldi A, að hann hefði átt svo verulegra hagsmuna að gæta, að lögreglunni hefði borið að verða við ósk hans.

Í fjórða lagi kvartaði hann yfir afturköllun lögreglustjórans í Reykjavík á vínveitingaleyfi hinn 20. júlí 1990. Um var að ræða leyfi til áfengisveitinga í veitingahúsunum X, og Y, og hafði leyfið verið veitt til bráðabirgða 15. mars 1990. Taldi A umrædda afturköllun haldna verulegum annmarka, þar sem hún hefði ekki nægjanlega lagaheimild og hún hefði ekki verið nægjanlega rökstudd.

Í fimmta lagi kvartaði hann yfir afturköllun skemmtanaleyfis fyrir veitingahúsið X, 21. júlí 1990. Taldi A afturkölluninni mjög áfátt, þar sem lagaheimild hefði ekki verið til hennar og hún ekki verið rökstudd. Kæmi þar ekki fram, hvers vegna skemmtanaleyfið væri afturkallað.

Í sjötta lagi kvartaði A yfir því, hversu óskýrar athugasemdir og fyrirmæli heilbrigðisfulltrúa í Reykjavík hefðu verið um ástand og nauðsynlegar úrbætur á veitingahúsinu X.

Að því er tekur til sjötta liðar kvörtunar A, skal tekið fram, að umboðsmaður Alþingis fjallar því aðeins um stjórnýslu sveitarfélags að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkis, sbr. 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í 3. mgr. 6. gr. sömu laga segir ennfremur, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hafi fellt úrskurð sinn í málinu ef skjóta megi máli til æðra stjórnvalds. Í 1. mgr. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðisefirlit segir, að skjóta megi ákvörðunum heilbrigðisfyrivalda til stjórnar Hollustuverndar ríkisins til úrskurðar. Sé aðili ekki sáttur við úrskurð stjórnar, sé heimilt að kæra úrskurðinn til úrskurðarnefndar þriggja manna. Þar sem ákvarðanir heilbrigðisfulltrúa höfðu ekki verið bornar undir stjórn Hollustuverndar ríkisins og umrædda úrskurðarnefnd, skorti lagaskilyrði til þess að ég gæti fjallað um þann þátt umræddrar kvörtunar, sem að þessum ákvörðunum laut.

II.

Samkvæmt kvörtun A og þeim gögnum, sem hann lagði fram, voru málavextir í stuttu máli þeir, að 5. desember 1989 sótti A um leyfi til áfengisveitinga í veitingahúsinu X. Í umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa skv. 2. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969 segir, að nefndin hafi ekkert við það að athuga, að umbeðið leyfi verði veitt til eins árs með því skilyrði, að bætt verði úr fjórum atriðum á umræddum veitingastað. Hinn 15. mars 1990 gaf lögreglustjórinn í Reykjavík síðan út bráðabirgðaleyfi til áfengisveitinga í veitingahúsunum X og Y.

Hinn 19. júlí 1990 var veitingahúsið X skoðað af heilbrigðisfulltrúa. Í skýrslu (nr. 1513) heilbrigðisfulltrúa sagði svo m.a.:

„Hér með er veitingastaðnum [X] lokað vegna sóðaskapar, slæmrar umgengni og ófremdarástands alls húsnæðisins.

Lokað hefur verið á milli eldhúss [Y] og [X] en skilyrði fyrir veitingaleyfi er að [X] hafi aðgang að eldhúsi.

Þessi ákvörðun verður tilkynnt lögreglufirvöldum.“

Í skýrslu (nr. 1516) heilbrigðisfulltrúa, sem einnig er dagsett 19. júlí 1990, sagði svo:

„Eftirlit hér í kvöld kl. 21.30. Þrátt fyrir að staðurinn hafi verið þrífinn og ýmislegt lagfært frá því í dag uppfyllir hann ekki kröfur sem heilbrigðiseftirlitið gerir til veitingahúsa hvað þá 1. fl. veitingahúsa. Áðurgefin nóta í dag er því í fullu gildi hvað þetta snertir. Aftur á móti getur heilbrigðiseftirlitið látið það óátalið að haldnir séu hér tónleikar í kvöld, þar sem staðurinn hangi kannski í því að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til slíkra staða.“

Hinn 19. júlí 1990 kannaði matsnefnd áfengisveitingahúsa veitingastaðinn X, að viðstöddum fulltrúa frá heilbrigðiseftirlitinu í Reykjavík. Í bréfi nefndarinnar, dags. 20. júlí 1990, til lögreglustjórans í Reykjavík sagði svo:

„Svo sem fram kemur af skriflegum nótum heilbrigðiseftirlitsins, sem hér með fylgja í ljósriti, þá uppfyllir veitingastaðurinn [X], ekki þær kröfur sem heilbrigðiseftirlitið gerir til veitingahúsa.

Matsnefnd áfengisveitingahúsa er fyllilega sammála því mati sem fram kemur í lýsingu heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur á ástandi veitingastaðarinnar. Ennfremur er vakin athygli á því að skilyrði sem sett voru fram í bréfi matsnefndarinnar, dags. 15. mars s.l., varðandi endurbætur í veitingahúsinu [X] og [Y] enn ekki verið framkvæmd að öllu leyti.

Með vísan til ofanritaðs tilkynnist Lögreglustjóraembættinu hér með, að matsnefnd áfengisveitingahúsa telur veitingastaðinn, að [. . .] og [. . .], ekki uppfylla lengur þau skilyrði sem matsnefndin gerir af sinni hálfu, til áfengisveitingahúsa.“

Hinn 20. júlí 1990 barst A bréf frá lögreglustjóranum í Reykjavík þar sem segir m.a. svo:

„Embættið hefur nú fengið í hendur umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa, dags. í dag. Kemur þar fram, að matsnefndin telji veitingastaðinn að [. . .] og [. . .] ekki uppfylla þau skilyrði sem nefndin gerir af sinni hálfu til áfengisveitinga.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið eru eigi lengur lagaskilyrði fyrir áframhaldandi gildi leyfis yðar til áfengisveitinga í veitingahúsinu [X], og [Y], sem út var gefið 15. mars s.l., og er það því hér með úr gildi fellt.“

Sama dag fékk A svohljóðandi leyfi frá lögreglustjóranum í Reykjavík:

„Með samþykki Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og lögreglustjóraembættisins er [A], veitingamanni, heimilt að halda tónleika á skemmtistaðnum [X], föstudags- og laugardagskvöldið 20. og 21. þ.m. *Áfengisveitingar eru þó bannaðar.*

Með samþykki Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, Matsnefndar áfengisveitingahúsa og lögreglustjóraembættisins er [A] heimilt að hafa veitingahúsið [Y], opið og eru áfengisveitingar þar leyfðar.“

Hinn 20. júlí 1990, klukkan 23.55, komu tveir eftirlitsmenn vínveitingahúsa í veitingahúsið X. Í skýrslu þeirra, dags. 20. júlí 1990, segir svo:

„Um 50 gestir voru á staðnum. Strax og við gengum í húsið urðum við varir við gesti með flöskur af sterkum bjór í höndum og er við komum að börum fyrstu hæðar reyndust þeir báðir opnir og tvær afgreiðslustúlkur á hvorum bar. Áfengið var ekki í venjulegum hillum heldur stóð á skápum fyrir neðan þær og blöstu þar við gestum. Voru þarna margar tegundir áfengis um 10–12 flöskur á hvorum bar. Við horfðum

þarna á afgreiðslustúlkur afgreiða tvo viðskiptavini um glös af vínblöndum og voru það Íslendingar, en margir gesta voru breskir. Við yfirgáfum nú staðinn og fórum á miðborgarstöð lögreglu og hittum þar [B] yfirvarðstjóra og sögðum honum frá fyrirmælum [C] fulltrúa um lokun [X] við þessar aðstæður. [B] sagðist hafa sömu fyrirmæli og fór þegar á staðinn með okkur og hóp af lögreglumönnum. Dyraverðir fóru fram á að fá sjálfir að rýma húsið og var það fúslega veitt. Allt fór þarna mjög rólega fram og alveg átakalaust. [D] húseigandi kom á staðinn og bað um skýringu á lokuninni og fékk hana. [E] einn af forráðamönnum hússins var á staðnum og sagði að áfengið á börunum hefði einungis verið ætlað hinum erlendu hljómsveitum sem þarna áttu að spila. Að öðru leyti komu engar skýringar fram á áfengissöllumni. Það skal tekið fram að búíð var að loka börunum og ganga frá áfenginu er lögreglan kom á staðinn. Um kl. 00.30 var húsið mannaust og lokað.“

Í skýrslu aðalvarðstjóra, dags. 21. júlí 1990, segir m.a. svo:

„Skömmu eftir kl. 2400 kom [F] „vínեftirlitsmaður“ á lögreglustöðina ásamt starfsbræðrum sínum. Þeir skýrðu svo frá að barir í [X] væru opnir og vínveitingar í gangi.

Undirritaður fór á staðinn ásamt þeim og nokkrum lögreglumönnum. Að mínum dómi var tæpast gerlegt og alls ekki við hæfi að setja lögreglumenn á vörð við bari hússins og tilkynnti ég því dyravörðum [X] að þar sem óleyfileg starfsemi væri þar í gangi krefðist ég þess að öllum gestum yrði vísað út. Dyraverðir og aðrir starfsmenn mótmæltu þessari kröfu og sögðu að um misskilning væri að ræða því eigandi hússins hefði leyfi frá [C] til að veita alla þjónustu. Þegar undirritaður vildi ekki trúa þeirri sögu var dregið í land en skýrt svo frá gestum hefði ekki verið veitt áfengi. Einu vínveitingarnar sem hefðu átt sér stað hefðu verið til „hljómlistarmanna“. Þeir ættu rétt á áfengi samkvæmt samningi. Undirritaður innti þá eftir því hvort dyraverðir og annað starfsfólk nyti sömu fríðinda. Svar fékkst ekki. Orðaskipti við starfsfólk urðu ekki langvarandi þar eð eigandi hússins [D] kom og ræddi við okkur. [D] mótmælti þessum aðgerðum og sagði þær vera á misskilningi byggðar. Hann innti grannt eftir hvaða fyrirmæli við hefðum og fékk að sjálf sögðu svör við því.

Þrátt fyrir mótmæli og tregðu eiganda og starfsfólks fór allt friðsamlega fram og dyraverðir sáu um að vísa gestum út. Ekki var margt fólk gestkomandi á staðnum. Greinilegt var að sumir gestanna voru vel við skál, þó var ekki hægt að segja að ölvun væri mikil.“

Samkvæmt gögnum málsins fékk X leyfi útgefið hjá lögreglustjóranum í Reykjavík hinn 9. janúar 1990, til þess að mega halda skemmtanir alla daga ársins, nema lögskipaða helgidaga, til kl. 01.00 og á föstudögum og laugardögum til kl. 03.00.

Hinn 21. júlí 1990 var skemmtanaleyfi til A afturkallað með svohljóðandi bréfi frá lögreglustjóranum í Reykjavík:

„Það tilkynnist hér með, að lögreglustjórinn í Reykjavík hefur afturkallað skemmtanaleyfi fyrir veitingahúsið [X] hér í borg, sbr. heimild í 12. gr. reglugerðar nr. 587 frá 1987. Skemmtun, sem aðgangur er seldur að, má því ekki standa lengur en til kl. 23.30 í veitingahúsinu, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar.“

Í skýrslu lögmanns A, sem fylgdi kvörtun hans, sagði, að hann hafi haft samband við fulltrúa lögreglustjórans í Reykjavík hinn 21. júlí 1990 og farið fram á það að afturköllun skemmtanaleyfisins yrði frestað. Því hafi verið hafnað af fulltrúanum. Þá hafi hann farið

fram á, að A og starfsmenn hans fengu að gefa skýrslu um málið, svo að fyrir lægju gögn, sem skýrðu einnig þeirra hlið. Því hafi hins vegar verið neitað af fulltrúanum, sem kvaðst ekki kalla út lögreglufulltrúa til þess verkefnis. Yrði skýrslutakan því að bíða fram yfir helgi.

Hinn 23. júlí 1990 kærði A til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ákvarðanir lög-
reglustjórans í Reykjavík um bann við áfengisveitingum í veitingastaðnum X hér í borg, og um sviptingu skemmtanaleyfis fyrir veitingastaðinn 20. og 21. júlí 1990, auk þess sem aðgerðir lögreglu hinn 20. júlí 1990 voru kærðar. Í úrskurði ráðuneytisins, dags. 28. ágúst 1990, segir meðal annars:

„Ráðuneytið hefur fengið í hendur ítarlega umsögn lögreglustjóra vegna erindis yðar, sbr. meðfylgjandi ljósrit af bréfi hans, dags. 31. júlí sl. Ráðuneytið telur, að at-
hugaðri umsögn lögreglustjóra og með vísun til röksemda hans, að fullt tilefni hafi verið til þess af hálfu lögreglustjóra að fella úr gildi leyfi yðar til áfengisveitinga í um-
ræddum veitingastað, sem í bréfi lögreglustjóra er talinn að [. . .], og gefið hafði verið út til bráðabirgða, enda uppfyllti veitingastaðurinn hvorki kröfur heilbrigðisyfir-
valda né skilyrði matsnefndar áfengisveitingahúsa. Byggist sú niðurfelling á heimild lögreglustjóra samkvæmt 4. másl. 4. mgr. 12. gr. áfengislaganna. Ráðuneytið telur og að fullt tilefni hafi verið til þess samkvæmt 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987 að afturkalla almennt skemmtanaleyfi fyrir veitingastaðinn. Aðgerðir lögreglu til að stöðva áframhaldandi starfsemi að kvöldi 20. júlí sl. telur ráðuneytið og að fullu rétt-
lætanlegar.

Samkvæmt þessu telur ráðuneytið ekki efni til að fella úr gildi umræddar ákvarð-
anir lögreglustjóra frá 20. og 21. júlí sl. um að afturkalla áfengisveitingaleyfi og al-
mennt skemmtanaleyfi fyrir veitingastaðinn [X] í [. . .] hér í borg, og þá heldur ekki efni til að fresta framkvæmd þeirra ákvarðana.“

III.

Hinn 3. janúar 1992 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 4. maí 1992, og segir þar svo:

„1. Leyfi lögreglustjóra sem út var gefið 15. mars 1990 vísaði til þess að leyfið gildi til bráðabirgða, þ.e. meðan umsókn um áfengisveitingaleyfi væri til meðferðar. Er það í samræmi við reglu 3. mgr. 12. gr. áfengisлага eins og hún hljóðar nú, sbr. lög nr. 25/1989, sbr. og 7. gr. reglugerðar um sölu og veitingar áfengis, nr. 425/1989. Fram kemur að 12. mars hafði lögreglustjóri fellt áfengisveitingaleyfi úr gildi þar sem matsnefnd áfengisveitingahúsa gat þá ekki að óbreyttum aðstæðum mælt með leyfi. Leyfið 15. mars byggði m.a. á nýrri umsögn matsnefndarinnar þar sem sett voru skilyrði og tímafrestur um endurbætur. Var vísað til þeirrar umsagnar í leyfisbréfinu. Afturköllunin 20. júlí 1990 byggði á nýrri umsögn matsnefndarinnar. Sagði þar að skilyrði sem sett höfðu verið um endurbætur hefðu ekki verið uppfyllt að öllu leyti, auk þess sem vísað var til gagna frá heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur þar sem fram kom að veitingastaðurinn uppfyllti ekki almennar kröfur til veitingahúsa. Taldi nefndin veitingastaðinn því ekki uppfylla lengur þau skilyrði sem gerð eru til áfengisveitinga. Til þessa er vitnað í bréfi lögreglustjóra. Telur ráðuneytið að afturköllunin hafi verið rökstudd á fullnægjandi hátt.

Að því er varðar tilvitnun til lagaákvæða er það rétt að ekki er í bréfi lög-

reglustjóra vísað til slíks. Má almennt fallast á að rétt sé að vísa til lagaákvæðis í slíkum tilvikum. Veitingamanninum mátti þó vera ljóst, vegna starfs síns og af leyfisbréfinu, að um áfengisveitingastaði gilda ákvæði áfengisлага. Auk þessa var í bréfi lögreglustjóra frá 12. mars vísað sérstaklega til 12. gr. áfengislaganna en í 4. másl. 4. mgr. þeirrar greinar segir að lögreglustjóri skuli þegar fella leyfi úr gildi ef veitingamaður brýtur gegn settum skilyrðum eða uppfyllir þau ekki lengur.

2. Afturköllun almenns skemmtanaleyfis fyrir veitingahúsið byggðist á 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Almennt skemmtanaleyfi er gefið út til veitingastaðar þar sem skemmtanir fara reglubundið fram. Lögreglustjóri getur hvenær sem er afturkallað slíkt leyfi fyrirvaralaust um lengri eða skemmri tíma. Í greininni eru nefndar þrjár ástæður, en þær eru eingöngu nefndar sem dæmi. Afturköllun lögreglustjóra vísaði almennt til 12. gr. reglugerðarinnar. Heimild til afturköllunar er almenns eðlis. Telur ráðuneytið að með tilvísun til lagagreinarinnar felist almenn tilvísun til þeirra ástæðna sem þar eru tilgreindar og að ekki þurfi að vera um sérgreindar ástæður að ræða. Þótt almennt skemmtanaleyfi sé afturkallað er jafnan unnt að leita eftir stöku skemmtanaleyfi.

3. Samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 587/1987 er lögreglumanni heimilt að ákveða að slíta skuli skemmtun ef ekki þykir fært að henni skuli haldið áfram. Slíka ákvörðun hlýtur lögreglumaður sem er á vettvangi að taka. Sérstakir eftirlitsmenn með vínveitingahúsum, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 425/1989, gerðu lögreglu sem þegar kom á vettvang viðvart og tók yfirmaður lögreglumannanna ákvörðun um að slíta skemmtun. Hlutverk lögreglu er almennt það að gæta almannaöryggis og halda upp lögum og reglu. Eins og á stóð verður að telja að lögreglan hafi haft fullt tilefni til að stöðva skemmtanahaldið. Auk 7. gr. byggist heimild lögreglunnar á 1. gr. laga um lögreglumenn, nr. 56/1972.

4. Aðalvarðstjóri sem kominn var á vettvang tók ákvörðun um að slíta skemmtun, á grundvelli eigin athugunar. Slíka ákvörðun verður lögregla að taka og kunngera hlutadeigandi án þess að skýrslur verði fyrst gerðar eða ákvörðun bréfuð. Um málsatvik voru síðan gerðar skýrslur. Þær bera að mati ráðuneytisins með sér að fullnægjandi forsendur voru fyrir ákvörðun aðalvarðstjórans. Rannsókn vegna starfseminnar aðfaranótt 21. júlí var hins vegar ekki fylgt eftir af hálfu lögreglustjóraembættisins. Kom því ekki til þess að frekari skýrslur yrðu gerðar og rannsókninni var ekki beint inn á kærumeðferð.

5. Lögreglustjóraembættið taldi ekki efni til þess að stofna til skýrslutöku af [A] þegar laugardaginn 21. júlí og taldi það geta beðið fram yfir helgi. Verður ekki talið að embættinu hafi borið skylda til að stofna til þeirrar skýrslutöku þá eða að kalla út starfslíð til þess verkefnis. Hins vegar er ljóst að [A] var unnt að koma sínum sjónarmiðum þá þegar á framfæri skriflega. Var það hins vegar ekki gert, hvorki þá né síðar. Þess í stað sneri hann sér til dómsmálaráðuneytisins með kæru með bréfi, dags. 23. júlí.

[. . .]

Tekið skal fram að vegna margvíslegra anna í ráðuneytinu hefur dregist að svara erindi yðar.“

Með bréfi, dags. 7. maí 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér 15. maí 1992.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 27. nóvember 1992, tók ég einstaka þætti í kvörtun A til umfjöllunar að undanskildum þeim lið, sem laut að ákvörðun heilbrigðisfulltrúa, þar sem ekki hafði

verið kært til æðra stjórnvalds og því ekki uppfyllt lagaskilyrði til þess að ég fjallaði um það atriði.

IV.1.

Ég fjallaði fyrst um rannsókn lögreglu á brotum á áfengislöggjöfnni. Sagði svo um það:

„Í fyrsta lagi kvartar A yfir rannsókn lögreglu og eftirlitsmanna vínveitingahúsa í tilfni atburða í veitingahúsinu X hinn 20. júlí og aðfaranótt 21. júlí 1990.

Samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 425/1989, um sölu og veitingar áfengis, skal lögreglustjóri gæta þess að áfengisveitingar fari eigi fram á veitingastað eftir að leyfi er fallið úr gildi.

Eftirlitsmenn vínveitingahúsa, sem hafa sérstakt eftirlit með vínveitingastöðum undir yfirstjórn lögreglustjóra, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 425/1989, töldu sig verða vara við brot á áfengislöggjöfnni við eftirlit á veitingahúsinu X 20. júlí 1990, kl. 23.55, eins og greinir í skýrslu þeirra, dagsettri sama dag. Í skýrslu þeirra segir svo:

„Strax og við gengum í húsið urðum við varir við gesti með flöskur af sterkum bjór í höndum og er við komum að börum fyrstu hæðar reyndust þeir báðir opnir og tvær afgreiðslustúlkur á hvorum bar. Áfengið var ekki í venjulegum hillum heldur stóð á skápum fyrir neðan þær og blöstu þar við gestum. Voru þarna margar tegundir áfengis um 10–12 flöskur á hvorum bar. Við horfðum þarna á afgreiðslustúlkur afgreiða tvo viðskiptavinum um glös af vínböndum“.

Að því búnu kvöddu eftirlitsmennirnir lögreglumenn á staðinn. Ekki kemur fram að lögreglumenn hafi sjálfir rannsakað málavexti frekar en greinir í áður nefndri skýrslu aðalvarðstjóra, dags. 21. júlí 1990.

Farið skal með mál út af brotum á áfengislögunum að hætti opinberra mála skv. 49. gr. áfengislaga nr. 82/1969. Í 2. mgr. 19. gr. laganna er tekið fram, að lögreglumenn eða sérstakir löggæslumenn hafi vald til að hefja lögreglurannsókn gegn þeim, sem staðnir séu að brotum á lögunum eða grunaðir um brot.

Í 35. gr. þágildandi laga um meðferð opinberra mála, nr. 74/1974, segir svo: „Nú fá lögreglumenn vitneskju eða rökstuddan grun um, að refsiverð háttsemi, er beri undir opinbera ákærvaldið, hafi drýgð verið [. . .] og ber þeim þá að hefja af sjálfsdáðum rannsókn málsins og gera þær ráðstafanir, sem löglegar, nauðsynlegar og heppilegar eru til að afla sakargagna og gæta þess, að þau spillist ekki, svo og framkvæma hvað eina, er horfir til glöggvunar á málavöxtum og lög leyfa.“

Samkvæmt framansögðu lék grunur á því, að brotið hefði verið gegn áfengislöggjöfnni með veitingu áfengis í veitingahúsinu X í umrætt sinn. Gat slíkt leitt til refsímáls og sviptingar leyfis til að veita áfengi. Var því tilefni til ítarlegri rannsóknar málavaxta. Þannig bar t.d. að afla skýrslna um það, hvaða menn það voru, sem staðnir voru að því að selja áfengi, hvaða áfengi selt var í umrætt sinn og í hve ríkum mæli. Þá var eðlilegt að reynt væri að afla upplýsinga um það, hvort sterkur bjór, sem vínveitingaæftirlitsmenn töldu sig hafa séð á staðnum, hefði verið keyptur þar eða borinn inn á staðinn, svo staðreynt yrði, hvort brotið hefði verið gegn 18. gr. áfengislaga nr. 82/1969 eða 3. mgr. 20. gr. sömu laga, sbr. 1. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 425/1989.“

IV.2.

Um slit á skemmtanahaldi á veitingastaðnum X 20. júlí 1990 varð niðurstaða mín þessi:

„A kvartar yfir því, að lögreglan skuli hafa slitið skemmtun á veitingastaðnum X 20.

júlí 1990. Telur A lögreglu hafa skort lagaheimild til þess. Þá telur A, að lögreglan hafi beitt harkalegri aðferðum en efni stóðu til.

Samkvæmt bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 4. maí 1992, telur ráðuneytið heimild lögreglu til þess að slíta skemmtun í X hinn 20. júlí 1990 hafa byggst á 7. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, og á 1. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn.

1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 587/1987 hljóðar svo:

„Nú telur lögreglumaður sem annast löggæslu á skemmtistað reglu á skemmtun þannig að eigi sé fært að halda henni áfram og er honum þá heimilt að ákveða að skemmtun skuli slitið. Er gestum þá skylt að yfirgefa skemmtistaðinn.“

Með hliðsjón af markmiði og fyrirætlunum laga nr. 56/1972 og laga nr. 120/1947, sem reglugerðin er sett með stoð í, þykir bera að skýra umrætt ákvæði svo, að það heimili lögreglu því aðeins að slíta skemmtun að á skemmtistað séu óspektir eða óreiða, enda sé talið vandkvæðum bundið að koma á reglu með vægari úrræðum.

Lögreglumenn gáfu samkvæmt framansögðu fyrirætlunum um það laust eftir miðnætti aðfaranótt 21. júlí 1990, að gestum skyldi vísað út og samkomu slitið á veitingastaðnum X. Aðstaðan var þá sú, að A hafði þá verið sviptur leyfi til að veita áfengi á veitingastaðnum, en hann hafði þá enn leyfi til að halda þar skemmtanir. Eins og rakið hefur verið hér að framan, liggja ekki fyrir eins rækilegar skýrslur um áfengislagabrot á veitingastaðnum og æskilegt verður að teljast. Samkvæmt fyrrgreindri skýrslu lögregluvarðstjóra var ölvun ekki mikil og engin gögn liggja fyrir um, að samkoman þar hafi verið í upplausn. Verður þess vegna ekki litið svo á, að viðhlítandi gögn liggja fyrir um, að skilyrði hafi verið til að neyta svo harkalegs úrræðis að slíta umræddri skemmtun samkvæmt 1. gr. laga nr. 56/1972 eða 7. gr. reglugerðar nr. 587/1987 vegna óreiðu á veitingastaðnum.

Á grundvelli 1. gr. laga nr. 56/1972 svo og 2. málslíðar 34. gr. laga nr. 74/1974 var lögreglumönnum tvímælalaust heimilt að koma í veg fyrir ólögættar áfengisveitingar á veitingastaðnum X. Ekki hefur hins vegar verið leitt í ljós, að í því skyni hafi verið nauðsynlegt að rýma veitingastaðinn og slíta skemmtun þar. Bar að grípa til vægari ráðstafana, sem tækar voru og gátu komið að gagni, svo sem með því að leggja hald á áfengi eða innsigla það. Ber hér að hafa í huga, að í skýrslu eftirlitsmanna vínveitingahúsa, dags. 20. júlí 1990, segir m.a.: „Það skal tekið fram að búíð var að loka börunum og ganga frá áfenginu er lögreglan kom á staðinn.““

IV.3.

Niðurstaða mín varðandi synjun á töku lögregluskýrslu var svohljóðandi:

„Í þriðja lagi kvartar A yfir því, að sér og starfsmönnum sínum hafi verið synjað um að gefa skýrslu hjá lögreglu laugardaginn 21. júlí 1990, vegna ásakana um að brotið hafi verið gegn áfengislöggjöfni á veitingastaðnum X hinn 20. júlí 1990. Eins og fram kemur í kafla IV.–1 hér að framan, var rannsókn af þessu tilefni ekki eins ítarleg og efni stóðu til. Hins vegar verður ekki séð, að neitt hafi verið því til fyrirstöðu, að A gerði grein fyrir máli sínu í skriflegri skýrslu og afhenti lögreglufrýðingum. Gefur kvörtun A að þessu leyti ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

IV.4.

Um afturköllun vínveitingaleyfis sagði svo:

„A kvartar yfir því, að ekki hafi verið fyrir hendi lagaskilyrði til þess að afturkalla vínveitingaleyfið fyrir veitingastaðinn X hinn 20. júlí 1990. Þá kvartar hann yfir því, að afturköllunin hafi ekki verið rökstudd.“

Með afturköllun er í stjórnvöldsrétti átt við þá stjórnvaldsákvörðun, þegar stjórnvald tekur að eigin frumkvæði aftur lögþætti ákvörðun sína, sem þegar hefur verið birt. Undirbúningi og meðferð slíks máls ber að öllu jöfnu að haga eftir almennum reglum stjórnvöldsréttar. Þegar afturkölluð eru leyfi, sem eru forsenda atvinnurekstrar á tilteknu sviði, verður almennt að gera strangar kröfur til þess, að réttarheimild sú, sem afturköllun er byggð á, sé skýr.

Eitt af skilyrðum þess að heimilt sé að veita leyfi til áfengisveitinga er, að veitingastaður teljist fyrsta flokks, að því er snertir húsakynni, sbr. 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, sbr. 6. gr. laga nr. 25/1989. Samkvæmt skýrslum heilbrigðisfulltrúa, dags. 19. júlí 1990, uppfyllti veitingastaðurinn ekki þær kröfur, sem heilbrigðiseftirlitið gerir til veitingahúsa. Þessu mati heilbrigðisyfirvalda var ekki hnekkt með því að bera það undir stjórn Hollustuverndar ríkisins og úrskurðarnefnd, sbr. 1. mgr. 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Matsnefnd vínveitingahúsa taldi veitingastaðurinn heldur ekki uppfylla umrædd skilyrði laga, sbr. bréf nefndarinnar, dags. 20. júlí 1990. Matsnefndin benti jafnframt á, að skilyrði, sem sett voru fyrir veitingu bráðabirgðaleyfisins, hefðu ekki öll verið uppfyllt, en skv. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 82/1969, sbr. 6. gr. laga nr. 25/1989, er það í verkahring matsnefndar vínveitingahúsa að meta, hvort veitingastaður teljist 1. flokks að því er til húsnæðis tekur.

Samkvæmt framansögðu verður því að telja, að á grundvelli 4. mgr. 12. gr. laga nr. 82/1969, sbr. 6. gr. laga nr. 25/1989, hafi lögreglustjóra verið heimilt að afturkalla vínveitingaleyfi fyrir veitingastaðurinn X, þar sem veitingastaðurinn uppfyllti ekki það skilyrði að teljast fyrsta flokks, að því er snerti húsakynni, sbr. 1. mgr. 12. gr. áfengislaga nr. 82/1969, sbr. 6. gr. laga nr. 25/1989.

Í kvörtun A er ekki vikið að málsmeðferð við afturköllun leyfisins, þ.m.t. andmælarétti hans. Ekki verður séð af gögnum málsins, að A hafi verið veitt færi á að tjá sig, áður en ákvörðun var tekin um afturköllun vínveitingaleyfisins, svo sem rétt hefði verið, þar sem um mikilvæga hagsmuni hans var að ræða. Hins vegar er vafasamt, að sá annmarki leiði til ógildingar ákvörðunarinnar, eins og hér stendur á.

Þá kvartar A yfir því, að bráðabirgðavínveitingaleyfið, sem hann fékk 15. mars 1990, hafi verið afturkallað af hálfu lögreglustjórans í Reykjavík 20. júlí 1990, án þess að afturköllunin væri rökstudd eða vísað til lagaákvæða, sem afturköllunin byggðist á.

Hér á landi hafa ekki verið sett almenn stjórnvöldsréttarlög, sem hafa að geyma grundvallarreglur um málsmeðferð hjá stjórnvöldum, þ. á m. reglur um rökstuðning stjórnvaldsákvæðana, en í ársskýrslum mínum (SUA 1989:7, 1990:5 og 1991:166) hef ég vakið máls á brýnni þörf slíkra laga. Ekki er heldur fyrir að fara sérákvæðum í lögum, sem mæla fyrir um það, að rökstyðja beri afturköllun vínveitingaleyfa. Af úrlausnum dómstóla og meginreglum laga verður heldur ekki ráðið, að ótvíræð almenn skylda sé til þess fyrir lægra sett stjórnvald að láta rökstuðning fylgja ákvörðunum, þegar þær eru birtar. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglustjóraembættinu í Reykjavík er þeirri starfsreglu þó almennt fylgt hjá embættinu að rökstyðja stuttlega afturkallanir, þegar því verður við komið. Tel ég, að það sé í samræmi við vandaða stjórnvöldsréttarheimild að láta rökstuðning fylgja slíkum ákvörðunum, þegar þær eru birtar, þar sem um svo mikilvægar og íþyngjandi ákvarðanir er að ræða fyrir málsaðila.

Þegar íþyngjandi ákvarðanir eru ekki rökstuddar eða rökstuðningur ekki nægjanlega skýr, verður að telja, að málsaðili eigi yfirleitt rétt á því að fá stuttar skýringar hjá því stjórnvaldi, sem hlut á að máli, á hvaða réttarheimild og meginsjónarmiðum ákvörðun máls hefur byggst.

Rökstuðningurinn fyrir afturköllun umrædds vínveitingaleyfis hljóðar svo:

„Embættið hefur nú fengið í hendur umsögn matsnefndar áfengisveitingahúsa,

dags. í dag. Kemur þar fram, að matsnefndin telji veitingastaðinn að [X] og [Y] ekki uppfylla þau skilyrði sem nefndin gerir af sinni hálfu til áfengisveitinga.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið eru eigi lengur lagaskilyrði fyrir áframhaldandi gildi leyfis yðar til áfengisveitinga í veitingahúsinu [X] og [Y], sem út var gefið 15. mars s.l., og er það því hér með úr gildi fellt.“

Af rökstuðningi lögreglustjórans í Reykjavík þykir koma nægjanlega skýrt fram, að umrætt áfengisleyfi hafi verið fellt úr gildi á grundvelli umsagnar matsnefndar vínveitingahúsa, sem hafi komist að þeirri niðurstöðu, að umræddur veitingastaður uppfyllti ekki lagaskilyrði til þess að hafa vínveitingaleyfi. Hins vegar ber að fallast á það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að réttara hefði verið að vísa til lagaheimildar afturköllunarinnar, þ.e. 4. málslíðar 4. mgr. 12. gr. laga nr. 82/1969, sbr. 6. gr. laga nr. 25/1989, en þar segir, að fella skuli leyfi úr gildi, uppfylli veitingamaður ekki lengur sett skilyrði. Þá tel ég, að geta hafi átt þess skilyrðis, sem á skorti að veitingastaðurinn uppfyllti. Með hliðsjón af gildandi réttarreglum um rökstuðning tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda við þennan þátt kvörtunarinnar.

IV.5.

Um afturköllun skemmtanaleyfis sagði svo í álitinu:

„A kvartar einnig yfir því, að ekki hafi verið fyrir hendi lagaskilyrði til þess að afturkalla skemmtanaleyfið hinn 21. júlí 1990. Þá kvartar hann einnig yfir því, að afturköllunin hafi verið haldin verulegum annmarka, þar sem hún hafi ekki verið rökstudd.

Í 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, segir svo:

„Lögreglustjóri getur hvenær sem er afturkallað almennt skemmtanaleyfi fyrirvaralaust um lengri eða skemmri tíma, svo sem

- a) ef regla er eigi nægilega góð,
- b) ef brotnar eru reglur sem um reksturinn gilda, og
- c) ef sérstakar ástæður mæla gegn því að skemmtun fari fram.“

Í rökstuðningi fulltrúa lögreglustjórans í Reykjavík fyrir afturköllun skemmtanaleyfisins kemur ekki fram, af hvaða ástæðu skemmtanaleyfið var afturkallað.

Í umsögn lögreglustjóra til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 31. júlí 1990, segir meðal annars svo:

„Afturköllun skemmtanaleyfisins er byggð á heimild í 12. gr. reglugerðar nr. 587 frá 1987 og verður ekki annað séð en að skilyrði afturköllunar skv. 12. gr. hafi verið fyrir hendi í þessu tilfalli, þ.e. stafliðir a), b) og c).“

Grundvöllur afturköllunar skemmtanaleyfisins er þar ekki frekar skýrður í umsögn lögreglustjóra.

Í úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 28. ágúst 1990, segir svo um þetta atriði:

„Ráðuneytið telur og að fullt tilefni hafi verið til þess samkvæmt 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987 að afturkalla almennt skemmtanaleyfi fyrir veitingastaðinn.“

Í úrskurði ráðuneytisins er ekki vikið frekar að skemmtanaleyfinu né ástæðum afturköllunarinnar.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 4. maí 1992, segir:

„Lögreglustjóri getur hvenær sem er afturkallað [skemmtanaleyfi] fyrirvaralaust um lengri eða skemmri tíma. Í greininni eru nefndar þrjár ástæður, en þær eru ein-

göngu nefndar sem dæmi. Afturköllun lögreglustjóra vísaði almennt til 12. gr. reglugerðarinnar. Heimild til afturköllunar er almenns eðlis. Telur ráðuneytið að með tilvísun til lagagreinarinnar felist almenn tilvísun til þeirra ástæðna sem þar eru tilgreindar og að ekki þurfi að vera um sérgreindar ástæður að ræða.“

Afturköllun skemmtanaleyfis er íþyngjandi ákvörðun og snertir mikilvæga hagsmuni þess, sem veitingahús rekur. Slík ákvörðun verður að vera byggð á lögmætum og málfnalegum sjónarmiðum og eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Verður því ekki fallist á þá skoðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að „ekki þurfi að vera um sérgreindar ástæður að ræða“, eins og segir í bréfi ráðuneytisins, dags. 4. maí 1992. Tel ég tvímælalaust, að afturköllun skemmtanaleyfis verði að vera byggð á tilgreindum og sannanlegum atvikum, sem að lögum geta leitt til afturköllunar.

Í 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987 er getið um þrjár ástæður til afturköllunar. Í gögnum málsins er ekki að finna neinar skýringar eða gögn, sem af megi draga þá ályktun, að afturköllun skemmtanaleyfisins verði byggð á a- eða c-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987. Í b-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987 segir hins vegar, að afturkalla megi skemmtanaleyfi, „ef brotnar eru reglur sem um reksturinn gilda“. Kemur þá til athugunar hvort skýrslur eftirlitsmanns vínveitingahúsa, dags. 20. júlí 1990, og lögreglu, dags. 21. júlí 1990, um ólöglega áfengissölu á almennri skemmtun í veitingahúsinu X hinn 20. júlí 1990 hafi verið nægur grundvöllur til afturköllunar.

Þegar afturköllun opinbers leyfis er byggð á brotum á öðrum reglum en þeim, er mæla fyrir um skilyrði til að fá leyfið, verður að líta á afturköllunina sem refsikennnd viðurlög. Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að enginn verði beittur refsikennndum viðurlögum, nema þau eigi sér skýra stoð í lögum. Í 8. og 11. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn og lögum nr. 120/1947, um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma, er ekki fyrir að fara slíkri lagaheimild. Verður því að telja, að í b-lið 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, felist ekki nægjanleg heimild til þess að afturkalla skemmtanaleyfi í tilefni af brotum á öðrum réttarreglum en þeim, er mæla fyrir um þau skilyrði, sem uppfylla þarf til að fá skemmtanaleyfi.

Þar sem lögregluþyriföld hafa ekki gert grein fyrir þeim málsatvikum, er þau byggðu afturköllun skemmtanaleyfisins á, og þau verða heldur ekki ráðin af gögnum þeim, sem fyrir mig hafa verið lögð, verður ekki séð, að nægjanleg heimild hafi verið til þess að afturkalla skemmtanaleyfið.

Þá ber þess einnig að geta, að ekki verður séð af gögnum málsins, að nein rannsókn hafi legið til grundvallar afturköllun skemmtanaleyfisins. Ekki kemur heldur fram, að málsaðila hafi verið gefinn kostur á að tjá sig um málið, áður en skemmtanaleyfið var afturkallað. Verður þó að telja að sérstök ástæða hafi verið til þess, eins og málið var vaxið.

Rökstuðningur afturköllunar fyrrgreinds skemmtanaleyfis, hljóðar svo:

„Það tilkynnist hér með, að lögreglustjórinn í Reykjavík hefur afturkallað skemmtanaleyfi fyrir veitingahúsið [X] hér í borg, sbr. heimild í 12. gr. reglugerðar nr. 587 frá 1987. Skemmtun, sem aðgangur er seldur að, má því ekki standa lengur en til kl. 23.30 í veitingahúsinu, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar.“

Að mínum dómi hefði verið rétt, að í rökstuðningi væri getið þeirra málsatvika, sem talin voru réttlæta afturköllun leyfisins, svo og vísað til þess staflíðar 12. gr. reglugerðar nr. 587/1987, sem afturköllunin var byggð á. Með hliðsjón af gildandi réttarreglum um rökstuðning tel ég ekki ástæðu til frekari athugasemda við þennan þátt kvörtunarinnar.“

IV.6.

Þá taldi ég, að lagaákvæði um skemmtanaleyfi væru afar ófullkomin og að nauðsynlegt væri, að reglugerð nr. 587/1987 hefði skýra lagastoð. Vakti ég athygli á þessu sem meinbugum á lögum skv. 11. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis:

„Reglugerð nr. 587/1987, um löggæslu á skemmtunum og um slit á skemmtunum og öðrum samkvæmum, er sett með stoð í 8. og 11. gr. laga nr. 56/1972 um lögreglumenn og 1. gr. laga nr. 120/1947 um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma. Ég tel, að umrædd lagaákvæði séu afar ófullkomin. Þar sem ákvæði reglugerðar nr. 587/1987 geta í sumum tilvikum verið mjög íþyngjandi í garð borgaranna, er nauðsynlegt að reglugerðin hafi skýra lagastoð. Þá verður að telja, að mörg af ákvæðum reglugerðarinnar sé eðlilegra að hafa í lögum en í reglugerð. Tel ég því þörf á, að í lög verði sett, í hvaða tilvikum þurfi skemmtanaleyfi, hvaða almenn skilyrði þurfi að uppfylla til þess að fá skemmtanaleyfi, hvaða sérstökum skilyrðum heimilt sé að binda skemmtanaleyfi, í hvaða tilvikum afturkalla megi slíkt leyfi og hvaða heimild lögregluþjófur skuli hafa til að slíta skemmtunum. Þá tel ég, ef ætlunin er að láta leyfishafa greiða einhvern kostnað af löggæslu, að æskilegt sé að setja mun skýrari og ítarlegri reglur um það en nú koma fram í 8. gr. laga 56/1972 um lögreglumenn. Tel ég ástæðu til að vekja athygli Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra á því máli, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

IV.7.

Meginatriði niðurstaðna minna dró ég saman á svofelldan hátt í álitinu:

„Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég, að ekki sé tilefni til þess að gagnrýna rökstuðning fyrir afturköllun lögreglustjórans í Reykjavík á vinnveitingaleyfi fyrir veitingastaðinn X. Ég tel hins vegar, að rannsókn á hugsanlegum brotum starfsmanna veitingastaðarins á áfengislöggjöfnum hinn 20. júlí 1990 hafi ekki verið eins ítarleg og efni stóðu til. Þá tel ég að ekki hafi verið sýnt fram á, að réttmætt hafi verið að grípa til svo harkalegra aðgerða að slíta skemmtun á veitingastaðnum í umrætt sinn. Ennfremur tel ég, að ekki liggja fyrir nægjanleg gögn um það, að skilyrði hafi verið til þess að afturkalla skemmtanaleyfi fyrir veitingastaðinn X. Rökstuðningur fyrir þeirri niðurstöðu hefði og átt að vera gleggri. Loks tel ég, að lagaákvæði um skemmtanaleyfi séu afar ófullkomin, og er álit þetta því sent forseta Alþingis og dóms- og kirkjumálaráðherra af því tilefni, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

V.

Í framhaldi af framangreindu álitinu mínu, barst mér bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 17. desember 1992, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, herra umboðsmaður, dags. 27. nóvember sl., sem fylgdi álitinu yðar í tilefni af kvörtun [A].

Í tilefni þessa vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

Álitnið hefur verið sent lögreglustjóranum í Reykjavík með ósk um að athugasemdir sem þar koma fram og varða lögreglustjórnina verði teknar til gaumgæfilegrar athugunar og að tillit verði tekið til þeirra við meðferð mála við embættið. Jafnframt hefur ráðuneytið minnt á bréf sem áður hafa verið send lögreglustjóra, dags. 13. ágúst 1990 og 10. janúar sl., og varða eftirlit með og aðhald að starfsemi veitinga- og gististaða.

Álitnið yðar og tilgreind bréf til lögreglustjórans í Reykjavík hefur ráðuneytið einnig sent öðrum lögreglustjórum til leiðbeiningar um meðferð mála. Afrit bréfa þessara fylgja hér með til upplýsinga.

Að því er varðar ábendingar yðar um meinbugi á lögum skal tekið fram að nefnd á vegum ráðuneytisins vinnur nú að endurskoðun laga um lögreglumenn. Ábendingum sem varða þau lög hefur ráðuneytið komið á framfæri við nefndina. Aðrar ábendingar er varða nauðsyn lagaákvæða um skemmtanastarfsemi munu einnig verða teknar til athugunar við hentugleika.“

11.0. Lögræðismál.

11.1.

Nauðungarvistun á sjúkrahúsi. (Mál nr. 627/1992)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar, á hvaða grundvelli A hefði verið vistuð án samþykkis hennar á Landspítalanum frá 6. maí 1992 til 2. júní s.á. Fram kom, að A hafði verið lögð inn á geðdeild spítalans 4. maí og vistuð í tvo sólarhringa á grundvelli 2. gr. laga nr. 39/1964 um meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra. Eftir að vistun á grundvelli fyrrnefndra laga lauk, var A hins vegar vistuð áfram á geðdeildinni án samþykkis hennar til 2. júní, er hún var svipt sjálfræði með úrskurði héraðsdóms. Fram kom, að á þessum tíma hefði ekki verið leitað eftir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið samþykkti frelsisskerðingu A á tímabilinu 6. maí til 2. júní, en af hálfu C yfirlæknis var á því byggt, að samkvæmt viðteknum venjum væri heimilt að halda alvarlega sjúkum einstaklingi á lokaðri deild með vitund dómara, eftir að nauðungarvistun skv. 2. gr. laga nr. 39/1964 lyki, hefði verið gerð krafa fyrir dómi um að svipta hann sjálfræði, sbr. 2. mgr. 19. gr. lögræðislaga nr. 68/1984. Umboðsmaður tók fram, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði eitt heimild skv. 3. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 til þess að samþykkja þá 15 sólarhringa nauðungarvistun, sem um væri fjallað í 2. mgr. 19. gr. laganna. Hann taldi því, að umrædd heimild til þess að halda manni lengur í nauðungarvistun, eftir að gerð hefði verið krafa um, að hann yrði sviptur sjálfræði, gæti einungis átt við, hefði dóms- og kirkjumálaráðuneytið samþykkt vistun manns til meðferðar á sjúkrahúsi í 15 sólarhringa skv. 3. mgr. 13. gr. lögræðislaga. Áleit umboðsmaður því, að ákvæði 1. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 þess efnis, að sjálfráða maður yrði ekki vistaður á sjúkrahúsi gegn vilja sínum, hefðu verið brotin, þar sem ekki hefðu verið fyrir hendi skilyrði laga til þess að halda mætti A í nauðungarvistun á sjúkrahúsi frá 6. maí til 2. júní 1992. Orsökkin virtist rangur skilningur á 2. mgr. 19. gr. lögræðislaga. Umboðsmaður beindi þeim til-mælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það fylgdi eftir þeim ráðstöfunum, sem fram kom, að þegar hefði verið gripið til, svo að þessi mál væru í löglegu horfi.

I.

Hinn 24. júní 1992 greindi E mér frá því, að A hefði verið vistuð á Landspítalanum gegn vilja sínum frá því í byrjun maí, án þess að fyrir lægi úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins skv. 3. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984. Hinn 25. júní 1992 óskaði ég upplýsinga dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um það, hvort ráðuneytið hefði samþykkt nauðungarvistun A á sjúkrahúsi. Fengust þær upplýsingar, að ekki yrði séð af dagbók ráðuneytisins að slíkt samþykki hefði verið veitt. Hins vegar var mér tjáð, að A hefði verið svipt sjálfræði með úrskurði bæjarþings Reykjavíkur 2. júní 1992.

Í framhaldi af þessum upplýsingum ákvað ég, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að taka til athugunar, að eigin frumkvæði, á hvaða grundvelli A hefði verið vistuð á Landspítalanum frá byrjun maí til 2. júní 1992, er hún var svipt sjálfræði með úrskurði.

II.

Hinn 7. júlí 1992 ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið léti mér í té þau gögn, er það hefði um málið. Bárust mér gögnin með bréfi, dags. 27. júlí 1992.

Hinn 7. júlí 1992 ritaði ég einnig C, yfirlækni á Landspítalanum, bréf og óskaði eftir

því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hann upplýsti, hvenær A hefði verið vistuð á geðdeild Landspítalans og hversu lengi hún hefði dvalið þar samfelld fyrir 2. júní 1992 og hvort vistun A á deildinni fyrir þennan tíma hefði verið með eða án samþykkis hennar og ef samþykki hefði verið gefið þá skyldi upplýst með hvaða hætti það hefði verið. Ég óskaði og eftir fyrirbyggjandi gögnum varðandi fyrirspurn mína.

Í svarbréfi yfirlæknisins, dags. 16. júlí 1992, kom fram, að um væri að ræða 23 ára gamla konu, sem haldin væri mjög alvarlegri drykkjusýki og fíkn í önnur vímuefni. Hún hefði lagst inn til meðferðar á héraendar meðferðardeildir fyrir áfengis- og aðra vímuefnasjúklinga um 45 sinnum, þar af 16 sinnum á móttökudeild áfengisskorar geðdeildar Landspítalans frá árinu 1987. A hefði yfirleitt stansað þar mjög stutt og nánast aldrei nægilega lengi til þess að komið yrði við fullnægjandi meðferð, jafnvel þótt henni hefði verið haldið inni í 15 daga gegn vilja hennar með leyfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins (desember 1991 til janúar 1992). Á hinn bóginn hefði A margoft leitað á göngudeild áfengissjúklinga við geðdeild Landspítalans og á bráðaðþjónustu geðdeildanna í því skyni að leggjast inn til meðferðar en útskrifað sig fljótlega eftir að meðferð var hafin gegn ráðum lækna. Því ylli væntanlega fíknin og skapgerðartruflanir. Einkenni um miklar lifrarskemmdir og bilanir í lifrarstarfsemi vegna áfengisneyslunnar hefðu komið fram hjá A á síðastliðnum tveimur árum, er stefndu lífi hennar í hættu.

Læknirinn greindi frá því, að 9. apríl 1992 hefði verið haldinn fundur með þeim meðferðaraðilum, sem gerst þekktu aðstæður A og áfengismálafulltrúa Félagsmálastofnunar Reykjavíkur sökum hins alvarlega ástands A og lítils stuðnings af hálfu aðstandenda hennar. Niðurstaða fundarins hefði verið sú, að næst þegar A óskaði eftir innlögn, yrði leitað eftir aðild Félagsmálastofnunar að málinu og að stofnunin legði fram beiðni um sjálfbræðissviptingu, en B geðlæknir, sem best þekkti til sjúkleika A ritaði læknisvottorð til stuðnings beiðninni. Hinn 27. apríl 1992 hefði A svo óskað eftir innlögn á deild 33A til meðferðar. Ekki hefði verið laust pláss og hún því sett á biðlista. Degi síðar hefði A mætt á göngudeild fyrir áfengissjúklinga og rætt þar við aðstoðarlækni deildarinnar, sem skráð hefði í sjúkraskrá, að A hefði verið sagt frá fundinum um málefni hennar og hafi henni litist vel á þær ráðagerðir, að hún yrði svipt sjálfbræði til lengri tíma og það hafi raunar alltaf verið vilji hennar. Yfirlæknirinn greindi frá því, að ekki hefði verið unnt að sinna beiðni A, fyrr en 4. maí 1992 og þann dag kl. 16⁰⁰ hafi hún verið lögð inn á deild 33A frá göngudeild áfengissjúklinga. Hafi hún komið í fylgd sambýlismanns síns og lögreglu. A hafi verið undir áhrifum áfengis og róandi lyfja og því verið ákveðið að halda henni á deildinni til rannsóknar í a.m.k. 48 tíma, sbr. lög nr. 39/1964, um meðferð ölvæðra manna og drykkjusjúkra. Fljótlega hafi komið fram svipaður órói hjá A og við fyrri innlagnir. Hinn 6. maí 1992 hafi því verið hafnar aðgerðir til þess að hrinda af stað sjálfbræðissviptingarmáli fyrir Borgardómi Reykjavíkur með læknisvottorði útgefnu þann dag af B geðlækni í samræmi við það, sem ákveðið hefði verið. Þá gat C þess, að lifrarpróf hefðu bent til mikillar truflunar á lifrarstarfsemi A.

Í tilefni af bréfi C ritaði ég honum enn á ný bréf, dags. 27. júlí 1992, þar sem ég óskaði þess að hann skýrði viðhorf sitt til málsins og veitti mér neðangreindar upplýsingar:

- „1. Er það rétt skilið, að [A] hafi hinn 4. maí 1992 verið vistuð gegn vilja sínum á Landspítalanum, deild 33A, á grundvelli laga nr. 39/1964 um meðferð ölvæðra manna og drykkjusjúkra?
2. Óskað er eftir því, að gerð verði grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli [A] var vistuð á Landspítalanum frá 6. maí–2. júní 1992.
 - a. Var leitað eftir samþykki dómsmálaráðuneytisins skv. 2. mgr. 13. gr. lög-ræðislaga nr. 68/1984 til vistunar [A], þegar vistun hennar hafði staðið yfir í tvo sólarhringa?

- b. Veitti [A] samþykki sitt til vistunar eftir 6. maí. Ef svo var, með hvaða hætti var það þá gert?
3. Þá óska ég eftir því, að mér verði látið í té ljósrit af læknisvottorði, sem út var gefið 6. maí 1992 af [B], geðlækni.“

Svar yfirlæknisins C barst mér með bréfi, dags. 10. ágúst 1992, en þar segir meðal annars:

„Varðandi lið 1: [A] var vistuð á deild 33–A, geðdeild Landspítalans, hinn 4. maí 1992. Vistunin var samkvæmt ítrekaðri ósk hennar sjálfrar. Hún kom á deildina í vörslu lögreglu og í fylgd sambýlismanns síns. Vistunin var á grundvelli laga nr. 39/1964 um meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra.

Varðandi lið 2: Við komu [A] var ákveðið að beita skyldi heimild 2. gr. laga um meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra nr. 39/1964, er heimilar vistun sjúklings í allt að 48 klst. til læknisrannsóknar.

Þar sem fljótlega varð ljóst að sækja myndi í sama horfið með það hegðunarmynstur [A] að skipta um skoðun og krefjast útskriftar þegar fíknin í vímuefnin tæki að herja á hana að nýju, og þar sem vitað var, vegna niðurstaðna fyrri rannsókna á líkamlegu og andlegu ástandi hennar, að fullnægjandi meðferð myndi útheimta langan dvalartíma á lokaðri deild, var jafnframt ákveðið að nýta þessa 48 klst. til þess að hrinda af stað sjálfræðissviptingarmáli fyrir Borgardómi Reykjavíkur. Það var síðan gert þ. 6. maí s.l., í samvinnu við Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar og lagði deildin til læknisvottorð útgefið þann sama dag af [B], geðlækni (vottorðið fylgir hér með í ljósriti).

Þar sem hafist var handa um sjálfræðissviptingarmálið innan 48 klst. frá innlagningu [A] á deildina, var ekki leitað eftir samþykki dómsmálaráðuneytisins til vistunarinnar, en sjúklingnum haldið á deildinni, samkvæmt viðteknum venjum um að halda megi alvarlega sjúkum einstaklingi á lokaðri deild, með vitund dómara, eftir að sjálfræðissviptingarmál hefur verið hafið og þar til úrskurður liggur fyrir um það hvort hlutaðeigandi verði sviptur sjálfræði, sbr. 19. gr. lög-ræðis-laga frá 1984. [A] veitti ekki samþykki sitt til vistunar á deildinni eftir 6. maí þótt hún léti sér hana að mestu leyti lynda.

Viðhorf mitt til vistunar [A] á móttökudeild áfengissjúklinga við geðdeild Landspítalans gegn vilja hennar hlýtur að mótast af þeirri skoðun minni, að [A] hafi verið haldin alvarlegum geðrænum truflunum þótt hún teldist ekki psychotísk. Þessar geðrænu truflanir, þ.e.a.s. mjög sterk áráttukennd fíkn í vímuefni og mjög verulegar skapgerðartruflanir, hafi hindrað hana í því að verja líf sitt og heilsu á eðlilegan hátt. Ég tel það vera forgangshagsmuni sjúklings að sjúkrastofnanir og þeir, sem við þær starfa, reyni að fremsta megni að vernda þessa hagsmuni sjúklingsins sem best, hvort heldur hinn sjúki gerir sér grein fyrir því sjálfur hverjir þessir hagsmunir eru, eða hefur misst sjónar á þeim vegna andlegrar vanheilsu. Þetta er ekki síst nauðsynlegt þegar í hlut eiga sjúklingar, sem búa við erfiðar félagslegar aðstæður og njóta ekki fulltingis heilbrigðra og ábyrgra aðstandenda.“

Með bréfi C fylgdi læknisvottorð, dags. 6. maí 1992, sem B hafði gefið út. Í því segir:

„Ég hef í dag skoðað [A], vegna beiðni um sviptingu sjálfræðis með dómi. Ég hef einnig kynnt mér sögu hennar af gögnum geðdeildar Landspítala.

[. . .]

[A] hefur misnotað áfengi frá 12 ára aldri. Hún drakk allt að 1½ flösku af sterku

áfengi á dag um 17 ára aldur og hefur margsinnis fengið alvarleg fráhvarfseinkenni eins og drykkjuæði og krampa. Áfengisneyslan hefur valdið alvarlegu líkamlegu tjóni. Blóðrannsóknir hafa í mörg ár borið vitni um mikla lifrarskemmd.

[A] hefur misnotað róandi lyf frá 15 ára aldri og róandi lyf og hass frá 16 ára aldri. Hún hefur notað öll efni sem nöfnum tjáir að nefna til að komast í vímu.

[A] kemur nú í 17. skipti inn til afeitrunar á móttökudeild vímuefnaskorar geðdeildar Landspítalans. Hún hefur aldrei dvalist þar nægilega lengi og oftast mjög stutt. Hún hefur 13 sinnum komið til afeitrunar að Vogu og a.m.k. 4 sinnum að Hlaðgerðarkoti. Hún hefur sjaldan afeitrast alveg af áfengi og aldrei af lyfjum. Ekki er vitað um nein neyslulaus tímabil utan stofnana á síðari árum. Hún hefur aldrei verið til samvinnu um framhaldsmeðferð.

Líkamleg skoðun ber órækan vott um lifrarskemmd. Ennfremur er hún undir miklum áhrifum lyfja og með veruleg fráhvarfseinkenni.

[. . .]

Það er ljóst að [A] er haldin alvarlegri drykkjusýki og ofnotkun fíkniefna. Hún telst einnig vera persónuleika röskuð. Þá hefur drykkjan valdið miklum lifrarskemmdum. Eins og saga hennar ber með sér hefur hún ekki getu til að stöðva neyslu af eigin rammleik og hefur aldrei verið til samvinnu um framhaldsmeðferð.

Ennfremur er ljóst að [A] mun áður en langt líður drekka sig í hel takist ekki að koma við nægilega langri og öflugri meðferð. Ég mæli því eindregið með því að hún verði svipt sjálfræði með dómi.“

Í tilefni af bréfi C, dags. 10. ágúst 1992, ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðherra bréf, dags. 20. ágúst 1992, þar sem ég gerði honum grein fyrir málavöxtum, svo og fyrrnefndu bréfi C. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Fram kemur í nefndu bréfi [C], að ekki hafi verið leitað eftir samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fyrir frelsisskerðingu [A] á tímabilinu 6. maí til 2. júní, heldur hafi henni verið „haldið á deildinni, samkvæmt viðteknum venjum um að halda megi alvarlega sjúkum einstaklingi á lokaðri deild, með vitund dómara, eftir að sjálfræðissviptingarmál hefur verið hafið og þar til úrskurður liggur fyrir um það hvort hlutaðeigandi verði sviptur sjálfræði, sbr. 19. gr. lögræðis laga frá 1984“.

Af ofangreindu tilefni er þess óskað, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar skýri viðhorf sitt til málsins.“

Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 25. september 1992, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytinu hefur borist bréf yðar, hr. umboðsmaður, dags. 20. ágúst sl. þar sem þér farið þess á leit að ráðuneytið skýri viðhorf sitt til þess að [A], hafi, að lokinni 2ja sólarhringa frelsisskerðingu á grundvelli 2. gr. laga nr. 39/1964 um meðferð ölvæðra manna og drykkjusjúkra, verið vistuð á geðdeild Landspítalans gegn vilja sínum, frá 6. maí til 2. júní sl., án þess að leitað hafi verið samþykkis dómsmálaráðuneytisins, en þann 2. júní sl. var hún með úrskurði borgardóms svipt sjálfræði.

Í bréfi yðar er frá því greint, að í bréfi [C] yfirlæknis, dags. 10. ágúst sl., komi fram að [A] hafi verið „haldið á deildinni, samkvæmt viðteknum venjum um að halda megi alvarlega sjúkum einstaklingi á lokaðri deild, með vitund dómara, eftir að sjálfræðissviptingarmál hefur verið hafið og þar til úrskurður liggur fyrir um það hvort hlutaðeigandi verði sviptur sjálfræði, sbr. 19. gr. lögræðis laga frá 1984“.

Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 lýkur vistun þegar yfirlæknir

telur hennar ekki lengur þörf, og eigi síðar en 15 sólarhringum frá því hún hófst, nema áður hafi verið gerð krafa fyrir dómi um að hann verði sviptur sjálfræði. Þetta ákvæði hefur **aðeins** verið talið heimila framlengingu vistunar sjúklings sem samþykkt hefur verið af dómsmálaráðuneytinu á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laganna, þannig að hafi verið gerð krafa fyrir dómi um sjálfræðissviptingu, áður en slíkri vistun lýkur, megi hún haldast þar til niðurstaða dómara liggur fyrir í sjálfræðissviptingarmálinu og að sjálfsögðu lengur ef sjúklingur er sviptur sjálfræði.

Ráðuneytið telur umrætt lagaákvæði ekki veita heimild til að framlengja 2ja sólarhringa gæslu á grundvelli 2. gr. laga nr. 39/1964.

Þá tekur ráðuneytið fram að það hefur aldrei verið upplýst um þá „venju“ sem [C] yfirlæknir, greinir frá í bréfi sínu og þekkir hana ekki. Starfsmenn ráðuneytisins hafa ítrekað rætt við, og fundað með læknum og hjúkrunarfólki á geðdeildum Landspítalans og Borgarspítalans, þ. á m. á kynningarfundum sem starfsmenn ráðuneytisins hafa haldið með þeim, og hefur aldrei nokkuð komið fram um venju þessa.

Starfsmaður ráðuneytisins hefur, af tilefni bréfs yðar, átt símtöl við [C] yfirlækni og próf. [D], trúnaðarlækni ráðuneytisins, og fylgir hjálaga í ljósriti memo, dags. 21. sept. sl., um þau símtöl.

Ráðuneytið vill að lokum taka fram, að um helgar og á hátíðisdögum, frá kl. 9–18, er jafnan á bakvakt löglærður starfsmaður ráðuneytisins, sem unnt er að ná til ef þörf er vistunar sjúklings á grundvelli 3. mgr. 13. gr. lögræðislaga.“

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fylgdi minnisblað, dags. 21. september 1992, og segir þar m.a. svo:

„Í framhaldi af viðræðum mínum við [C] hringdi ég í [D], trúnaðarlækni ráðuneytisins, og gerði honum grein fyrir þeim misskilningi er virðist hafa verið til staðar hjá læknum á deild [C]. Ég óskaði eftir því að [D] kynnti yfirlæknum á geðdeild Landspítalans (þ. á m. á Kleppsspítala) og Borgarspítalans efni III. kafla lögræðislaganna, sérstaklega 19. gr., til að koma í veg fyrir rangtúlkun laganna í framtíðinni.“

III.

Í áliti mínu, dags. 9. nóvember 1992, var niðurstaðan svohljóðandi:

1.

„Enginn verður sviptur frelsi sínu með stjórnvaldsákvörðun, nema ákvörðunin eigi sér bæði skýra stoð í lögum og sé í samræmi við lög, enda sé þá gætt þeirrar málsmeðferðar, sem leiðir af lögum og grundvallarreglum stjórnisýsluréttarins.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 verður sjálfráða maður ekki vistaður á sjúkrahúsi gegn vilja sínum. Frá þessari grundvallarreglu eru þó undantekningar í lögum. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 39/1964 um meðferð ölvæðra manna og drykkjusjúkra, er heimilt að halda ölvæðum manni á sjúkrahúsi „uns af [honum] er runnið, og allt að tveimur sólarhringum til læknisrannsóknar“. Þá er einnig heimilt skv. 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 að hefta frelsi manns í tvo sólarhringa, ef hann er haldinn alvarlegum geðsjúkdómi eða ofnautn áfengis eða ávana- og fíkniefna. Loks má vista mann gegn vilja sínum til meðferðar á sjúkrahúsi í 15 sólarhringa, að fengnu samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, séu fyrir hendi sömu ástæður og greindar eru í 2. mgr. 13. gr. lögræðislaga nr. 68/1984 og vistun þyki óhjákvæmileg að mati læknis.

2.

Samkvæmt bréfi C yfirlæknis, dags. 10. ágúst 1992, var A lögð inn á geðdeild Landspítalans 4. maí 1992 og vistuð í tvo sólarhringa á grundvelli 2. gr. laga nr. 39/1964 um

meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra. Eftir að vistun á grundvelli fyrrnefndra laga lauk, var A hins vegar vistuð áfram á geðdeildinni án samþykkis hennar til 2. júní, er hún var svipt sjálfræði með úrskurði bæjarþings Reykjavíkur, en krafa um sjálfræðissviptingu A var þingfest 18. maí. Fram kemur í nefndu bréfi C, að ekki hafi verið leitað eftir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið samþykkti frelsisskerðingu A á tímabilinu 6. maí til 2. júní, heldur hafi henni verið „haldið á deildinni, samkvæmt viðteknum venjum um að halda megi alvarlega sjúkum einstaklingi á lokaðri deild, með vitund dómara, eftir að sjálfræðissviptingarmál hefur verið hafið og þar til úrskurður liggur fyrir um það hvort hlutaðeigandi verði sviptur sjálfræði, sbr. 19. gr. lögræðis laga frá 1984“.

Kemur þá til athugunar, hvort heimilt hafi verið að halda A í nauðungarvistun á sjúkrahúsi frá 6. maí, er heimild til nauðungarvistunar skv. 2. gr. laga nr. 39/1964 lauk, til 2. júní, er hún var svipt sjálfræði með úrskurði bæjarþings Reykjavíkur, en samþykkis dóms- og kirkjumálaráðuneytisins skv. 2. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 var ekki aflað, eins og áður segir.

Í bréfi C yfirlæknis, dags. 10. ágúst 1992, er á því byggt, að heimilt sé að vista mann á sjúkrahúsi gegn vilja hans, eftir að nauðungarvistun skv. 2. gr. laga nr. 39/1964 lýkur, hafi málssókn verið hrundið af stað til að svipta hlutaðeigandi mann sjálfræði, sbr. 2. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 68/1984. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 25. september 1992, kemur hins vegar fram, að ákvæði 2. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 sé „aðeins . . . talið heimila framlengingu vistunar sjúklings sem samþykkt hefur verið af dómsmálaráðuneytinu á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laganna, þannig að hafi verið gerð krafa fyrir dómi um sjálfræðissviptingu, áður en slíkri vistun lýkur, megi hún haldast þar til niðurstaða dómara liggur fyrir í sjálfræðissviptingarmálinu . . .“

Ákvæði 2. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 hljóðar svo:

„Vistun lýkur þegar yfirlæknir telur hennar ekki lengur þörf, og eigi síðar en 15 sólarhringum frá því hún hófst, nema áður hafi verið gerð krafa fyrir dómi um að hann verði sviptur sjálfræði.“

Aðeins dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur heimild skv. 3. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 til þess að samþykkja þá 15 sólarhringa nauðungarvistun, sem um er fjallað í 2. mgr. 19. gr. laganna. Af þeim sökum ber að fallast á það með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, að heimild 2. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 um að halda manni lengur í nauðungarvistun, eftir að gerð hefur verið krafa um að hann verði sviptur sjálfræði, geti einungis átt við, hafi dóms- og kirkjumálaráðuneytið samþykkt vistun manns til meðferðar á sjúkrahúsi í 15 sólarhringa skv. 3. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984.

Af framansögðu athuguðu verður því að telja, að ákvæði 1. mgr. 13. gr. lögræðis laga nr. 68/1984 hafi verið brotin, þar sem ekki voru fyrir hendi skilyrði laga til þess að halda mætti A í nauðungarvistun á sjúkrahúsi frá 6. maí–2. júní 1992.

3.

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, er það niðurstaða mín, að ekki hafi verið fyrir hendi skilyrði laga til þess að halda mætti A í nauðungarvistun á sjúkrahúsi frá 6. maí–2. júní 1992. Af gögnum máls má ráða, að orsökina sé rangur skilningur á 2. mgr. 19. gr. lögræðis laga nr. 68/1984.

Samkvæmt 13. og 17. tölulíð 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer dóms- og kirkjumálaráðuneytið með mál, er varða persónurétt og mannréttindi. Eru það tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fylgi eftir ráðstöfunum þeim, sem það hefur þegar gert, til að mál þau, sem hér hafa verið til umræðu, séu í löglegu horfi.“

VII.

Með bréfi, dags. 18. desember 1992, óskaði ég eftir því að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvert framhald þeirra ráðstafana hefði orðið, sem ráðuneytið hefði greint mér frá í bréfi sínu, dags. 25. september 1992, að gripið hefði verið til.

Mér barst svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með bréfi, dags. 29. desember 1992, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vill hér með greina yður frá því, að áformað er að löglærðir starfsmenn ráðuneytisins, ásamt trúnaðarlækni þess, haldi fundi nú fljótlega eftir áramót með yfirlæknum sjúkradeilda þar sem einstaklingar eru vistaðir á grundvelli ákvæða lögræðisлага. Á fundum þessum er ætlunin að gera grein fyrir ákvæðum III. kafla laganna og túlkun þeirra. Mun ráðuneytið gera yður nánari grein fyrir fundunum þegar þeir hafa verið haldnir.“

Í tilefni af máli þessu barst mér síðan annað bréf frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, dags. 26. febrúar 1993, og segir þar meðal annars svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfa yðar, dags. 9. nóvember og 18. desember sl., herra umboðsmaður, varðandi álit yðar í máli, er þér tókuð til athugunar að eigin frumkvæði í tilefni af nauðungarvistun sjúklings á sjúkrahúsi, svo og bréfs ráðuneytisins til yðar, dags. 29. desember sl.

Af tilefni álits yðar í málinu nr. 627/1992, héldu [. . .], prófessor, trúnaðarlæknir ráðuneytisins, og [. . .], deildarstjóri í ráðuneytinu, tvo kynningar- og fræðslufundi með geðlæknum og öðru hjúkrunarfólki um III. kafla lögræðisлага nr. 68/1984 um nauðungarvistanir sjúklunga á sjúkrastofnunum. Fundurinn með læknum geðdeildar Landspítala Íslands var haldinn á Kleppspítala þann 13. janúar sl., en fundurinn með læknum á geðdeild Borgarspítalans þann 4. þ.m. Að auki átti ofangreindur starfsmaður ráðuneytisins fund með yfirlækni fjórðungssjúkrahússins á Akureyri þann 19. janúar sl.“

12.0. Mannanöfn.

12.1.

Mannanöfn. Rökstuðningur.

(Mál nr. 595/1992)

A kvartaði yfir því að mannanafnanefnd hefði synjað um að dóttur hans yrði gefið nafnið Borghild. Umboðsmaður benti á að gerð væri sú krafa í 1. málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 37/1991, að eiginnaframt væri annaðhvort íslenskt eða hefði unnið sér hefð í íslensku máli. Að auki væri gerð sú krafa, að nafn mætti ekki brjóta í bág við íslenskt málkerfi. Taldi umboðsmaður að skilja bæri úrskurð mannanafnanefndar svo, að nafnið bryti í bág við íslenskt málkerfi. Taldi hann ekki rök til að gagnrýna þá niðurstöðu nefndarinnar. Hins vegar taldi umboðsmaður að gera hefði átt skýrari grein fyrir því í úrskurði nefndarinnar, að eiginnaframt mættu aldrei brjóta í bág við íslenskt málkerfi, ekki heldur nöfn, sem gætu talist hafa unnið sér hefð í íslensku máli. Að því er rökstuðning úrskurðarins varðaði, taldi umboðsmaður, að þar sem úrskurðir nefndarinnar væru fullnaðarúrskurðir, sem ætlað væri að hafa fordæmisgildi og að nefndinni væri ætlað að birta árlega niðurstöður úrskurða sinna, hvíldi sú skylda á nefndinni að láta rökstuðning fylgja úrskurðum sínum. Þar sem úrskurðir þessir skyldu hins vegar kveðnir upp svo fljótt sem við yrði komið og ekki síðar en innan tveggja vikna frá því að mál barst nefndinni, féllst umboðsmaður á, að aðeins yrði gerð krafa til þess, að rökstuðningur fæli í sér stutta greinargerð um þau megin-sjónarmið, sem réðu niðurstöðu úrlausnar, svo og tilvísun til þeirra réttarregna, sem ákvörðun byggðist á. Loks kvartaði A yfir því að mannanafnalög nr. 37/1991 væru ósanngjörn. Þar sem lög nr. 13/1987 gera almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður fjalli um ákvarðanir Alþingis við lagasetningu, taldi umboðsmaður ekki skilyrði til þess að fjalla um þann þátt kvörtunarinnar.

I.

Hinn 6. apríl 1992 leitaði til mín A, og kvartaði yfir því, að með bréfi, dags. 21. nóvember 1991, hefði mannanafnanefnd tilkynnt honum, að hún hefði á fundi sínum hinn 19. nóvember 1991 synjað um, að dóttur hans yrði gefið nafnið Borghild. Þá kvartaði A einnig yfir því, að mannanafnalög nr. 37/1991 væru ósanngjörn, þar sem þau fælu í sér mismunun milli barna íslenskra foreldra annars vegar og erlendra foreldra hins vegar.

II.

Með bréfi, dags. 10. apríl 1992, óskaði ég eftir því að mér yrðu látin í té gögn málsins, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987. Mér bárust gögnin frá mannanafnanefnd með bréfi, dags. 15. apríl 1992.

Hinn 15. nóvember 1991 rituðu A og B mannanafnanefnd svohljóðandi bréf:

„Við undirrituð sækjum eftir samþykki nefndarinnar á nafni dóttur okkar. Nafnið er Borghild [. . .] (A-dóttir).

Þess má geta að nafnið Borghild er nafn föðurmóður Borghild [. . .]. (. . .).

Ennfremur hefur nafn þetta verið notað í marga ættliði í fjölskyldunni.

Með von um jákvætt svar.“

Hinn 19. nóvember 1991 var málið afgreitt af mannanafnanefnd með svohljóðandi bókun:

„Ár 1991, þriðjud. 19. nóv., kom mannanafnanefnd saman til fundar að Hverfisgötu 6 í Rvík.

Fyrir var tekið:

Mál nr. 3/1991.

Mannanafnanefnd hefur borist umsókn frá [A] og [B] um að dóttur þeirra verði gefið nafnið *Borghild*.

Nafnið er endingarlaust. Alíslensk (norræn) nöfn eins og t.d. Ragnhildur og Þórhildur hafa endinguna *-ur* að fornu og nýju. Nafnið *Borghild* fellur ekki að þessari reglu og brýtur því í bág við ísl. málkerfi í skilningi 2. gr. laga nr. 37/1991 um mannanöfn.

Úrskurðarorð: Framangreind umsókn um að nafnið *Borghild* verði gefið, er hafnað.“

Með bréfi, dags. 21. nóvember 1991, tilkynnti mannanafnanefnd A niðurstöðu sína með svohljóðandi bréfi:

„Á fundi sínum 19. nóvember 1991 fjallaði Mannanafnanefnd um bréf yðar dagsett 15. nóvember. Nafnið *Borghild* getur ekki talist íslenskt nafn þar sem það fellur ekki að íslensku málkerfi, sbr. nöfn eins og *Borghildur*, *Þórhildur*, *Ragnhildur*. Nefndin getur því ekki mælt með að það verði tekið upp á skrána.“

Með bréfi, dags. 31. desember 1991, fór A fram á það að mannanafnanefnd breytti úrskurði sínum frá 19. nóvember 1991. Í bréfi hans segir m.a. svo:

„Okkur er það ljóst, að umdeilanlegt er hvort nafnið *Borghild* falli að íslensku málkerfi, en teljum hins vegar, að það geti verið spurning hvort það hafi ekki unnið sér hefð í íslensku máli, sbr. 2. gr. laganna um mannanöfn. Samkvæmt upplýsingum úr Þjóðskrá eru 5 konur hér á landi, sem bera þetta nafn. Sú elsta þeirra er fædd 26. apríl 1908 og því hefur nafn þetta verið í notkun hér á landi allengi. Þykir mega styðja það nokkrum rökum, að hefð hafi skapast fyrir notkun þessa nafns hérlendis.“

Með bréfi, dags. 7. janúar 1992, svaraði mannanafnanefnd erindi A með svohljóðandi bréfi:

„Bréf yðar dags. 31. desember 1991 var tekið fyrir á fundi mannanafnanefndar í dag, 7. janúar 1992.

Máli því sem bréf yðar fjallar um, lauk með úrskurði kveðnum upp 19. nóvember 1991 og er hann endanlegur, sbr. 18. gr. l. nr. 37/1991.“

III.

Hinn 30. apríl 1992 ritaði ég mannanafnanefnd bréf og óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mannanafnanefnd skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Með bréfi, dags. 12. maí 1992, barst mér svohljóðandi svar frá nefndinni:

„Úrskurður nefndarinnar er í samræmi við „ályktun“ og „úrskurð“ heimspeki-deildar Háskóla Íslands frá 11. september 1965, sem fylgir hér með í ljósriti. Taldi nefndin ekki rétt að víkja frá því fordæmi, þótt það komi ekki fram í úrskurðinum sjálfum.

Með l. 37/1991 um mannanöfn er mannanafnanefnd gert skylt að afgreiða mál að meginmarki með formlegum úrskurðum. Nefndinni er settur mjög skammur frestur

til að kveða þá upp, sbr. 6. gr. laganna. Í lögnum eru hvorki ákvæði um form né efni úrskurðanna. Engin sérstök ákvæði um rökstuðning.

Ljóst var að mjög mörg mál myndu koma til úrskurðar nefndarinnar. Þess vegna reyndi hún strax í upphafi að forma úrskurði eins stutta og mögulegt væri til að tryggja skilvirkni. Það taldi nefndin ekki mjög varhugavert þar sem úrskurðarmöguleikar hennar eru nokkuð skýrt afmarkaðir í 2. gr. laganna. Sýndist nefndinni þannig að í langflestum tilvikum gæti dugað til rökstuðnings að vísa til þess lagaákvæðis, þótt upp gæti komið tilvik þar sem frekari rökstuðningur væri nauðsynlegur, einkum þegar reyndi á ákvæði 2. gr. um hefð. Nefndinni var hins vegar jafnljóst að með því að horfa svo mjög til skilvirkni gæti verið teft á tæpasta vað um rökstuðning, einkum með tilliti til þess að úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir, sbr. 18. gr. laganna. Hér eins og oft ella í stjórnsýslu myndu því togast á sjónarmið um skilvirkni og réttaröryggi. Í þessu efni eygði nefndin ekki aðra lausn en þá, að ef á reyndi og um væri beðið, myndi hún láta í té eftir á frekari rökstuðning en fram kæmi í hinum birta úrskurði.

Tekið skal fram að um slíkt hefur ekki verið beðið og raunar hafa engar athugasemdir verið gerðar hingað til við málsmeðferð.

Nefndin er að sjálfsögðu reiðubúin til að láta frekari skýringar og upplýsingar í té, ef óskað verður eftir.“

Með bréfi mannanafnanefndar fylgdi svohljóðandi „ályktun“ heimspekideildar Háskóla Íslands:

„*Karlkennð mannanöfn með nefnifallsendingu eða án hennar.*“

Með tilvísun til bréfs séra [. . .] til Heimspekideildar Háskóla Íslands, dags. 11. sept. 1965, gerir deildin svo fellda ályktun:

Í lögum um mannanöfn, nr. 54, 27. júní 1925, segir svo í 4. gr., 1. málsg. : „Ekki mega menn bera önnur nöfn en þau sem rétt eru að lögum íslenzkrar tungu“. Síðar í sömu grein segir, að Heimspekideild skeri úr, ef ágreiningur rísi um nafn.

Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum úrskurðar Heimspekideild, að eftirfarandi reglur skuli gilda um endingu eða endingarleysi í nefnifalli karlkenndra mannanafna:

1. Alíslenzk (norræn) nöfn, sem endingu höfðu að fornu og yfirleitt hafa varðveitt með endingu til nútímamáls, skulu látin halda henni, t.d. *Ásbergur, Erlingur, Haraldur, Hallfredur, Ólafur, Sigurður, Valgarður, Vilbergur, Þorvaldur* o.s.frv. Í þessum tilvikum er óheimilt að sleppa nefnifallsendingunni –ur.

2. Sama máli gegnir um orð, sem hafa endinguna –harður og –valdur, t.d. *Bernharður* eða *Bjarnharður, Vernharður, Ríkhartur* og *Ósvaldur*, jafnvel þótt erlend kunni að vera að uppruna.

3. Endingarlaus í nf. skulu vera íslenzk nöfn, sem svo hafa verið frá fornu fari, t.d. *Björn, Karl* o.s.frv. Sama máli gegnir um nöfn, sem misst hafa nefnifallsendingu frá því í forn máli í samræmi við hljóðlög málg tungunnar, t.d. *Arnór, Halldór, Steinþór*, o.s.frv.

4. Endingarlaus mega einnig vera ýmis tókunöfn, sem fótfestu hafa náð, t.d. *Friðrik, Gottskálk, Gústafr, Hinrik, Konráð* og *Þiðrik*. Þó má benda á, að sum þessara nafna hafa einnig íslenzkulegra form, t.d. *Friðrekur, Gottskálkur* (sjaldgæft), *Heinrekur, Konráður, Þjóðrekur* (*Þiðrekur*), og er vitanlega fullkomlega leyfilegt að endurlífga þessar nafnmyndir.

5. Endingarlaus skulu vera tókunöfn, sem aldrei hafa haft nefnifallsendingu í íslenzku, t.d. *Jón, Hans, Hannes, Jóhannes*, o.s.frv., enn fremur samsett nöfn, sem

enda á *-mann*, hvort sem þau eru tökunöfn eða gerð síðar í samræmi við tökunöfn t.d. *Hermann, Kristmann, Guðmann og Ármann*.“

Með bréfi 18. maí 1992 gaf ég A færi á að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf mannanafnanefndar. Athugasemdir hans bárust mér í bréfi, dags. 10. júní 1992, og segir þar m.a. svo:

„Í þessu sambandi óskar undirritaður eftir að benda á, að í greindu bréfi nefndarinnar segir m.a.: „. . . Í þessu efni eygði nefndin ekki aðra lausn en þá, að ef á reyndi og um væri beðið, myndi hún láta í té eftir á frekari rökstuðning en fram kæmi í hinum birta úrskurði.“ Eftir að „úrskurður“ mannanafnanefndar frá 19. nóvember sl. barst undirrituðum sendi ég henni bréf að nýju, dags. 31. desember sl. þar sem ég leitaðist við að rökstyðja mín viðhorf í málinu, m.a. varðandi það hvort nafnið *Borghild* hefði áunnið sér hefð í íslensku máli. Með bréfi nefndarinnar frá 7. janúar sl. var mér tilkynnt, að máli því, sem fyrrnefnt bréf mitt hefði fjallað um, hefði lokið með úrskurði, kveðnum upp 19. nóvember 1991, og væri hann endanlegur, sbr. 18. gr. laga nr. 37, 1991.

Samkvæmt ofanrituðu fæ ég ekki séð, hver rök hafa verið færð fram af hálfu mannanafnanefndar í framhaldi af úrskurði hennar varðandi það hvort nafnið *Borghild* hefði áunnið sér hefð í íslensku máli eins og óskað var eftir.“

Hinn 16. júní 1992 ritaði ég mannanafnanefnd á ný bréf. Óskaði ég að nefndin upplýsti, hvort skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 37/1991 um mannanöfn væri gerð sú krafa til nafna, sem hefðu unnið sér hefð í íslensku máli, að þau brytu ekki í bág við íslenskt málkerfi, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 2. gr.

Svar nefndarinnar barst mér með bréfi, dags. 3. júlí 1992, og segir þar svo:

„Mannanafnanefnd heimilar ekki að nafn af erlendum uppruna verði sett á mannanafnaskrá samkvæmt 3. gr. 1. nr. 37/1991 um mannanöfn nema að það hafi unnið sér hefð og að það brjóti ekki í bága við íslenskt málkerfi svo sem skýrlega er boðað í 1. mgr. 2. gr. s.l.

Hvort nafn telst brjóta í bága við íslenskt málkerfi má ráða m.a. af því hvort það falli að reglum íslenskrar tungu um fallbeygingar.

Nafnið „*Borghild*“ lýtur ekki þeim reglum því það verður ekki fallbeygt og fullnægir það því ekki skilyrðum 1. mgr. 2. gr. áðurnefndra laga.“

Með bréfi, dags. 9. júlí 1992, gaf ég A færi á að gera athugasemdir við síðastnefnt bréf mannanafnanefndar.

IV.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 27. júlí 1992, sagði svo:

„Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1991 skal hverju barni gefið eiginnafn. Skal eiginnafn vera íslenskt eða hafa unnið sér hefð í íslensku máli. Það má ekki brjóta í bág við íslenskt málkerfi, sbr. 1. og 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 37/1991.

Sé nafn, sem barn á að hljóta, ekki á mannanafnaskrá, skal prestur eða forstöðumaður trúfélags ekki samþykkja það að svo stöddu né gefa það við skírn, heldur skal málið borið undir mannanafnanefnd, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 37/1991.

Nafnið *Borghild* er ekki á mannanafnaskrá, sem gefin var út í október 1991 á grundvelli 1. mgr. 3. gr. laga nr. 37/1991. Af þeim sökum bar A málið undir mannanafnanefnd. Samkvæmt 6. gr. og 3. tl. 1. mgr. 18. gr. laga nr. 37/1991 skal mannanafnanefnd skera úr

álita- eða ágreiningsmálum, sem upp kunna að koma um nafngjafir. Með úrskurði, dags. 19. nóvember 1991, synjaði mannanafnanefnd um heimild til að gefa nafnið Borghild.

Í athugasemdum við 6. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 37/1991 (Alþt. 1990–1991, A-deild, bls. 619), segir, að það felist í 6. gr. að mannanafnanefnd skuli kveða upp formlega úrskurði um þau mál, sem til hennar er vísað skv. 5. gr. laga nr. 37/1991. Þar sem úrskurðir mannanafnanefndar eru fullnaðarúrskurðir, sem ætlað er að hafa fordæmisgildi, og nefndin skal árlega birta niðurstöður úrskurða sinna, sbr. 18. gr. laga nr. 37/1991, hvílir sú skylda á nefndinni að láta rökstuðning fylgja úrskurðum sínum. Þar sem úrskurðir þessir skulu hins vegar kveðnir upp svo fljótt sem við verður komið og ekki síðar en innan tveggja vikna frá því að mál barst nefndinni, sbr. 6. gr. laga nr. 37/1991, má fallast á það með mannanafnanefnd, að aðeins verði gerð krafa til þess að rökstuðningur feli í sér stutta greinargerð um þau meginsjónarmið, sem ráða niðurstöðu úrlausnar svo og tilvísun til þeirra réttarreglna, sem ákvörðunin er byggð á.

Eins og að framan greinir, er sú krafa gerð í 1. málslið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 37/1991 um mannanöfn, að eiginnafn sé annaðhvort íslenskt eða hafi unnið sér hefð í íslensku máli. Að auki er gerð sú krafa í 2. málslið 1. mgr. 2. gr., að nafn megi ekki brjóta í bág við íslenskt málkerfi. Kemur þetta einnig glögglega fram af ummælum í athugasemdum við 2. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 37/1991, en þar segir m.a. svo: „Mörg nöfn, sem eru algeng hér á landi, eru ekki íslensk að uppruna en hafa þó fyrir löngu unnið sér sess í íslensku. Á hinn bóginn kann svo að vera að nöfn hafi unnið sér hefð í málinu en brjóti gegn íslensku málkerfi, svo sem vegna orðmyndunar, hljóðkerfis eða beygingar.“ (Alþt. 1990–1991, A-deild, bls. 617.)

Úrskurð mannanafnanefndar frá 19. nóvember 1991 verður að skilja svo, að nafnið Borghild fullnægi ekki umræddu almennu skilyrði laga nr. 37/1991, að eiginnafn megi ekki brjóta í bág við íslenskt málkerfi. Tel ég ekki rök til að gagnrýna þá niðurstöðu nefndarinnar. Það er hins vegar skoðun mín, að í þessum úrskurði nefndarinnar hefði átt að gera skýrari grein fyrir því, að eiginnöfn megi aldrei brjóta í bág við íslenskt málkerfi, ekki heldur nöfn, sem geta talist hafa unnið sér hefð í íslensku máli.

Þá kvartar A einnig yfir því, að mannanafnalög nr. 37/1991 séu ósanngjörn, þar sem þau feli í sér mismunun milli barna íslenskra foreldra annars vegar og barna erlendra foreldra hins vegar. Af 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis leiðir, að starfssvið umboðsmanns tekur til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Lög nr. 13/1987 gera almennt ekki ráð fyrir því, að umboðsmaður fjalli um ákvarðanir Alþingis við lagasetningu. eru því ekki skilyrði til þess að ég fjalli frekar um þennan þátt kvörtunarinnar.

Ég tel ekki ástæðu til frekari athugasemda en að framan greinir.“

13.0. Menningarsjóður.

13.1. Uppsögn útgáfusamninga þar undir Menntamálaráð. Niðurlagning Menningarsjóðs. (Mál nr. 561/1992)

A og B, sem sæti áttu í Menntamálaráði, er fer með yfirstjórn Menningarsjóðs, kvörtuðu yfir því að verið væri að leggja niður ýmsa þætti í starfsemi sjóðsins. Verið væri að segja starfsfólki upp störfum og ráðstafa eignum sjóðsins. Bækur hefðu verið gefnar út í minna upplagi en Menntamálaráð hefði samþykkt og útgáfusamningum verið sagt upp án samþykkis Menntamálaráðs. Umboðsmaður taldi ljóst, að Menningarsjóður yrði ekki lagður niður nema með lögum, þar sem hann hefði verið stofnsettur með lögum. Nægði ekki í því efni heimild í fjárlögum fyrir fjármálaráðherra til þess að semja um ráðstöfun eigna og skulda sjóðsins. Þar sem ekki var leitt í ljós að neinum starfsmanni hefði verið sagt upp störfum eða eignum ráðstafað, taldi umboðsmaður ekki ástæðu til athugasemda við þá þætti málsins. Deila var uppi um það, hvaða ákvarðanir hefðu verið teknar um upplag á bókum, sem fyrirhugað var að gefa út. Áleit umboðsmaður sér ekki fært að skera úr þeirri deilu. Loks vék umboðsmaður að uppsögn útgáfusamninga, en af gögnum málsins varð ekki séð, að mál þar að lútandi hefðu verið lögð undir Menntamálaráð. Umboðsmaður benti á að samkvæmt 1. málsl. 2. gr. og a-lið 7. gr. laga nr. 50/1957 um menningarsjóð og menntamálaráð, hefði Menntamálaráð á hendi yfirstjórn Menningarsjóðs. Samkvæmt b-lið 7. gr. sömu laga annaðist Menntamálaráð yfirstjórn Bókaútgáfu Menningarsjóðs og veldi bækur þær, sem út ætti að gefa. Taldi umboðsmaður, að samkvæmt þessum ákvæðum væri ljóst, að útgáfusamningar og uppsögn þeirra væru á valdi Menntamálaráðs sem yfirstjórnanda Bókaútgáfu Menningarsjóðs. Hefði því borið að leggja tillögu um uppsagnir umræddra útgáfusamninga fyrir Menntamálaráð til ákvörðunar. Loks tók umboðsmaður fram, að í álitinu hefði engin afstaða verið tekin til þess, hvort leggja bæri niður starfsemi Menningarsjóðs að einhverju eða öllu leyti, enda ætti sú ákvörðun undir lögjafann.

I.

Hinn 3. febrúar 1992 leituðu til mín A og B og kvörtuðu yfir því, að verið væri að leggja niður ýmsa þætti í starfsemi Menningarsjóðs, án þess að fyrir lægi nokkur ákvörðun um slíkt af hálfu Menntamálaráðs, en þær áttu báðar sæti í Menntamálaráði, sem fer með yfirstjórn sjóðsins. Töldu þær, að verið væri að segja starfsfólki upp störfum og ráðstafa eignum sjóðsins. Þá hefðu verið rituð bréf í nafni Menntamálaráðs til stofnana við Háskóla Íslands og væri útgáfusamningum þar sagt upp einhliða og fyrirvaralaust. Ennfremur hefðu útgáfubækur ársins 1991 verið gefnar út í minna upplagi en Menntamálaráð hefði samþykkt.

Í 3. gr. laga nr. 50/1957 um Menningarsjóð og Menntamálaráð, sbr. 2. gr. laga nr. 35/1971, er kveðið á um, að tekjustofnar Menningarsjóðs séu annars vegar gjald af aðgöngumiðum að kvikmyndasýningum og dansleikjum samkvæmt lögum um skemmtanaskatt og hins vegar fjárveiting, sem veitt er á fjárlögum hverju sinni. Í 6. gr. fjárlaga nr. 93/1991 fyrir árið 1992 er kveðið á um, að fjármálaráðherra sé heimilt að semja um ráðstöfun eigna og skulda Menningarsjóðs. Í athugasemdum í greinargerð frumvarps til fjárlaga fyrir árið 1992 kom fram varðandi Menningarsjóð, að áætlaðar markaðar tekjur hans næmu 11,5 milljónum króna en þrátt fyrir ákvæði laga yrðu skil tekna aðeins 6 milljónir króna. Hefði menntamálaráðuneytið í hyggju að endurskoða lög um sjóðinn og endurmeta starfsemi

hans, þar sem meðal annars yrði stefnt að því að leggja útgáfufyrirtækið niður á árinu 1992. Í 41. gr. laga nr. 1/1992 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992, var tekið fram, að þrátt fyrir ákvæði 3. gr. laga nr. 50/1957, um Menningarsjóð, skyldi framlag ríkissjóðs til sjóðsins ekki nema hærri fjárhæð en 6.000 þús. kr. á árinu 1992.

II.

Á fundi Menntamálaráðs 31. janúar 1992 lagði B fram skriflega fyrirspurn í 8 liðum til C, formanns Menntamálaráðs. Sagði þar m.a. svo:

„1. Er það rétt að ákveðið hafi verið að leggja Menningarsjóð niður og þar með alla bókaútgáfu hans? Ef svo er, hver tók þá ákvörðun?

[. . .]

4. Skv. fundargerð Menntamálaráðs 18. júlí s.l. voru einróma samþykktar ákveðnar tölur um upplag væntanlegra útgáfubóka Menningarsjóðs 1991. A.m.k. tvær bókanna, þýðingar á sögum Kafka og Sólarljóð voru gefnar út í helmingi minna upplagi en ákveðið var, eða í um 300 hvor. Hver tók ákvörðun um að ganga þannig á samþykkt ráðsins og af hverju var það gert? Var haft samráð við samstarfsaðila, t.a.m. þýðendur Kafka og Bókmenntafræðistofnun Háskólans?

5. Mér er kunnugt um að útgáfusamningi Menningarsjóðs við stofnanir Háskólans (Bókmenntafræðistofnun, Sagnfræðistofnun og Stofnun Árna Magnússonar) hefur einhliða verið sagt upp frá og með 1. janúar 1992. Uppsagnarbréfin eru undirrituð af framkvæmdastjóra „f.h. menntamálaráðs“. Hver tók þá ákvörðun að segja upp samningum og í umboði hverra?

[. . .]

7. Er það rétt að til standi að segja upp starfsmönnum Menningarsjóðs, m.a. framkvæmdastjóra, og hafi þeim þegar verið skýrt frá því? Ef svo er, hver tók þá ákvörðun? Hafa verið gerðar ráðstafanir til að finna þeim önnur störf og þá hvaða störf.

[. . .]“

Formaður Menntamálaráðs lagði fram skrifleg svör við fyrrgreindum spurningum B á fundi Menntamálaráðs 19. febrúar 1992. Þar segir:

„1. Ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort leggja eigi Menningarsjóð niður, en ákveðið hefur verið að leggja niður bókaútgáfuna sbr. bréf Menntamálaráðherra dags. 2. okt. 1991 og er þessi stefna áréttuð í frumvarpi til fjárlaga fyrir 1992 og í 6. gr. fjárlaga þar sem fjármálaráðherra er veitt heimild til að gera upp eignir og skuldir Menningarsjóðs.

[. . .]

4. Á fyrsta fundi Menntamálaráðs þess er nú situr, sem haldinn var 18. júlí 1992 lagði framkvæmdastjóri fram lista yfir útgáfubækur 1991 og kynnti jafnframt væntanlegt upplag þeirra. Síðar er menn höfðu kynnt sér nánar stöðu stofnunarinnar og ljóst varð að stefna stjórnvalda væri sú að leggja ætti útgáfuna niður áttu sér nánast á hverjum fundi stað umræður um útgáfubækurnar einkum upplag þeirra. Samkvæmt yfirlýsingu framkvæmdastjóra voru þessar ákvarðanir teknar á fundi ráðsins þ. 31. október 1991 í ljósi þess að um er að ræða síðustu útgáfubækur Menningarsjóðs, og framundan er uppgjör varðandi útgáfuna. Eðlilegt má telja að varúð hafi verið höfð hvað varðar upplag einstakra bóka til að auka ekki á birgðir, sem eru ærnar fyrir.

5. Það þykja eðlilegir og sanngjarnir viðskiptahættir að láta viðskiptamenn vita þegar breytingar eru fyrirhugaðar á starfsemi fyrirtækis.

[. . .]

7. Verði stofnunin lögð niður gilda l. 38/1954 14. gr. um rétt starfsmanns er staða er lögð niður. Engum hefur verið sagt upp störfum en starfsmönnum eðlilega kynnt staða mála.

8. Engin ákvörðun hefur verið tekin um hvernig eignum verði ráðstafað, enda verður það ekki gert án samráðs við Menntamálaráð. [. . .]“

III.

Hinn 7. febrúar 1992 ritaði ég formanni Menntamálaráðs bréf og óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að formaðurinn skýrði afstöðu sína til framangreindrar kvörtunar A og B og léti mér í té þau gögn, er málið vörðuðu.

Svar formanns Menntamálaráðs barst mér með bréfi, dags. 25. febrúar 1992, og sagði þar m.a. svo:

„1. Starfsfólki hefur ekki verið sagt upp störfum, en því kynntar þær breytingar, sem áformaðar eru á rekstri Menningarsjóðs.

2. Engum eignum hefur verið ráðstafað.

3. Í ljósi þess að áætlað er að leggja Bókaútgáfu Menningarsjóðs niður á árinu 1992, þótti formanni og framkvæmdastjóra eðlilegt að segja upp útgáfusamningum.

4. Skv. meðfylgjandi afriti af bréfi framkvæmdastjóra staðfestir hann að á fundi ráðsins þ. 31. október 1991 hafi honum verið falið að láta prenta í umræddu upplagi.“

Með skýringum formanns Menntamálaráðs fylgdi m.a. afrit af bréfi frá D framkvæmdastjóra, dags. 20. febrúar 1992. Bréfið hljóðar svo:

„Að gefnu tilefni vill framkvæmdastjóri láta það koma fram og færa til bókar, að á fundi Menntamálaráðs hinn 31. október s.l. þar sem „rætt var um upplag“, – eins og segir í fundargerð, – voru þau fyrirmæli gefin, að upplagstala útgáfubóka fyrir jólin skyldi vera á bilinu 300–600, mismunandi eftir bókum. Var þar um endurskoðun frá fyrri fundi að ræða. Þá var einnig í umræðum um upplagsstærð tekið fram, að þryti upplagið, væri hægur vandi að bæta við eintökum. Hefur því verið aukið við 200 eintökum af þeim ritum, sem seldust upp fyrir jól.“

Með bréfum, dags. 5. mars 1992, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við bréf formanns Menntamálaráðs. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfum, dags. 11. mars 1992 og 13. mars 1992. Í bréfinu frá 11. mars 1992 sagði:

„Á fundi Menntamálaráðs 31. október 1991 var ekki rætt um fækkun á prentuðum eintökum útgáfubóka ársins. Undir þessum lið (3 a) var aðeins fjallað um upplag eldri útgáfubóka á lager, svo sem Íslenska sjávarhætti, Íslenska orðabók o.fl. Ef um breytingar hefði verið að ræða frá áður samþykktum og bókuðum eintakafjölda, sbr. fundargerð frá 18. júlí, hefðu þær að sjálfsögðu verið færðar til bókar. [. . .] Engin athugasemd var gerð við fundargerðina á næsta fundi og var hún samþykkt. Á fundi 18. desember var okkur fyrst tilkynnt um þessa breytingu á eintakafjölda útgáfu bóka. [B] gagnrýndi þá þegar þessa ráðstöfun, sbr. eftirfarandi bókun í fundargerð, sem við leyfum okkur að taka hér upp í heild:

4.a. Rætt var um útgáfubækur 1991. Framkvæmdastjóri skýrði m.a. frá því að einungis 300 eintök hefðu verið prentuð af Sólarljóðum (í útgáfu Njarðar Njarðvík) og Refsinýlendunni eftir Kafka í þýðingu Ástráðs Eysteinsonar og Eysteins Þor-

valdssonar, og væru þær þegar uppseldar hjá forlaginu. [B] átaldi þessa ráðstöfun og benti á að hún gengi þvert á samþykkt ráðsins frá 18. júlí, þar sem ákveðið var að gefa út Sólarljóð í 600 eintökum og sögur Kafka í 700 eintökum. Bað hún um að gerðar yrðu ráðstafanir til að prenta fleiri eintök hið snarasta. Því var hafnað af formanni og ekki borið undir atkvæði ráðsins.

Engin athugasemd kom fram við þessa bókun á næsta fundi ráðsins, hvorki frá formanni né framkvæmdastjóra, og var fundargerðin samþykkt. Í skriflegum svörum [C] við fyrirspurnum [B] sem [C] lagði fram á fundi Menntamálaráðs 19. febrúar segir hún í svari við fyrirspurninni (í lið 4) um hver hafi tekið þá ákvörðun að ganga á samþykkt ráðsins og láta prenta útgáfubækur í helmingi minna upplagi en ákveðið hafi verið, að það hafi formaður og framkvæmdastjóri gert. Á fundinum hreyfði framkvæmdastjóri engum andmælum við svari hennar. Lýsum við því furðu okkar á bréfi hans nú, dagsettu daginn eftir fundinn, eða 20. febrúar 1992, til ótilgreinds aðila. [. . .]“

IV.

1.

Niðurstaða álits míns, dags. 26. mars 1992, var svohljóðandi:

„Menningarsjóði var komið á fót með lögum og gilda nú um sjóðinn lög nr. 50/1957, sbr. lög nr. 35/1971. Eins og áður er minnst á, kemur það fram í athugasemdum í greinargerð fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 1992, að menntamálaráðuneytið hafi í hyggju að endurskoða lög um Menningarsjóð og endurmeta starfsemi hans og sé stefnt að því að leggja útgáfufyrirtækið niður. Þar sem Menningarsjóður var settur á stofn með lögum, er ljóst, að hann verður ekki lagður niður nema með lögum. Nægir ekki í því efni heimild í fjárlögum fyrir fjármálaráðherra til þess að semja um ráðstöfun eigna og skulda sjóðsins.

Kvörtun þeirra A og B lýtur að ýmsum ráðstöfunum vegna fyrirætlana um niðurlagningu sjóðsins. Þar sem þær telja, að þær hafi verið hindraðar í að rækja störf sín í Menntamálaráði, þá geta þær af því tilefni borið fram kvörtun við umboðsmann Alþingis.

A og B kvarta í fyrsta lagi yfir því, að verið sé að segja upp starfsfólki sjóðsins, án þess að tekin hafi verið formleg ákvörðun af Menntamálaráði um slíkt. Í bréfi formanns Menntamálaráðs kemur hins vegar fram, að starfsfólki hafi ekki verið sagt upp störfum, en því hins vegar kynntar þær breytingar, sem áformaðar séu á rekstri sjóðsins. Hefur formaðurinn lagt fram tilkynningu, dags. 9. janúar 1992, sem afhent var starfsmönnum. Í tilkynningunni, sem rituð er af framkvæmdastjóra Menningarsjóðs, segir svo:

„Ágætu starfsmenn!

Eins og ykkur er eflaust kunnugt er fyrirhugað að leggja niður starfsemi Menningarsjóðs á yfirstandandi ári.

Á þessari stundu er ekki unnt að segja til um hve lengi hvert starf verður við lýði en það verður tilkynnt síðar með eðlilegum fyrirvara.“

Ekki verður litið á ofangreinda tilkynningu sem uppsögn, heldur sem tilkynningu um fyrirhugaða breytingu á starfsemi sjóðsins. Tel ég því ekki ástæðu til athugasemda við þennan þátt málsins af minni hálfu.

Þá kvarta þær A og B í öðru lagi yfir því, að eignum sjóðsins hafi verið ráðstafað á óheimilan hátt. Í bréfi formanns Menntamálaráðs 25. febrúar 1992 segir, að engum eignum hafi verið ráðstafað. Miðað við þau gögn, sem liggja fyrir í málinu, er því ekki heldur ástæða til athugasemda við þennan þátt málsins.

A og B kvarta í þriðja lagi yfir því, að útgáfubækur ársins 1991 hafi verið gefnar út í

minna upplagi en ákveðið hafi verið af Menntamálaráði. Deila er um það, hvaða ákvarðanir hafi verið teknar á fundum ráðsins í þessum efnum. Ég tel mér ekki fært að skera úr þeirri deilu og fjalla því ekki frekar um þetta atriði.

Loks kvarta þær A og B í fjórða lagi yfir því, að ritað hafi verið bréf í nafni Menntamálaráðs til stofnana við Háskóla Íslands og þar sagt upp einhliða og fyrirvaralaust útgáfusamningum.

Í bréfi til Bókmenntafræðistofnunar Háskóla Íslands, dags. 30. desember 1991, sem undirritað er af framkvæmdastjóra f.h. Menntamálaráðs og Menningarsjóðs, segir svo:

„Mér hefur verið falið af hálfu Menntamálaráðs og Menningarsjóðs að tilkynna uppsögn samninga frá marz 1975 (Íslensk rit) og 11. febrúar 1977 (Studia Islandica) milli Menningarsjóðs og Bókmenntafræðistofnunar Háskóla Íslands, þar sem stefnt er að því, að Bókaútgáfa Menningarsjóðs hætti starfsemi frá og með 1. júlí n.k. Gildir uppsögnin frá 1. janúar 1992.“

Í bréfi formanns Menntamálaráðs 25. febrúar 1992 kemur fram, að í ljósi þess að áætlað var að leggja Bókaútgáfu Menningarsjóðs niður á árinu 1992, hafi formanni og framkvæmdastjóra þótt eðlilegt að segja upp útgáfusamningum.

Samkvæmt 1. málsl. 2. gr. og a-lið 7. gr. laga nr. 50/1957 um menningarsjóð og menntamálaráð hefur Menntamálaráð á hendi yfirstjórn Menningarsjóðs. Samkvæmt b-lið 7. gr. sömu laga annast Menntamálaráð „yfirstjórn Bókaútgáfu Menningarsjóðs og velur bækur þær, sem út eru gefnar“. Samkvæmt þessum ákvæðum eru útgáfusamningar og uppsögn þeirra í valdi Menntamálaráðs sem yfirstjórnanda Bókaútgáfu Menningarsjóðs. Þar því að leggja tillögu um uppsagnir umræddra útgáfusamninga við tilgreindar stofnanir Háskóla Íslands fyrir Menntamálaráð til ákvörðunar, en ekki kemur fram að það hafi verið gert.

2.

Niðurstaða mín er sú, að í tilefni af kvörtun þeirri, sem hér hefur verið fjallað um, sé ekki tilefni annarra athugasemda en að framan greinir. Tekið skal fram, að í álitinu þessu hefur engin afstaða verið tekin til þess, hvort leggja beri niður starfsemi Menningarsjóðs að einhverju eða öllu leyti, enda á sú ákvörðun undir löggjafann.“

14.0. Námslán og námsstyrkir.

14.1. Hámarkstími námsaðstoðar. Reglur um úthlutun námslána. (Mál nr. 547/1992)

A hafði stundað B.A.-nám við bandarískan háskóla í átta misseri og hafði notið aðstoðar Lánasjóðs íslenskra námsmanna þann tíma. Kvartaði A yfir synjun lánasjóðsins um það að veita honum lán vegna náms á vormisseri 1992, er var 9. misserið. Lánasjóðurinn byggði á því, að hámarkstíma væri náð. Grein 2.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins var skýrð svo, að námsmaður þyrfti aðeins að ljúka 3/4 hlutum af fullu námi skv. skipulagi skóla og því nægði að ljúka þriggja ára námi á fjórum árum. Hins vegar kom fram hjá lánasjóðnum, að fyrsta námsárið í bandarískum skólum til B.A.-eða B.S.-prófs væri ekki lánshæft, þar sem litið væri svo á, að það væri hliðstætt síðasta hluta menntaskólanáms. Lánasjóðurinn hefði hins vegar tekið þá ákvörðun að veita lán vegna fyrsta námsárs í bandarískum háskólum en jafnframt gert að skilyrði, að í heild fengju nemendur ekki aðstoð nema í fjögur ár, eins og þeir áttu rétt á, áður en ákvörðun þessi var tekin, en þá hefðu námsmenn við bandaríska háskóla átt kost á láni frá og með öðru námsári og gátu fengið lánsaðstoð í allt að fjögur ár vegna hinna þriggja lánshæfu ára. Samkvæmt þessari túlkun á úthlutunarreglum sjóðsins skyldi fjögurra ára námi í Bandaríkjunum til B.A.- eða B.S.-gráðu lokið á fjórum árum, er þýddi, að þeir námsmenn, sem ekki höfðu tekið próf, sem metið væri til eins árs af þessum fjórum, urðu að ljúka fullu námi í hverri önn til þess að eiga kost á lánsaðstoð allan námstímann.

Umboðsmaður taldi, að í umræddri ákvörðun lánasjóðsins hefði aðeins falist heimild fyrir námsmenn til þess að nýta svigrúm úthlutunarreglu 2.2. með tilteknum hætti, þ.e.a.s. byrja töku námslána þegar á fyrsta námsári, sem ekki teldist þó lánshæft, og fá lán í fjögur ár fyrir þriggja ára lánshæfu námi, enda væri ekki heimild í lögum nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, til að ákveða, að nám, sem lánasjóðurinn teldi jafngilda menntaskólanámi, skyldi vera að fullu lánshæft. Með því að lánasjóðurinn hefði aðeins metið þrjú ár af fjögurra ára námi A lánshæf á grundvelli nefndra laga, hefði A átt rétt á að fá fyrirgreiðslu í fjögur ár hjá sjóðnum samkvæmt úthlutunarreglu 2.2. Þar sem A hefði fengið fyrirgreiðslu þessa umræddan tíma, áleit umboðsmaður, að hann ætti ekki að lögum rétt til frekari námsaðstoðar frá sjóðnum vegna nefnds B.A.-náms. Umboðsmaður taldi hins vegar að setja hefði átt umrædda sérreglu um nám til B.A.- og B.S. prófs í bandarískum háskólum í úthlutunarreglur en ljóst væri af lögum og reglugerð, að úthlutunarreglur ættu að vera skýrar og aðgengilegar. Hefði breyting á úthlutunarreglum með „verklagsreglum“ því verið andstæð forsendum laga nr. 72/1982, um námslán og námsstyrki, svo og skýrum fyrir-mælum 4. tl. 8. gr. og 17. gr. reglugerðar nr. 578/1982. Slík framkvæmd væri einnig til þess fallin að valda óvissu hjá námsmönnum um rétt sinn og væri því andstæð vönduðum stjórnisyluháttum. Þar sem umrædd sérregla hafði ekki verið tekin í úthlutunarreglur sjóðsins, taldi umboðsmaður að hún hefði ekki verið kynnt námsmönnum nægjanlega tryggilega.

I.

Hinn 6. janúar 1992 bar A fram kvörtun út af því, að Lánasjóður íslenskra námsmanna hefði með bréfi, dags. 18. október 1991, synjað honum um lán vegna náms á vormisseri 1992, þar sem hann hefði stundað nám í 8 misseri eða 4 ár og því hlotið aðstoð í hámarkstíma.

Fram kom í kvörtun A, að hann hóf nám við bandarískan háskóla Y haustið 1988. Sumarið 1989 fékk A aðstoð Lánasjóðs íslenskra námsmanna til þess að stunda nám seinna sumarmisserið það ár. Kvaðst A því hafa fengið aðstoð til náms í alls 8 misseri eða fjögur ár. Þar sem hins vegar væri kveðið skýrlega á um það í grein 2.5.2. í úthlutunarreglum sjóðsins 1991–1992, að hámarkstími námsaðstoðar væri 5 ár, hlýti hann að eiga rétt á láni á vormisseri 1992. Þá benti A á, að 128 einingar þyrfti til þess að ljúka B.A.–prófi í markaðsfræðum frá háskólanum. Með fullu námi, sem væru 15 einingar á önn, næðist aðeins að ljúka 120 einingum á átta önnum. Tæki námið því að jafnaði 9 annir.

II.

Með bréfi, dags. 28. ágúst 1991, fór A þess á leit við lánasjóðinn, að honum yrði veitt lán á vormisseri 1992 til þess að ljúka námi. Hafnaði stjórn lánasjóðsins beiðni hans með bréfi, dags. 18. október 1991, og vísaði til þess, að samkvæmt reglum sjóðsins um námsframvindu væri hámarkssvigrúm til þess náms, er A stundaði, átta misseri eða fjögur ár. Við lok haustmisseris hefði hann hlotið aðstoð þennan hámarkstíma.

Með bréfi, dags. 20. október 1991, ítrekaði A beiðni sína um námsaðstoð á vormisseri 1992, svo að hann gæti lokið námi. Sjóðsstjórnin synjaði erindi A með bréfi, dags. 8. nóvember 1991, með vísan til fyrri afstöðu sinnar.

III.

Hinn 6. janúar 1992 ritaði ég Lánasjóði íslenskra námsmanna bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að lánasjóðurinn léti mér í té gögn umrædds máls. Gögnin og skýringar framkvæmdastjóra lánasjóðsins bárust mér með bréfi, dags. 17. janúar 1992, og hljóðar bréfið svo:

„Samkvæmt lögum um LÍN þá veitir sjóðurinn lán til framhaldsnáms erlendis sem gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar nemenda og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Nú gera háskólar í Bandaríkjunum ekki sömu kröfu til undirbúningsmenntunar og gerðar eru hérlendis. Fyrsta árið í bandarískum háskóla samsvavar námi fyrir stúdentspróf á Íslandi. Vegna þessa var námsmönnum synjað um lán til náms á 1. námsári við bandaríska háskóla fram til námsársins 1982–1983. Námsmenn áttu kost á lánum frá og með öðru námsári og gátu fengið aðstoð í allt að 4 ár til að ljúka náminu á þremur árum til B.A. prófs (3 árum).

Á námsárinu 1982–1983 var sú breyting gerð af stjórn LÍN að ákveðið var að gefa námsmönnum kost á aðstoð frá og með 1. námsári, en heildarsvigrúm skyldi áfram verða það sama, þ.e. 4 ár til að ljúka B.A./B.S. námi. Með þessu kom stjórn LÍN til móts við þá námsmenn sem ekki fengu stúdentsprófið metið á móti 1. námsári, og þá námsmenn sem fengu inni við bandaríska háskóla án þess að hafa lokið stúdentsprófi. Í samræmi við þessa reglu hefur námsmönnum verið synjað um aðstoð umfram 4 námsár (8 misseri) til B.A./B.S. náms við bandaríska háskóla. Sjóðurinn hefur leitast við að vekja athygli námsmanna í Bandaríkjunum á þessari reglu með dreifibréfum (sjá meðf. ljósrit af dreifibréfi frá 1989–1990), en hún er að þessu leyti frábrugðin almennu reglunni um 75% svigrúm í námi.

[A] hefur notið aðstoðar sjóðsins í 8 misseri til B.A. náms í markaðsfræðum við [Y]. Hann fékk ekkert metið vegna fyrra náms, og þurfti því, samkvæmt ofangreindri reglu, að ljúka 4 ára námi á 4 árum. Beiðni [A] um aðstoð í eina önn til viðbótar var því synjað af stjórn LÍN.“

Meðfylgjandi bréfi þessu var svohljóðandi auglýsing:

„Peir nýnemar sem stefna að B.A./B.S. gráðu fá aðstoð LÍN í hámark 4 námsár til að

ljúka náminu. Þetta þýðir að þeir nemendur sem ekki hafa stúdentspróf eða annað sambærilegt nám (sem er yfirleitt metið sem 1 ár af þessum 4), verða að skila 100% námsrángri á hverri önn til að eiga kost á aðstoð sjóðsins allan tímann.“

Með bréfi, dags. 20. janúar 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf framkvæmdastjóra lánasjóðsins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 31. janúar 1992. Kom fram hjá A, að það kæmi honum á óvart, að hann ætti aðeins lánsrétt í átta annir, þar sem hann hefði ekki stúdentspróf og hefði honum ekki verið tilkynnt um þessar reglur. Þeirra væri ekki getið í úthlutunarreglum 1990–1991 og 1991–1992. Í samskiptum hans við lánasjóðinn hefði hvergi komið fram, að hann hefði ekki stúdentspróf og aldrei hefði verið á það minnst, að aðstoð sjóðsins miðaðist við þessar reglur.

Hinn 6. febrúar 1992 ritaði ég stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna bréf, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að stjórnin skýrði afstöðu sína til kvörtunarinnar. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Í bréfi sjóðsins, dags. 17. janúar 1992, kemur fram, að „vinnuregla“ sú, sem beitt var við úrlausn erindis [A], samþýðist ekki grein 2.2. úthlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna 1991–1992. Hámarkslánstími umræddrar starfsreglu virðist heldur ekki samrýmast 19. gr. reglugerðar nr. 578/1982, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 274/1991, sbr. grein 2.5.2. úthlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna 1991–1992. Þess er sérstaklega óskað að gerð verði grein fyrir lagastoð umræddrar „vinnureglu“.

Þá er þess óskað að upplýst verði, hver hafi sett fyrrnefnda „vinnureglu“. Jafnframt óska ég eftir því, að mér verði látin í té ljósrit af fundargerðum þeirra funda, þar sem ákvörðun um efni „vinnureglunnar“ var tekin.“

Svarbréf stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 20. febrúar 1992, hljóðar svo:

„Meginreglu um framvindu náms og þar með skilyrði um hámarkstíma aðstoðar LÍN er að finna í 6. gr. laga nr. 72/1982 og 18. gr. reglugerðar nr. 578/1982 með síðari breytingum. Þar segir að námsmaður skuli ekki njóta aðstoðar lengur en „hæfilegur námstími er talinn í þeirri grein og í þeim skóla sem nám er stundað“. Þetta er nánar skilgreint í úthlutunarreglu 2.2. Þar segir svo orðrétt: „Námsframvinda er metin í misserum eða námsárum. Skal námsmaður að jafnaði ljúka 75% af fullu námi skv. skipulagi skóla. Þannig skal ljúka þriggja ára námi á 4 árum hið lengsta.“ Á þessa meginreglu reyndi í máli [A], en ekki úthlutunarreglu 2.5.2. Þetta stafar m.a. af því að stjórn sjóðsins skólaárið 1982–83 ákvað að breyta framkvæmd þessa ákvæðis í Bandaríkjunum til hagsbóta fyrir námsmenn. Sú ákvörðun hefur síðan verið vinnuregla sjóðsins.

Breytingin er fölginn í eftirfarandi og vísast í bréf sjóðsins til yðar dags. 17. janúar s.l. í því efni:

Áður en þessi ákvörðun var tekin var ekki veitt lán til náms á fyrsta námsári til „undergraduate“ náms við bandaríska háskóla, þar sem litið var svo á að það væri í raun hliðstætt síðasta hluta menntaskólanáms hér á landi. Eftir sem áður var nám á öðru, þriðja og fjórða ári í viðkomandi háskólum talið láns hæft. Menn gátu með öðrum orðum fengið lán í fjögur ár vegna fyrrnefndrar 75% reglu til þess að ljúka þriggja ára námi á öðru, þriðja og fjórða ári í bandarískum háskólum. Þessu fyrirkomulagi var breytt þannig með ákvörðun stjórnar 1982–83 að mönnum var veitt lán vegna fyrsta námsárs í bandarískum háskólum en jafnframt gert að skilyrði að í heild fengu

menn ekki aðstoð nema í 4 ár til þess að ljúka fjögurra ára námi, þ.e.a.s. mönnum var gert kleift að nýta sér það svigrúm sem felst í 75% reglunni á þennan hátt.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að með þeirri framkvæmd sem gildi fyrir þann tíma sem breyting varð á vinnureglunni skólaárið 1982–83 hefði [A] aðeins fengið aðstoð í 4 ár til þess að ljúka námi sínu. Hann hefði ekki fengið lán vegna fyrsta ársins, en getað fengið aðstoð í 4 ár til þess að ljúka þremur næstu námsárum, skv. 75% reglunni um námsframvindu eða nákvæmlega þann hámarkstíma, sem hann hefur notið aðstoðar sjóðsins eftir þeirri vinnureglu sem gilt hefur frá 1982/83.

Ákvæði greinar 2.5.2. á einungis við ef maður hefur fengið aðstoð sjóðsins á „undergraduate“ stigi (og þá yfirleitt til að stunda fleira en eina námsgrein) samtals í 5 skólaár skv. núgildandi úthlutunarreglum (sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 274/1991, sem áður voru 7 ár (19. gr. reglug. nr. 578/1982 með síðari breytingum). Þar er um að ræða hámark þess tíma sem hver námsmaður á rétt á aðstoð sjóðsins, en kemur í raun ekki við reglum um þau skilyrði sem sjóðurinn setur vegna námsframvindu manna í hverjum og einum skóla.

Meðfylgjandi er ljósrít úr fundargerð 571. fundar LÍN frá 28. júlí 1982. Þar var samþykkt að veita [X] aðstoð á fyrsta ári í „undergraduate“ námi við bandarískan háskóla. Þetta er fordæmi, sem síðar hefur verið fylgt um það hvernig reglan um 75% svigrúm hefur verið framkvæmd í bandarískum skólum. Eins og áður hefur komið fram í bréfaskiptum LÍN við yður verða „vinnureglur“ stjórnar oft til með þessum hætti. Vegna ákveðins máls er tekin „prinsipp“ afstaða og er tilgangurinn sá að láta eitt yfir alla ganga í túlkun laga, reglugerðar og úthlutunarreglna sjóðsins. Til frekari skýringar á þessu máli fylgir greinargerð, sem lögð var fyrir fund vafamálanefndar stjórnar hinn 21. október 1988 um hliðstætt efni, sem hér hefur verið fjallað um. Þar eru talin 5 dæmi á skólaárinu 1987–88 um að mönnum hafi verið synjað um aðstoð fram yfir fjögur skólaár í bandarískum háskólum á hliðstæðum forsendum og gert var varðandi erindi [A].“

Með bréfi lánasjóðsins fylgdi svofelld bókun úr fundargerð 571. fundar lánasjóðsins frá 28. júlí 1982:

„2. [. . .]

a) [X] sækir um lán á grundvelli tuttugu ára reglunnar til að stunda nám við „[Z]“. Námið er 193 einingar. Hann hefur lokið 107 einingum af 132 til stúdentsprófs við menntaskólann við Hamrahlíð, og fær hann 24 einingar metnar inn í nám sitt í Bandaríkjunum. Gerir ráð fyrir að ljúka námi á 4 árum.

[. . .]

Stjórnin telur 4 ár eðlilegan lánshæfan hámarkstíma fyrir [X]. [. . .] Samþykkt var að veita honum lán fyrir öllum skólagjöldum . . .“

Þá fylgdi einnig bréfi lánasjóðsins greinargerð, sem tekin var saman vegna „vafamála fundar“ 31. október 1988, og segir þar m.a. svo:

„Samkvæmt lögum um LÍN þá veitir sjóðurinn lán til framhaldsnáms erlendis sem gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar nemenda og gerðar eru til háskólanáms hérlendis. Nú gera háskólar í Bandaríkjunum ekki sömu kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru hérlendis. Vegna þessa var námsmönnum synjað um lán til náms á 1. námsári við bandaríska háskóla fram til námsársins 1982–1983. Námsmenn áttu kost á lánum frá og með 2. námsári og gátu fengið aðstoð í allt að 4 ár til að ljúka náminu (3 árum).

Á námsárinu 1982–1983 var sú breyting gerð að ákveðið var að gefa námsmönnum kost á aðstoð frá og með 1. námsári, en heildarsvigrúm skyldi áfram vera það sama, þ.e. 4 ár til þess að ljúka B.A./B.S. námi. Með þessu hefur stjórn LÍN væntanlega verið að koma til móts við þá námsmenn sem ekki fengu stúdentsprófið metið á móti 1. námsári og þá námsmenn sem ekki höfðu stúdentspróf án þess þó að vilja viðurkenna að 1. námsárið sé lánshæft. (Enda má færa sterk rök að því að ekki sé heimilt skv. lögum að lána til 1. námsárs við bandaríska háskóla).

Í samræmi við þessa reglu hefur námsmönnum verið synjað um aðstoð umfram 4 ár til B.A./B.S. náms í Bandaríkjunum. Hér á eftir fylgir samantekt um nokkur slík mál frá námsárinu 1987–1988.

[. . .]

Stjórn LÍN hefur ekki verið tilbúin til að veita námsmönnum undanþágu frá 4 ára reglunni nema um veikindi hafi verið að ræða.

Námsmaður sem lýkur ávallt lágmarksárangri á hverri önn, þ.e. 12 einingum, á að ljúka náminu á 4 árum hafi hann fengið stúdentsprófið metið á móti 1. námsári. Nái hann ekki að ljúka náminu þá er ástæðan einfaldlega sú að stúdentsprófið hefur ekki nýst til styttingar á náminu eins og skyldi. . . .“

Með bréfi, dags. 24. febrúar 1992, gaf ég A kost á því að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf lánasjóðsins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 1. mars 1992.

IV.

1.

Niðurstaða álits míns, dags. 27. ágúst 1992, var svohljóðandi:

„Í máli þessu er deilt um það, hvort heimilt sé að túlka úthlutunarreglu 2.2. með þeim hætti, sem komið hefur fram í þeirri „verklagsreglu“ hjá lánasjóðnum, að fjögurra ára námi í Bandaríkjunum til B.A.– eða B.S.–gráðu skuli lokið á fjórum árum. Það þýðir, að þeir nemendur, er ekki hafa tekið próf, sem metið er til eins árs af þessum fjórum, verða að ljúka fullu námi á hverri önn, til þess að eiga kost á aðstoð sjóðsins allan náms tímann.

Að öðru jöfnu er grein 2.2. skýrð svo, að námsmaður þurfi aðeins að ljúka 3/4 hlutum af fullu námi skv. skipulagi skóla, og þarf námsmaður því undir venjulegum kringumstæðum aðeins að ljúka þriggja ára námi á fjórum árum.

Ástæða fyrir umræddri „verklagsreglu“ er skv. bréfi lánasjóðsins, dags. 20. febrúar 1992, að fram að námsárinu 1982–1983 hafi 1. árs nám til B.A.– eða B.S.–gráðu í Bandaríkjunum ekki verið talið lánshæft, þar sem lítið hafi verið svo á, að það væri hliðstætt síðasta hluta menntaskólanáms. Því hafi hins vegar verið breytt á námsárinu 1982–1983 með þeim hætti, eins og segir í fyrrnefndu bréfi lánasjóðsins frá 20. febrúar 1992, að námsmönnum „var veitt lán vegna fyrsta námsárs í bandarískum háskólum en jafnframt gert að skilyrði að í heild fengu menn ekki aðstoð nema í 4 ár til þess að ljúka fjögurra ára námi“.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki, með síðari breytingum, eiga íslenskir námsmenn rétt á námsaðstoð, stundi þeir framhaldsnám við stofnanir, sem gera sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og gerðar eru til háskólanáms hérlandis.

Í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 72/1982 segir, að lánasjóðnum sé heimilt að veita öðrum námsmönnum fjárhagsaðstoð en þeim, sem tilgreindir séu í 1. gr., enda hafi námsmenn þessir náð 20 ára aldri á því almanaksári, er lán séu veitt, og stundi sérnám. Með samburðarskýringu við 1. gr. laganna verður nám, er jafngildir menntaskólanámi, ekki talið falla undir 2. mgr. 2. gr. laganna, enda er ákvæðið skýrlega bundið við sérnám. Þar sem

ekki var fyrir hendi lagaheimild til þess að ákveða, að nám, sem lánasjóðurinn taldi jafngilda menntaskólanámi, skyldi vera að fullu lánshæft, verður að telja, að í umræddri ákvörðun lánasjóðsins hafi aðeins falist heimild fyrir námsmenn til þess að nýta svigrúm úthlutunarreglu 2.2. með tilteknum hætti. Var námsmanni heimilað að byrja töku þeirra námslána, sem hann átti rétt á skv. lögum nr. 72/1982, þegar á fyrsta námsári, sem ekki taldist þó lánshæft, og nýta sér það svigrúm úthlutunarreglu að geta fengið lán í 4 ár fyrir þriggja ára lánshæfu námi.

Lánasjóðurinn mat aðeins þrjú ár af fjögurra ára námi A lánshæf á grundvelli 1. gr. laga nr. 72/1982. Átti A því rétt á því að fá fyrirgreiðslu hjá sjóðnum í 4 ár skv. úthlutunarreglu 2.2. Þar sem A hefur fengið námslán í 4 ár frá lánasjóðnum, verður af framan-sögðu ekki séð að A hafi að lögum rétt til frekari námsaðstoðar frá lánasjóðnum til B.A. prófs í markaðsfræðum við Y-háskóla.

2.

Samkvæmt skýru orðalagi 16. gr. laga nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki svo og forsögu ákvæðisins átti að setja meginreglur um rétt til námsaðstoðar í reglugerð, en önnur atriði í úthlutunarreglur. Hefur löggjafinn byggt á því, að setja ætti ítarlegar reglur í stjórnvaldsfyrirmæli um námslán og námsstyrki. Kom þessi lagaskilningur einnig fram í reglugerð nr. 578/1982, en í 4. tl. 8. gr. reglugerðarinnar var svo mælt fyrir, að eitt af hlutverkum stjórnar lánasjóðsins væri að þróa reglur lánasjóðsins um úthlutun, endurgreiðslur o.fl. með árlegri endurskoðun á reglum. Er því ljóst að gengið hefur verið út frá því að úthlutunarreglurnar ættu að vera skýrar og aðgengilegar, svo námsmenn gætu séð sjálfir, hvaða rétt þeir ættu til námsaðstoðar hjá lánasjóðnum. Liggja til þess auðsæ lagarök, sem komu meðal annars fram í 17. gr. reglugerðarinnar, en þar sagði ordrétt: „Til þess að tryggja samræmi í meðferð einstakra umsókna og sem besta nýtingu á ráðstöfunarfé Lánasjóðs setur sjóðstjórn reglur um það hvernig upphæð einstakra lána ákvarðast með hliðsjón af högum námsmanns, hvernig útborgun skuli hagað o.s.frv. Úthlutunarreglur, ásamt öðrum reglum sjóðsins, skulu gefnar út fyrir 1. júní ár hvert að fengnu samþykki ráðherra.“ Í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982 var einnig svo kveðið á, að gefa skyldi út úthlutunarreglur sjóðsins árlega.

Breyting á úthlutunarreglum með „verklagsreglum“ var því andstæð forsendum laga nr. 72/1982 um námslán og námsstyrki svo og skýrum fyrirmælum 4. tl. 8. gr. og 17. gr. reglugerðar nr. 578/1982. Slík framkvæmd er einnig til þess fallin að valda óvissu hjá námsmönnum um rétt sinn og er andstæð vönduðum stjórnisýsluháttum.

Með hliðsjón af því, að umrædd sérregla var ekki tekin í úthlutunarreglur sjóðsins, verður að telja, að hún hafi ekki verið kynnt námsmönnum nægjanlega tryggilega.“

Niðurstaða mín í máli þessu varð því sú, að A ætti ekki rétt til frekari námslána til B.A. prófs í markaðsfræðum við hinn bandaríska háskóla en hann fékk. Hins vegar hefði átt að setja umrædda sérreglu í úthlutunarreglur sjóðsins í samræmi við 3. mgr. 16. gr. laga nr. 72/1982.

14.2. Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti. (Mál nr. 557/1992)

I.

A leitaði til mín og kvartaði yfir því, að Lánasjóður íslenskra námsmanna hefði ekki tekið tillit til sérstakra ástæðna fyrir því, að umsókn hans um námslán hefði borist seint. Í málinu var óumdeilt að umsóknin barst of seint og því var ekki haldið fram, að umsóknarfrestur hefði ekki verið nægjanlega auglýstur.

A komst m.a. svo að orði um efni kvörtunarinnar:

„Það sem ég get ekki fellt mig við er að mér var tjáð bæði hjá LÍN og BÍSN að þessi „nefnd“ hjá LÍN ætti að fjalla um umsóknir eins og mínar. Hennar verk væri svo að skera úr um hvort ástæður þess að sótt væri of seint um væru óviðráðanlegar eða slóðaskapur. Þeir sem hefðu gildar ástæður fyrir seinkun fengju svo venjulega lánaþyrngreiðslu. Þetta var einnig að skilja á [B] skólameistara eftir fyrra samtal hans við LÍN og var jafnvel svo að skilja að það að sækja um undanþágu væri aðeins formsatriði ef ástæður seinkunar væru óviðráðanlegar.“

Í bréfi stjórnar lánasjóðsins, dags. 29. janúar 1992, voru ástæður fyrir synjun lánsúmsóknar A rökstuddar svo:

„Þessum reglum um umsóknarfrest hefur af illri nauðsyn verið framfylgt mjög strangt enda hefur reynslan sýnt að öðruvísi er útilokað að áætla fjárþörf sjóðsins hverju sinni og stjórná fjárreiðum hans. Það hefur verið sjónarmið stjórnarinnar að þessar reglur myndu á engan hátt ná tilgangi sínum, ef sinnt væri margvíslegum ástæðum, sem námsmenn tilgreina að hafi valdið því að þeir sóttu ekki um aðstoð sjóðsins í tíma. Margar svipaðar ástæður og [A] nefnir hafa verið lagðar til grundvallar óskum um undanþágu, t.d. að menn hafi ekki fengið skólavist fyrir en eftir að umsóknarfresti væri lokið. Þeim hefur öllum verið synjað af framangreindum ástæðum. [. . .]

Sæki námsmaður um aðstoð LÍN eftir að umsóknarfrestur er útrunninn, er honum tilkynnt um það skriflega að hann eigi ekki rétt á aðstoð sjóðsins á viðkomandi misseri. Vafamálanefnd í umboði stjórnar fjallar um umsóknir þeirra sem fara fram á undanþágu frá reglum um umsóknarfrest. Einungis tvær undanþágur hafa verið veittar vegna greinar 6.1.2. á námsárinu. Í öðru tilfellinu þótti sannað að rangar upplýsingar frá skrifstofu sjóðsins hefðu valdið því að viðkomandi námsmaður sótti of seint um, en í hinu tilfellinu tók stjórn sjóðsins ákvörðun um láns hæfni námsins eftir að umsóknarfrestur var liðinn.“

II.

Í bréfi mínu til A, dags. 16. mars 1992, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 578/1982 með síðari breytingum skal auglýsa með tryggilegum hætti eftir úmsóknum um námsaðstoð frá sjóðnum. Í auglýsingu skal m.a. koma fram, hvenær umsóknarfrestur renni út. Samkvæmt grein 6.1.2. í úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir árið 1990–91 verður úmsókn um námslán að hafa borist fyrir 1. desember vegna aðstoðar á vormisseri. Af framansögðu er ljóst að umræddur frestur hefur næga stöð að lögum.

Almennt verður að ganga út frá því sem meginreglu, að stjórnvöld hafi ekki skyldu til að taka mál til efnismeðferðar, sem borist hafa eftir lögskipaðan frest. Hins vegar hafa stjórnvöld oft heimild til þess að taka slík mál til efnismeðferðar, hafi afsakanlegar ástæður leitt til þess að úmsókn barst of seint. Samkvæmt bréfi lánasjóðsins 29. janúar 1992 hefur öllum úmsóknum, þar sem ástæðum svipuðum ástæðum yðar hefur verið borið við, verið hafnað. Aðeins hafa verið teknar til greina tvær lánsúmsóknir, en þær bærust of seint vegna atvika, er lánasjóðurinn bar ábyrgð á.

Þar sem ekki verður annað séð en lögmæt sjónarmið hafi legið til grundvallar synjun á lánsúmsókn yðar og jafnræðis hafi verið gætt við veitingu undanþága frá úmsóknarfrestinum, tel ég að ekki sé ástæða til athugasemda af minni hálfu við umrædda ákvörðun lánasjóðsins.

Í bréfi yðar 9. febrúar 1992 kemur fram, að [B] skólameistara hafi verið tjáð af starfsfólki lánasjóðsins, að það væri „aðeins formsatriði“ að sækja um undanþágu, „ef ástæður seinkunar væru óviðráðanlegar“.

Stjórnvaldi er í ýmsum tilvikum skylt að veita einstaklingum upplýsingar um, hvaða afleiðingar athafnir eða ráðstafanir, sem þeir hafa áform um, hafi að lögum á starfssviði stjórnvaldsins. Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu. Ekki liggur nákvæmlega fyrir, hvaða svör [B] skólameistari fékk í viðræðum sínum við starfsmenn lánasjóðsins. Þá verður ekki ráðið af gögnum málsins að þér hafið fengið loforð fyrir námsláni í samtölum yðar við lánasjóðinn. Að þessu athuguðu tel ég ekki nægilega upplýst, að þér hafið haft ástæðu til að leggja annan skilning í skýringar starfsmanna lánasjóðsins en að umsókn yðar yrði athuguð og metið, hvort hún yrði lögð að jöfnu við þær umsóknir, sem undanþágu fengu frá frestskilyrðum.“

Ég tjáð því A að það væri því niðurstaða mín, að ekki væri ástæða til athugasemda við niðurstöðu Lánasjóðs íslenskra námsmanna í málinu.

14.3. Réttur lækna í framhaldsnámi til lána. (Mál nr. 574/1992)

Hinn 24. febrúar 1992 leitaði X til mín fyrir hönd félagsins A og kvartaði aðallega yfir því, að með bréfi, dags. 15. ágúst 1991, hefði stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna talið eðlilegt að túlka úthlutunarreglur svo sem gert var með bréfi til A, dags. 15. júní 1989. A taldi, að í umræddu bréfi kæmi fram, að lánasjóðurinn viðurkenndi ekki sérfræðinám lækna sem lánshæft nám.

Í fundargerð 856. fundar stjórnar lánasjóðsins, sem haldinn var 8. ágúst 1991, var eftirfarandi fært til bókar um lán til lækna í framhaldsnámi:

„3. Önnur mál.

3.1. Sérnam lækna.

Formaður kynnti þá ætlun ríkisstjórnarfulltrúanna að fella úr gildi túlkun fyrri sjóðsstjórnar og telja sérnam lækna að nýju ólánshæft og tilkynna [félaginu A] þá niðurstöðu.“

Eftir að hafa átt fund m.a. með stjórnarformanni og framkvæmdastjóra Lánasjóðs íslenskra námsmanna, ritaði ég X, formanni félagsins A, bréf, dags. 23. október 1992, og sagði þar m.a. svo:

„Með tilvísun til kvörtunar þeirrar, sem þér hafið borið fram f.h. félagsins [A], skal upplýst, að ég hef átt viðræður við fyrirvarsmenn Lánasjóðs íslenskra námsmanna að undanfögnu. Á fundi með þeim 27. ágúst s.l. kom fram sú afstaða stjórnar lánasjóðsins, að fjallað yrði sérstaklega um hverja lánsúmsókn, sem bærisk frá læknum í framhaldsnámi, og leyst úr því, hvort um framhaldsnám væri að ræða, er veitti rétt til láns samkvæmt lögum nr. 21/1992 um Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Við þessa úrlausn yrði ekki fortakslaut látið ráða úrslitum, hvaða tekjur umsækjandi fengi, heldur yrði þar litið til annarra atriða, svo sem tilhögunar og eðlis starfs, meðal annars með hliðsjón af þeim samningum, sem um það giltu, og þá sérstaklega til tilhögunar á fræðslu, eftirlits með árangri og prófgráðu, sem að væri stefnt. Loks kom fram, að tekjur námsmanna kæmu til frádráttar námsláni í samræmi við almennar reglur sjóðsins.

Með bréfi, dags. 17. september 1992, óskaði ég staðfestingar stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna á því, hvort ofangreindur skilningur minn á afstöðu stjórnar sjóðsins væri réttur. Með bréfi, dags. 9. október 1992, staðfesti stjórn sjóðsins að svo væri.“

Með hliðsjón af þessari niðurstöðu, taldi ég ekki tilefni til þess að ég fjallaði frekar um kvörtun félagsins A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Hins vegar benti ég fyrirsvarsmönnum félagsins A á það, að úrlausnir stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna í einstökum málum mætti bera undir umboðsmann Alþingis í samræmi við almennar reglur um embætti hans.

15.0. Opinberir starfsmenn.

15.1.

Veiting á opinberri stöðu. Auglýsing lausrar stöðu.
Undirbúningur og rannsókn máls. Almenn hæfisskilyrði.
Mat á hæfni umsækjenda. Svör við umsóknum um auglýsta stöðu.
(Mál nr. 382/1991)

A kvartaði yfir því, að C hefði verið ráðinn í fasta tollvarðarstöðu hjá tollgæslunni á Keflavíkurflugvelli. Taldi A, að við ráðninguna hefði verið gengið fram hjá tveimur hæfari umsækjendum, þ.e. sér og B, en þeir hefðu báðir haft meiri starfsreynslu og menntun. Umboðsmaður taldi það annmarka á auglýsingu stöðunnar, að hún hefði ekki verið auglýst í Lögbirtingablaði svo sem skylt væri skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 heldur einungis í dagblöðum. Þá tók umboðsmaður fram, að þegar í lögum og reglugerð væru sett skilyrði um hæfi til að gegna stöðu, yrði að gera þá kröfu til stjórnvalds, sem stöðu veitti, að það staðreyndi, hvort umsækjendur uppfylltu sett skilyrði. Í þeirri skyldu stjórnvalds fælist, að það yrði að sjá til þess, að mál væri nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun væri tekin, eftir atvikum með því að kalla að eigin frumkvæði eftir upplýsingum og gögnum, ef þau skorti. Þar sem utanríkisráðuneytið hafði vanrækt þetta, taldi umboðsmaður að verulegur annmarki hefði verið á undirbúningi málsins. Þá vék umboðsmaður að hæfi umsækjenda, en C, sem ráðinn var, uppfyllti ekki almenn menntunarskilyrði tollvarða. Umboðsmaður kvað almenn hæfisskilyrði í eðli sínu vera lögfest lágmarksskilyrði, sem opinberir starfsmenn þyrftu að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því. Til þess að heimilt væri að víkja frá almennum hæfisskilyrðum á grundvelli undantekningarreglu, sem bundin væri við „sérstakar ástæður“, yrðu því að liggja fyrir veigamikil og málefnaleg sjónarmið. Af hálfu utanríkisráðuneytisins hefðu hins vegar ekki verið færð fram nein gögn eða rök, sem gætu réttlætt að vikið hefði verið frá almennum menntunarskilyrðum tollvarða en þessi skilyrði hefðu tveir umsækjenda uppfyllt. Auk hinna almennu menntunarskilyrða var samkvæmt 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983 krafist prófs frá tollskólanum fyrir veitingu fastrar tollstöðu. Enginn umsækjenda uppfyllti þetta skilyrði. Taldi umboðsmaður, að utanríkisráðuneytið hefði því átt tveggja kosta vól, annaðhvort að auglýsa stöðuna á ný eða víkja frá skilyrðinu samkvæmt heimild í reglugerðarákvæðinu, teldi ráðuneytið það réttlætanlegt. Upplýst væri, að algengt væri að láta við almennu menntunarskilyrðin sitja, þegar enginn umsækjenda uppfyllti sérmenntunarskilyrðin. Taldi umboðsmaður, að miðað við venjubundna framkvæmd og túlkun hefði ráðuneytið getað vikið frá skilyrðinu um tollskólapróf og ráðið einhvern þann, er uppfyllti hin almennu menntunarskilyrði. Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt gögnum málsins hefði B komist næst því að uppfylla skilyrði um menntun, en hann uppfyllti hin almennu menntunarskilyrði og hefði að mestu lokið fyrri önn tollskólans. Þrátt fyrir það hefði C verið ráðinn, þótt ljóst væri, að hann uppfyllti hvorki almenn menntunarskilyrði né hefði sótt nám í tollskólanum. Ráðuneytið hefði ekki réttlætt frávik frá almennum menntunarskilyrðum. Umboðsmaður taldi ástæðu til að leggja áherslu á, að stjórnvald, sem veitti stöðu, hefði ekki frjálsar hendur um val á milli umsækjenda, jafnvel þegar svo stæði á að fleiri en einn hæfur umsækjandi sækti um stöðu. Það væri grundvallarregla í stjórnslurétti, að þegar svo stæði á, bæri að velja þann umsækjanda, sem hæfastur yrði talinn á grundvelli málefnalegra sjónarmiða um menntun, reynslu, skólagöngu, hæfni og aðra persónulega eiginleika, er máli skiptu. Í málinu þóttu hins vegar engin gögn eða upplýsingar liggja fyrir um að veiting umræddrar stöðu hefði verið á slíkum grunni. Það var því skoðun umboðsmanns,

að stöðuveitingin hefði verið ótæk bæði um undirbúning og niðurstöðu, þar sem í veigamiklum atriðum hefði verið brotið í bága við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Þá vék umboðsmaður að því að ganga yrði út frá þeirri meginreglu, að hver sá, sem bæri upp skriflegt erindi við stjórnvöld, ætti rétt á skriflegu svari hlutaðeigandi stjórnvalds. Í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti bæri að gera þeim, er ekki fengu stöðuna, grein fyrir því bréflaga hvað ráðið hefði vali stjórnvalds í stöðuna. Loks gerði umboðsmaður grein fyrir þeirri skoðun sinni, að í lögum ætti að vera viðtækari heimild en nú væri til að bæta miska, þegar stjórnvöld hefðu brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar og vakti athygli Alþingis og fjármálaráðherra á því sem „meinbugum“ á lögum.

I.

Hinn 9. janúar 1991 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að fram hjá sér hefði verið gengið, þegar á vegum utanríkisráðuneytisins var ráðið fólk til að gegna þremur stöðum, einni fastri og tveimur til afleysinga, hjá tollgæslunni á Keflavíkurflugvelli.

Í föstu stöðuna var ráðinn C, en í stöður afleysingamanna þau D og E. Taldi A, að við ráðningu í föstu stöðuna hefði verið gengið fram hjá a.m.k. tveimur hæfari umsækjendum, þ.e. honum sjálfum svo og B. Taldi A sig og B báða hafa haft meiri starfsreynslu og menntun en C, sem var ráðinn í stöðuna.

II.

Í ágústmánuði 1990 var auglýst í Morgunblaðinu, Þjóðviljanum, Tímanum og Alþýðublaðinu, að staða tollvarðar við embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli væri laus til umsóknar. Skila bar umsóknum á skrifstofu lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli fyrir 1. september 1990. Sóttu 12 manns um stöðuna. Hinn 11. september 1990 ritaði lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli utanríkisráðuneytinu bréf varðandi umsóknir um stöður þessar. Í bréfinu voru allir umsækjendur um hina föstu tollvarðarstöðu tilgreindir þ. á m. A, B, C og D. Ennfremur var þess getið, að tilgreindir sumarafleysingamenn í tollgæslunni hefðu sótt um framlengingu lausráðningar, ef þurfa þætti, þ. á m. I og E.

Í bréfi lögreglustjórans kom fram, að fimm tilgreindir umsækjendur um hina föstu stöðu kæmu ekki til álita, þar sem þeir fullnægðu ekki skilyrðum um veitingu í fasta tollstöðu, sbr. 2. tl. 13. gr. reglugerðar nr. 85 frá 1983, um Tollskóla ríkisins, veitingu í fasta tollstöðu o.fl. Í þessum hópi voru ekki A, B, C og D. Þá tók lögreglustjórinn fram, að aðrir fimm tilgreindir umsækjendur, þ. á m. C og D, hefðu ekki lokið tilskilinni skólagöngu, sem 1. tl. 13. gr. nefndrar reglugerðar mælti fyrir um, eftir því sem ráðið yrði af framlögðum umsóknargögnum.

Það var niðurstaða lögreglustjórans í bréfi þessu, að aðeins tveir umsækjendur, þeir A og B, kæmu til álita við veitingu stöðunnar. Þeir hefðu báðir starfað við embættið um nokkurn tíma sem lausráðnir afleysingamenn í tollgæslunni og væru nú í slíkum störfum. Þeir hefðu því nokkra starfsreynslu og getið sér gott orð hjá yfirmönnum sínum. Að auki hefði B sótt fyrri önn tollskólans og lokið þar prófum með viðunandi árangri að undanskildu prófi í tollskýrslugerð, sem honum hefði ekki tekist að ljúka vegna veikinda. Hann ætti þó rétt á að taka próf þetta við hentugleika og án sérstakrar skólagöngu.

Lögreglustjórinn lagði til, að B fengi ráðningu í stöðuna með þeim fyrirvara, að hann lyki og stæðist umrætt próf, áður en ráðning hans tæki gildi.

Þá vék lögreglustjórinn að afleysingastöðunum tveimur. Tók hann fram, að G, tollfulltrúi, væri í barnsburðarleyfi og H, tollfulltrúi, í launalausuleyfi. Þyrfti að „fylla í“ störf þessi, meðan leyfin vöruðu. Lagði lögreglustjórinn til, að A og I hlytu lausráðningu í fjarveru G og H, en þeir hefðu lengstan starfstíma þeirra umsækjenda, sem sæktu um lausráðningu.

Lögreglustjórinn lét umsóknargögn fylgja bréfi sínu til utanríkisráðuneytisins. Hinn 1. október 1990 var C ráðinn í hina föstu tollstöðu.

III.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég utanríkisráðuneytinu bréf, dags. 19. febrúar 1991, og óskaði eftir „öllum gögnum utanríkisráðuneytisins um ofangreindar stöðuveitingar“. Þar sem dráttur varð á því að umbeðin gögn bærust frá ráðuneytinu, ítrekaði ég ósk mína með bréfi, dags. 19. júní 1991. Hluti umbeðinna gagna bárust mér með bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 16. júlí 1991. Ritaði ég þá utanríkisráðuneytinu enn bréf, dags. 27. ágúst 1991, þar sem ég ítrekaði að mér yrðu fengin öll gögn málsins, þ. á m. endurrit auglýsingar á stöðunum og umsögn lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli um umsóknirnar. Einnig óskaði ég eftir afriti vinnuskjala, ef til væru, er kynnu að geyma upplýsingar um, hvaða kröfur ráðuneytið hefði lagt áherslu á, að umsækjendur uppfylltu og um það, hvað réði vali ráðuneytisins í stöðurnar. Loks óskaði ég eftir upplýsingum um, hvort og þá á hvaða hátt ráðuneytið hefði gert þeim umsækjendum, sem ekki fengu stöðurnar, grein fyrir ákvörðun sinni.

Með bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 10. september 1991, bárust mér þau gögn, sem utanríkisráðuneytið hafði undir höndum um málið.

Hinn 4. október 1991 ritaði ég utanríkisráðherra bréf og gaf ráðuneytinu kost á að skýra afstöðu sína til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í bréfi mínu óskaði ég þess sérstaklega eftir, að ráðuneytið upplýsti, hvaða kröfur það hefði lagt áherslu á, að umsækjendur uppfylltu og hvað hefði ráðið vali ráðuneytisins í stöðurnar. Í þeim efnum óskaði ég sérstaklega, að ráðuneytið skýrði, hvort þeir umsækjendur, sem fengu stöðu, hefðu uppfyllt skilyrði fyrir ráðningu eða skipun í fastar tollstöður samkvæmt II. kafla reglugerðar nr. 85/1983, um Tollskóla ríkisins. Þá tók ég fram, að samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir lögju, hefði þeim umsækjendum, er ekki fengu umræddar stöður, ekki verið tilkynnt um niðurstöðu ráðuneytisins eða gerð nein grein fyrir henni. Teldi ég nauðsynlegt, að ráðuneytið rökstyddi, hvers vegna það hefði ekki verið gert.

Svar utanríkisráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 24. október 1991, og sagði þar svo:

„Varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins vísar til bréfs umboðsmanns Alþingis frá 4. október sl.

Um bréf [A], til umboðsmanns Alþingis 6. janúar sl. er ekki fjallað sérstaklega.

Við val varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins í stöðurnar réð miklu, að þrír umsækjendanna, [C], [D] og [E] voru ákveðin í að starfa til frambúðar, yrðu þau ráðin. Varnarmálaskrifstofan taldi, að þar sem þetta fólk hugðist starfa til frambúðar hjá embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli bæri að ráða þau.

Hvað varðar fyrirspurn um skilyrði fyrir ráðningu eða skipun í fastar tollstöður og fyrri athugasemdir um menntun og starfsreynslu umsækjenda vísar varnarmálaskrifstofa á lokasetningu 13. greinar II. kafla reglugerðar nr. 85/1983.

Varnarmálaskrifstofa hefur fengið um það upplýsingar, að þeim umsækjendum er eigi fengu umræddar stöður, hafi verið tilkynnt um þá ákvörðun. Varnarmálaskrifstofu er ekki kunnugt, að hún sé skuldbundin til að skýra fyrir umsækjendum hvers vegna þeir hafi ekki fengið stöður, sem sótt hefur verið um.“

Með bréfi, dags. 28. október 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir í tilefni af bréfi utanríkisráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi, dags. 30. október 1991, og kom þar fram af hans hálfu, að það ætti að vera öllum auðskilið, að umsókn um „fasta“ stöðu hjá ríkisstofnun fæli í sér, að sótt væri um starf til frambúðar. Ef varnar-

málaskrifstofa utanríkisráðuneytisins hefði haft efasemdir um vilja umsækjenda til að starfa hjá embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli „til frambúðar“ hefði skrifstofan átt að grafast fyrir um vilja umsækjenda í þeim efnum með viðtölum eða á annan hátt. Ekkert slíkt hefði verið gert.

Í framhaldi af bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 24. október 1991, ritaði ég ráðuneytinu bréf, dags. 18. nóvember 1991, og lét fylgja því ljósrit af fyrrgreindu bréfi A, dags. 30. október 1991. Í tilefni af því óskaði ég upplýsinga um það á hverju ráðuneytið hefði byggt þá skoðun, sem virtist koma fram í fyrrnefndri greinargerð þess, dags. 24. október 1991, að A hafi ekki ætlað að „starfa til frambúðar hjá embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli“.

Svar barst frá utanríkisráðuneytinu, dags. 2. desember 1991, þess efnis að sökum anna væri enn ekki unnt að svara bréfi mínu frá 18. nóvember 1991. Var beðist velvirðingar á því en strax og tími ynnist til yrði erindið kannað. Hinn 12. mars 1992 átti ég viðræður við skrifstofustjóra varnarmáladeildar um málið. Af þeim viðræðum varð ljóst, að ekki var að vænta frekari skýringa eða gagna frá utanríkisráðuneytinu.

IV.

Í álitinu mínu, dags. 9. október 1992, gerði ég sérstaklega grein fyrir þeim almennu hæfisskilyrðum, sem sett væru fyrir veitingu fastra tollstaða lögum samkvæmt. Sagði svo um þetta í álitinu:

„Hver sá, sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins, með föstum launum, á meðan hann gegnir starfanum, enda verði starf hans talið aðalstarf, skal uppfylla almenn hæfisskilyrði, sem kveðið er á um í 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þeir sem ráðnir eru í tollstöður skulu uppfylla umrædd skilyrði, sbr. 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983 um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl.

3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum, hljóðar svo:

„Almenn skilyrði til þess að fá skipun, setningu eða ráðningu í stöðu eru þessi:
1. 21 árs aldur. Þó má víkja frá þessu aldurslágmarki um vélritunar-, afgreiðslu- og sendilsstörf eða önnur svipuð störf.

[. . .]

2. Lögræði. Þó gildir lögræðiskrafan ekki, þegar undanþága er gerð samkvæmt 1. tölulið.

3. Nauðsynleg heilbrigði, andleg og líkamleg, til þess að gegna þeim starfa, sem hverju sinni er um að ræða.

4. Íslenskur ríkisborgararéttur. Víkja má þó frá þessu ákvæði, ef telja má sérstaklega eftirsóknarvert að fá erlendan ríkisborgara til að gegna starfa til bráðabirgða, en eigi má skipa hann fyrr en hann hefur öðlast íslenskan ríkisborgararétt.

5. Almenn menntun og þar að auki sú sérmenntun, sem lögum samkvæmt er krafist eða edli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans.

6. Fjárforræði, ef stöðu fylgja fjárreiður, svo sem gjaldkera- eða innheimtustörf, eða ef svo er fyrir mælt í lögum eða sérstök ástæða þykir til að gera þá kröfu.

Nú hefur umsækjandi um starf hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað, slíkan sem um ræðir í 1. málsgrein 68. gr. almennra hegningarlaga, og telst hann þá ekki fullnægja starfsskilyrðum.

[. . .]“

Í 4. gr. sömu laga segir svo:

„Nú er maður skipaður í stöðu, og ber þá að líta svo á, að hann skuli gegna stöðunni, þar til eitthvert eftirgreindra atriða kemur til:

[. . .]

2. að hann fullnægir ekki skilyrðum 3. gr. laga þessara [. . .]“

40. gr. tollalaga nr. 55/1987 hljóðar svo:

„Við embætti tollstjórans í Reykjavík skal vera tollskóli er veiti tollstarfsmönnum kennslu í tollfræðum.

Gera má það að skilyrði fyrir veitingu í fasta stöðu að viðkomandi hafi lokið prófi frá skólanum.

Ráðherra setur reglugerð um námstilhögun og prófkröfur í skólanum.“

Samkvæmt 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983, um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl., verða þeir, sem ráðnir eru í tollstöður við tollendurskoðun og tollgæslu, að fullnægja ákveðnum skilyrðum, auk almennra skilyrða 3. gr. laga nr. 38/1954. 13 gr. hljóðar svo:

„Þeir sem ráðnir verða í tollstöður við tollendurskoðun eða tollgæslu skulu auk almennra skilyrða 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

1. Umsækjandi skal hafa lokið grunnskóla, fjölbrautaskóla, menntaskóla eða sérskóla er veiti sambærilega menntun. Sérstök áhersla er lögð á góða kunnáttu í íslensku. Skal honum skylt að gangast undir hæfnispróf í íslensku og vélritun. Umsækjandi skal hafa vald á einhverju Norðurlandamálanna, ensku eða þýsku.
2. Umsækjandi um stöðu tollgæslumanns skal auk skilyrða 1. tl. fullnægja þeim skilyrðum að vera á aldrinum 20–30 ára, andlega og líkamlega heilbrigður og skal honum skylt að gangast undir læknisskoðun trúnaðarlæknis sé þess krafist. Jafnframt skal hann hafa almenn öikumansréttindi til bifreiðaaksturs og vera syndur.

Heimilt er að víkja frá einstökum skilyrðum 1. mgr. ef sérstakar ástæður mæla með því.“

16. gr. sömu reglugerðar hljóðar svo:

„Eigi skal ráða eða skipa í fastar tollstöður við tollendurskoðun eða tollgæslu aðra en þá sem staðist hafa próf frá tollskólanum. Víkja má frá þessu ákvæði ef sérstaklega stendur á.““

V.

Ég tók sérstaklega til meðferðar í álitinu auglýsingu stöðunnar og undirbúning málsins að öðru leyti. Þá fjallaði ég um ákvörðun um veitingu stöðunnar. Loks tók ég til umfjöllunar svör við umsóknum um auglýsta stöðu og rétt til miskabóta til þeirra, sem brotið er á við stöðuveitingar. Sagði svo um þessa fimm þætti í álitinu mínu, dags. 9. október 1992:

„1. Auglýsing stöðunnar.

Eins og getið er um hér að framan, þá var í ágúst mánuði 1990 auglýst í Morgunblaðinu, Þjóðviljanum, Tímanum og Alþýðublaðinu, að staða tollvarðar við embætti lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli væri laus til umsóknar. Tollstaðan var hins vegar ekki auglýst í Lögbirtingablaðinu. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og

skyldur starfsmanna ríkisins er hins vegar skylt að auglýsa lausa stöðu í Lögbirtingablaði, venjulega með fjögurra vikna fyrirvara, enda þótt staðan sé einnig auglýst á annan hátt. Verður að telja það annmarka á auglýsingu stöðunnar að þessum lögboðna auglýsingarhætti skuli ekki hafa verið fylgt.

2. Málsmeðferð að öðru leyti.

Skila bar umsóknum á skrifstofu lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli fyrir 1. september 1990. 12 manns sóttu um stöðuna. Hinn 11. september 1990 ritaði lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli utanríkisráðuneytinu bréf og segir þar, að aðeins B og A komi til greina við val í umrædda stöðu, þar sem aðrir umsækjendur hafi ekki lokið skólagöngu, sem áskilin sé í 1. tl. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983.

Þau gögn og upplýsingar, er fylgdu umræddum umsóknum, voru í flestum tilvikum ófullnægjandi. Varð á grundvelli þeirra ekki gengið úr skugga um, hvort umsækjendur uppfylltu lögboðin hæfisskilyrði til þess að fá ráðningu í tollstöðu.

Þegar í lögum eða reglugerð er sett skilyrði um hæfi til að gegna stöðu, verður að gera þá kröfu til stjórnvalds, sem stöðu veitir, að það staðreyni, hvort umsækjendur uppfylli sett skilyrði. Í þeirri skyldu stjórnvalds felst, að það verður að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin, eftir atvikum með því að kalla að eigin frumkvæði eftir upplýsingum og gögnum, ef upplýsingar skortir.

Umsóknum margra umsækjenda fylgdu ekki prófskírteini og önnur gögn um áskilda menntun og réttindi. Þá vantaði einnig sakavottorð til sönnunar því, að umsækjandi hefði ekki verið sviptur réttindum skv. 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í 1. tl. 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983 kemur fram, að leggja beri sérstaka áherslu á góða kunnáttu í íslensku. Mjög fáir umsækjendur létu skírteini fylgja umsóknum sínum og verður t.d. ekki séð, að C, sem ráðinn var, hafi skilað prófskírteinum. Umsækjendum um tollstöður er skylt að gangast undir hæfnispróf í íslensku og vélritun, óski veitingarvaldshafi þess. Ekki kemur fram af gögnum máls að slíkt hæfnispróf hafi verið haldið. Liggur því ekki fyrir að utanríkisráðuneytið hafi haft nauðsynlegar upplýsingar um kunnáttu í íslensku og vélritun. Gögn skorti og um, hve færir umsækjendur væru í erlendum tungumálum, en skv. 1. tl. 1. mgr. 13. gr. skyldi umsækjandi hafa vald á einhverju Norðurlandamálanna, ensku eða þýsku.

Í bréfi utanríkisráðuneytisins, dags. 24. október 1991, segir, að í utanríkisráðuneytinu hafi verið talið, að þar sem C hygðist „starfa til frambúðar“, hafi borið að ráða hann. Af gögnum málsins kemur hins vegar ekki fram, að kannað hafi verið, hvort umsækjendur hygðust „starfa til frambúðar“, enda virðast umsækjendur ekki hafa verið kallaðir í viðtöl.

Samkvæmt framansögðu var verulegur annmarki á undirbúningi málsins.

3. Ákvörðun um veitingu stöðunnar.

Samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er það gert að skilyrði, að umsækjandi hafi almenna menntun og þar að auki þá sérmenntun, sem lögum samkvæmt er krafist til óaðfinnanlegrar rækslu starfans. Í 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983, um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl., er þess krafist, að umsækjandi hafi lokið grunnskóla og fjölbrautaskóla, menntaskóla eða sérskóla, er veitir sambærilega menntun. Samkvæmt umsögn lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli 11. september 1990 uppfylltu aðeins B og A þessi almennu menntunarskilyrði reglugerðarinnar. C, sem ráðinn var í tollstöðuna, hafi hins vegar ekki uppfyllt þessi skilyrði um menntun, þar sem hann hefði ekki lokið fjölbrautaskóla, menntaskóla eða sérskóla, er veitir sambærilega menntun. Hafa ekki komið fram gögn um annað en að í umsögn lögreglustjórans sé þarna rétt frá greint.

Í 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983 segir: „Heimilt er að víkja frá einstökum skilyrðum 1. mgr., ef sérstakar ástæður mæla með því.“ Almenn hæfisskilyrði eru í eðli sínu lögfest lágmarksskilyrði, sem opinberir starfsmenn þurfa að uppfylla til þess að geta fengið starf og haldið því. Til þess að heimilt sé að víkja frá almennum hæfisskilyrðum á grundvelli undantekningarreglu, sem bundin er við „sérstakar ástæður“, verða því að liggja fyrir veigamikil og málefnaleg sjónarmið. Af hálfu utanríkisráðuneytisins hafa ekki verið færð fram nein gögn eða rök, sem geta réttlætt að vikið væri frá almennum menntunarskilyrðum tollvarða skv. 1. tl. 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983, en þar ber að hafa í huga að tveir umsækjendanna uppfylltu þessi hæfisskilyrði.

Í 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983, sbr. 2. mgr. 40. gr. tollalaga nr. 55/1987, eru ákvæði um sérmenntun tollvarða. Þar segir, að „eigi [skuli] ráða eða skipa í fastar tollstöður . . . aðra en þá sem staðist hafa próf frá tollskólanum“. Enginn umsækjenda uppfyllti þetta skilyrði 16. gr. Átti utanríkisráðuneytið því tveggja kosta vöð, annað hvort að auglýsa stöðuna á ný eða þá að víkja frá nefndu skilyrði í 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983 samkvæmt heimild í 2. málslíð 16. gr., teldi ráðuneytið það réttlætlanlegt. Upplýst hefur verið, að þegar svo háttar, að enginn umsækjenda um tollstöðu hefur lokið Tollskóla ríkisins, sé nokkuð algengt að láta við það sitja að ráða umsækjanda, sem aðeins uppfyllir menntunarskilyrði 1. og 2. tl. 13. gr. reglugerðar 85/1983. Sé þá lítið á fyrstu tvö starfsár viðkomandi starfsmanns sem reynslutíma, sbr. 15. gr. reglugerðar nr. 85/1983, og starfsmanni gert að sækja nám við Tollskóla ríkisins, sbr. 3.–5. gr. reglugerðar 85/1983.

Miðað við venjubundna framkvæmd og túlkun 2. málslíðar 16. gr. reglugerðar nr. 85/1983 gat utanríkisráðuneytið, eins og á stöð, vikið frá því skilyrði, að umsækjandi skyldi hafa lokið prófi frá tollskólanum, og ráðið einhvern af þeim, er uppfyllti hin almennu skilyrði um menntun.

Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, var B sá umsækjenda, er komst næst því að uppfylla fyrrnefnd skilyrði um menntun. Hann hafði lokið grunnskóla og iðnskóla. Hann hafði einnig lokið fyrri önn tollskólans og lokið þar prófum með viðunandi árangri, að undanskildu prófi í tollskýrslugerð, sem hann gat ekki lokið vegna veikinda, sbr. bréf lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli, dags. 11. september 1990. Þrátt fyrir það var C ráðinn í tollstöðuna, þó að ljóst væri af gögnum málsins, að hann uppfyllti hvorki hin almennu skilyrði 1. tl. 1. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983 um menntun né hefði sótt nám í Tollskóla ríkisins. Hefur utanríkisráðuneytið heldur ekki sýnt fram á, að fyrir hafi legið neinar þær ástæður, sem réttlætt gátu, að á grundvelli 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 85/1983 væri vikið frá fyrrnefndum menntunarskilyrðum.

Til viðbótar því, sem að framan greinir, er ástæða til að leggja áherslu á, að stjórnvald, sem stöðu veitir, hefur ekki frjálssar hendur um val milli umsækjenda, þegar fleiri en einn hæfur umsækjandi sækir um stöðu. Það er grundvallarregla í stjórnsýslurétti, að þegar svo stendur á, beri að velja þann umsækjanda, sem hæfastur verður talinn á grundvelli málefnalegra sjónarmiða um menntun, reynslu, skólagöngu, hæfni og aðra persónulega eiginleika, er máli skipta. Engin gögn eða upplýsingar hafa komið fram um, að veiting umræddrar stöðu hafi verið á slíkum grunni.

Það er samkvæmt framansögðu skoðun mín, að umrædd stöðuveiting hafi verið ótæk bæði um undirbúning og niðurstöðu, þar sem þar hafi í veigamiklum atvridum verið brotið í bág við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.

4. Svör við umsóknum um auglýsta stöðu.

Ganga verður út frá þeirri meginreglu, að hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvöld, eigi rétt á skriflegu svari hlutadeigandi stjórnvalds. Í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti bar að gera þeim, er ekki fengu stöðuna, grein fyrir því bréflaga, hvað hefði ráðið vali stjórnvalds í stöðuna.

5. Réttur til miskabóta.

Þegar við stöðuveitingu hefur verið gengið fram hjá þeim umsækjanda, sem hæfastur er, getur það bakað stjórnvaldi bótaskyldu gagnvart honum, ef fjártjón sannast. Slíkur bótaréttur er umsækjanda hins vegar oft haldlítill, þar sem iðulega er aðeins um miska að ræða. Í nágildandi lögum er ekki að finna viðhlítandi lagaheimild til að bæta miska í slíkum tilvikum, þegar frá eru talin lög nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (sjá 2. tl. 1. mgr. 6. gr., sbr. 22. gr. laganna). Það er skoðun mín, að í lögum ætti að vera víðtækari heimild en nú er til að bæta miska, þegar stjórnvöld hafa brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar. Tel ég rétt að koma þeirri skoðun minni á framfæri við Alþingi og fjármálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.“

VI.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Það er niðurstaða athugana minna, að stöðuveitingu þeirri, sem kvörtun A lýtur að, hafi verið áfátt bæði um undirbúning og niðurstöðu, þar sem hún hafi í veigamiklum atviki brotið í bág við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Eru það tilmæli mín til utanríkisráðuneytisins, að í framtíðinni verði við stöðuveitingar lögð til grundvallar þau sjónarmið, sem ég hef gert grein fyrir í álitinu þessu. Jafnframt vek ég athygli Alþingis og fjármálaráðherra á þeirri skoðun minni, að í nágildandi lögum sé ekki viðhlítandi heimild til að bæta miska, þegar stjórnvöld hafa brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar.“

VII.

Hinn 18. desember 1992 ritaði ég fjármálaráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu. Ítrekaði ég fyrirspurn mína með bréfi, dags. 2. mars 1993.

Svar fjármálaráðuneytisins er dagsett 12. mars 1993 og hljóðar svo:

„Vísað er til bréfs yðar, hr. umboðsmaður, dags. 2. mars s.l., þar sem þér ítrekið fyrirspurn yðar varðandi hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu yðar í máli [A].

Ráðuneytið þakkar ábendingar yðar í málinu og vill upplýsa yður um að í undirbúningi er að hefja heildarendurskoðun á lögum 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum. Í tengslum við þessa heildarendurskoðun mun sérstaklega verða skoðað hvort ástæða sé til að setja í lög heimildir til að bæta miska, þegar stjórnvöld hafa brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar.

Ráðuneytið biðst velvirðingar á því hve dregist hefur að svara erindi yðar.“

15.2. Afnot og umráð prestssetursjarða. Kjör sóknarpresta.

Svör ráðuneyta við erindum, sem þeim berast.

(Mál nr. 178/1989 og 297/1990)

A, sem skipaður var sóknarprestur í X-prestakalli frá 1. júlí 1989, kvartaði yfir því, að hann hefði ekki fengið prestssetursjörðina Y afhenta, er hann tók við prestsembættinu, og að úttekt af því tilefni hefði ekki farið fram, þrátt fyrir ábendingar hans um það í bréfum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og samtölum við starfsmenn ráðuneytisins. Þá kvartaði A einnig yfir því, að ekki hefðu fengist svör við bréfum, þar sem hann óskaði eftir skýringum ráðuneytisins á því, hvers vegna úttekt hefði ekki farið fram. Í rökstuðningi sínum með kvörtuninni vísaði A m.a. til þess, að sem sóknarprestur í X-prestakalli hefði hann rétt til að fá jörðina afhenta með úttekt.

Samkvæmt lögum nr. 35/1970 skyldi prestssetur vera að Y en með lögum nr. 62/1990, er tóku gildi 1. júlí 1990, var ákveðið, að prestssetur í X-prestakalli yrði flutt að H.

Umboðsmaður taldi, að á þeim tíma, er A tók við embætti, hefði nýr sóknarprestur í þeim prestaköllum, þar sem ákveðið væri með lögum, að prestssetur skyldi vera á tiltekinni jörð, almennt átt kröfu á því að fá prestssetursjörðina afhenta, þegar hann tæki við embættinu. Hefði þessi almenna regla gilt um X-prestakall. Fram hafði komið af hálfu ráðuneytisins, að slæmt ástand íbúðarhúss á Y hefði meðal annars verið ástæða þess, að A fékk jörðina ekki afhenta. Í því sambandi tók umboðsmaður fram, að afnot og umráð sóknarprests að prestssetursjörð lytu ekki eingöngu að afnotum af íbúðarhúsnæði heldur einnig að nytjum jarðarinnar að öðru leyti, er kynnu að færa presti tekjur. Væri afnotarétturinn hluti af launakjörum sóknarpresta í þeim embættum, sem prestssetur á þújörð fylgdi að lögum.

Umboðsmaður gerði grein fyrir reglum um íbúðarhúsnæði sóknarpresta á prestssetursjörðum og benti á, að sérstakar reglur giltu um það samkvæmt lögum nr. 27/1968, um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins, þrátt fyrir að gera yrði ráð fyrir, að meginreglur ábúðarlaga giltu um afnot sóknarpresta af prestssetursjörðum. Með hliðsjón af lögum nr. 27/1968 og lagafyrirmælum um prestssetur á ákveðnum stöðum yrði að telja, að ríkið bæri að sjá viðkomandi sóknarpresti fyrir íbúðarhúsnæði og það ætti almennt að vera á prestssetrinu. Væri íbúðarhúsnæði þar ekki íbúðarháft, bæri ríkinu að leggja hlutadeigandi presti til annað húsnæði. Yrði sóknarprestur að sæta slíkri ráðstöfun að óhagræði bættu, hömluðu fjárlög viðhaldi íbúðarhúsnæðis á prestssetrinu. Taldi umboðsmaður ákvæði ábúðarlaga um húsaskyldu varðandi íbúðarhús víkja fyrir ákvæðum laga nr. 27/1968.

Það varð því niðurstaða umboðsmanns, að ástand íbúðarhúsnæðis á prestssetursjörð og lagareglur um slíkt húsnæði ættu ekki að standa í vegi fyrir því, að sóknarprestur fengi prestssetursjörð afhenta, er hann tæki við embætti. Það hefði verið á ábyrgð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að sjá um, að prestssetrið væri laust til afnota fyrir hinn nýja sóknarprest, enda hefði það verið gerlegt, eða grípa ella til þess úrræðis, sem ráðuneytið hefði að lögum til að flytja prestssetrið innan prestakallsins sem efni hefðu verið til eins og á stóð. Því hefðu skýringar ráðuneytisins í tilefni kvörtunarinnar ekki verið fullnægjandi og A því að lögum átt rétt til að fá prestssetrið Y til umráða og afnota frá því að A var skipaður sóknarprestur í X-prestakalli og þar til prestssetrið var flutt. Umboðsmaður taldi það eiga vera almenna reglu, að stjórnvald svari skriflega erindi, sem beint væri til þess með bréfi. Í þeim tilvikum þegar stjórnvald veldi þá leið að gera grein fyrir svari sínu munnlega á fundi með hlutadeigandi, yrði að gera þá kröfu, að stjórnvaldið tryggði, að fyrir lægi með skriflegum hætti, hvað fram hefði farið á þeim fundi. Ráðuneytið hefði átt að svara bréfum A með formlegu svarbréfi, fyrr en raunin varð. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að það athugaði, hvort og þá hvaða fjárhagslegu tjóni A hefði orðið fyrir vegna þess, að hann fékk Y ekki afhenta, þegar hann tók við prestsembættinu og naut ekki afnota af jörðinni, meðan þar var enn prestssetur. Leiddi sú athugun til þess að A hefði orðið fyrir fjártjóni af þessum sökum taldi umboðsmaður, að ráðuneytinu bæri að bæta honum þann skaða.

I.

Tvö álit minna á árinu 1992 vörðuðu rétt sóknarpresta til umráða og afnota prestssetursjarða (mál nr. 178/1989 og 297/1990). Þar sem fjallað er í öllum meginatriðum um sams konar úrlausnarefni í álitum þessum, tel ég nægja að greina frá öðru álitinu í skýrslu minni (mál nr. 297/1990). Ég tel þó rétt að taka fram, að sá var munur á stöðu sóknarprestanna, að annar þeirra var skipaður í embætti sitt, sbr. eftirgreint álit, en hinn var

kallaður til þjónustu samkvæmt 7. gr. laga nr. 44/1987, um veitingu prestakalla. Að því er þennan mun snerti tók ég fram, að ég teldi þá tímabindingu, sem fylgir síðarnefndu tilhöguninni, ekki skipta máli varðandi rétt prestsins til jarðarinnar.

II.

A, sóknarprestur í X-prestakalli, leitaði til mín 14. maí 1990 og bar fram kvörtun út af því, að hann hefði ekki fengið prestssetursjörðina Y afhenta, er hann tók við prestsembættinu, og að úttekt af því tilefni hefði ekki farið fram, þrátt fyrir ábendingar hans um það í bréfum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og samtölum við starfsmenn ráðuneytisins. Þá kvartaði hann einnig yfir því, að ekki hefðu fengist svör við bréfum, þar sem hann óskaði eftir skýringum ráðuneytisins á því, hvers vegna úttekt hefði ekki farið fram.

Í rökstuðningi sínum með kvörtuninni vísaði A meðal annars til þess, að sem sóknarprestur í X-prestakalli hefði hann átt rétt til að fá prestssetursjörðina afhenta með úttekt.

III.

A var skipaður sóknarprestur í X-prestakalli í Z-prófastsdæmi frá 1. júlí 1989 að telja og var skipunarbréf ráðherra gefið út 4. júlí sama ár.

Í XI. lið í 1. gr. laga nr. 35/1970 um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð sagði, að prestssetur í X-prestakalli væri á Y. Frá árinu 1960 hafði jörðin hins vegar ekki verið nýtt sem prestssetur og þegar A kom að prestakallinu, tók dóms- og kirkjumálaráðuneytið á leigu íbúðarhúsnæði fyrir hann að H og var leigusamningurinn uppegjanlegur af hálfu leigutaka og leigusala með þriggja mánaða fyrirvara.

Í frásögn A kom fram, að hann hefði skömmu eftir að hann tók við embætti 1. júlí 1989 rætt það nokkrum sinnum við prófast, hvort ekki væri til síðs að fram færi formleg úttekt á prestakallinu, er nýr prestur kæmi að því. A ritaði síðan biskupi bréf 2. janúar 1990 og lýsti þar prestssetursmálinu. Í janúarmánuði 1990 ritaði A einnig dóms- og kirkjumálaráðherra og óskaði eftir að fá ráðstöfunarrétt og umsjón Y í sínar hendur. Þessi beiðni var ítrekuð í viðtali við ráðherra um miðjan febrúar 1990. A ritaði ráðherra á ný bréf 19. mars 1990 og ítrekaði beiðni sína. Í bréfi sínu tók A fram, að hann óskaði eftir að fá umsjón prestssetursins í sínar hendur og sagði síðan:

„Af ýmsum ástæðum, sem ég rek ekki hér, tel ég rétt að umsjón staðarins sé án frekari tafa færð á hendi sóknarprests. Þó er viðurkennt að viturlagt geti verið að bíða enn um stund með uppbyggingu prestsseturs á jörðinni, í ljósi þeirra breytinga er lesa má um í nýju stjórnarfrumvarpi kirkjumálaráðherra um skipan prestakalla. Í öllu falli verður ekki við það unað, á grundvelli gildandi laga, að leigusamningur verði endurnýjaður við núverandi leigulíða af núverandi leigusala, sem er kirkjumálaráðuneytið fyrir hönd Kirkjueignasjóðs. Sá samningur rennur út í byrjun júní, eða eftir rúmlega tvo mánuði.“

A sendi prófastinum í Z-prófastsdæmi bréf 3. apríl 1990 og ítrekaði beiðni sína um að úttekt færi fram á prestssetursjörðinni Y, miðað við afhendingu eigi síðar en á fardögum 1990. Þá yrði jafnframt tekin afstaða til þess, hvaða bætur hann ætti að hljóta fyrir að fá ekki löglegt prestssetur sitt í hendur strax 1. júlí 1989 til fullra afnota og ráðstöfunar. Í frásögn A sagði, að prófastur hefði komið erindi þessu á framfæri við dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

A hafði ekki fengið svör dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við framangreindum kröfum, þegar hann bar fram kvörtun sína 14. maí 1990.

IV.

Með bréfi, dags. 18. júní 1990, óskaði ég eftir því við dóms- og kirkjumálaráðuneytið, að það léti mér í té gögn þau og upplýsingar, er vörðuðu mál þetta. Sérstaklega óskaði ég

eftir upplýsingum um, hvort bréfi A frá 19. mars 1990 hefði verið svarað, og ef svo væri ekki, hvað liði afgreiðslu þess.

Ráðuneytið svaraði beiðni minni með bréfi, dags. 13. júlí 1990, og með því var mér sent afrit af svohljóðandi bréfi, sem ráðuneytið hafði ritað A þann sama dag:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 19. mars s.l., þar sem þér óskið eftir að yður verði veittur „umsjónar- og ráðstöfunarréttur“ yfir jörðinni [Y].

Til glöggvunar er rétt að rifja upp nokkur atriði, er snerta þetta mál. Með lögum nr. 35/1970 voru [Y-] og [T-prestaköll] í [Z-prófastsdæmi] sameinuð með prestsbústað á [Y]. Þáverandi prestur í [T-prestakalli] og forveri yðar, sr. [N] kaus að sitja áfram á [T] eftir umrædda sameiningu þar til hann lét af embætti. [Y] hefur verið í tímabundinni ábúð á meira en 25 ár. Núverandi ábúandi [Y] [S] hefur haft jörðina á leigu frá árinu 1976. Samkvæmt leigusamningi gerðum það ár, miðast leiga við fardaga og framlengist sjálfkrafa um eitt ár, sé henni ekki sagt upp. Þér voru skipaður sóknarprestur í [X-prestakalli] frá og með 1. júlí 1989 og hefði því fyrst komið til greina að segja upp leigusamningi við [S] miðað við fardaga 1990.

Íbúðarhúsið á [Y] er það lélegt, að það telst ekki boðlegur prestsbústaður. Ekki var talið borga sig að gera við hann til þeirra nota. Af þessum ástæðum gátuð þér ekki búið á jörðinni við óbreyttar aðstæður. Yður stóð til boða að búa á [T] fyrst um sinn, þar sem íbúðarhúsið var í íbúðarhæfu ástandi. Niðurstaðan var hins vegar sú, að tekið var á leigu húsnæðið [V] til nota sem prestsbústaður til bráðabirgða og var sú ráðstöfun gerð í samræði við yður.

Síðastliðið voru samþykkt á Alþingi ný lög um skipan prestakalla og prófatsdæma, sbr. lög nr. 62/1990. Samkvæmt hinum nýju lögum skal prestssetur [X-prestakalls] vera á [H] og hefur þegar verið auglýst eftir húsnæði fyrir prestsbústað þar. Með hliðsjón af þessari breytingu, þóttu ekki vera rök til þess, að jörðin yrði tekin út í hendur yðar í vor. Hitt er ljóst, að taka þarf ákvörðun um framtíð [Y] í ljósi hinnar breyttu skipanar og mun það verða gert í samræði við yfirstjórn kirkjunnar.

Að lokum skal tekið fram, að enda þótt bréfi yðar frá 19. mars s.l., hafi ekki verið bréflega svarað fyrir en nú, hefur ráðuneytið gert yður grein fyrir framangreindum atriðum í viðtölum.“

Að fengnu þessu svári ráðuneytisins gaf ég A með bréfi, dags. 11. september 1990, kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi ráðuneytisins, áður en ég tæki ákvörðun um framhald málsins af minni hálfu. Athugasemdir A bárust mér í bréfi, dags. 17. september 1990. Kom m.a. fram af hans hálfu, að ráðuneytið hefði þurft að styðja staðhæfingu sína um ástand prestsbústaðar sterkari rökum og yngri skoðunargerð en sú síðasta væri frá 1976. Aldrei hefði reynt á það, hvort hann hefði getað tekið búsetu á jörðinni. Vegna skírskotunar ráðuneytisins til laga nr. 62/1990 benti A á, að þau lög hefðu tekið gildi 1. júlí 1990 og því hefði ekki verið mögulegt fyrir ráðuneytið að fresta úttekt nema byggja þá fyrst á frumvarpsdrögum, síðar frumvarpi og síðast lögum, sem ekki höfðu tekið gildi.

A tók og fram í bréfi sínu, að hann kannaðist við að eitthvað af því, sem greindi í bréfi ráðuneytisins, hefði komið fram á fundum hans með ráðherra og starfsmönnum ráðuneytisins um málið, en ekkert af því hefði verið lagt fram á fundunum með ótvíráðum hætti af hálfu ráðuneytisanna. Útilokað væri því að vísa til þess, eins og um embættisfærslu hefði verið að ræða.

Með bréfi, dags. 28. desember 1990, óskaði ég eftir því í samræmi við 9. gr. laga nr. 13/1987, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Jafnframt

óskaði ég eftir því, að ráðuneytið skýrði, hvaða rétt sóknarprestur hefði til prestsseturs, sem jafnframt er bújörð, og til að ráðstafa jarðarnytjum og hlunnindum, svo sem með framleiðu til annarra, og hvernig færi um kostnað vegna framkvæmda við íbúðarhúsnæði á prestssetri. Þá óskaði ég sérstaklega eftir upplýsingum um eftirfarandi:

- „a) Hvaða lagaheimildir, aðrar en 14. gr. laga nr. 35/1970 um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð, hafi á árinu 1989 heimilað að vikið væri frá ákvæðum 1. gr. laga nr. 35/1970 um staðsetningu prestssetra.
- b) Hvort teknað hafi verið ákvarðanir samkvæmt 14. gr. laga nr. 35/1970 um flutning á prestssetrinu að [Y] á annan stað í prestakallinu.
- c) Hvort [A] hafi, áður en hann hlaut skipun í embætti sóknarprests í framangreindu prestakalli, verið gerð grein fyrir því að hann fengi ekki prestssetursjörðina [Y] til afnota.
- d) Hvort þeim sóknarprestum, sem ekki hafa átt þess kost að fá lögákveðnar prestssetursjarðir til afnota, hafi með einhverjum hætti verið bætt tekjutap af þeim sökum, þegar um það hefur verið að ræða.“

Ég ítrekaði með bréfum, dags. 19. mars og 22. maí 1991, tilmæli mín um að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunarinnar í samræmi við bréf mitt frá 28. desember 1990. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með svohljóðandi bréfi, dags. 3. september 1991:

„Undir öllum venjulegum kringumstæðum hefur prestur rétt til prestsseturs og til ábúðar á prestssetursjörð. Aðstæður geta þó í undantekningartilvikum verið með þeim hætti, að ekki sé unnt að veita presti umráð prestsseturs og jarðar, þegar hann tekur við embætti. Einkum á þetta sér stað og svo var í því tilviki, sem hér um ræðir, þegar prestssetursjörð hefur ekki verið setin af presti um langan tíma og ekki gefst ráðrúm til að segja upp leigusamningum í tæka tíð og tryggja fjárveitingu til nauðsynlegra endurbóta á prestsbústað. Meðan slíkt ástand varir er reynt að bæta presti það óhagræði, sem af hlýst, m.a. með því að útvega annað íbúðarhúsnæði í staðinn með ekki lakari leigukjörum, en samkvæmt reglugerð um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins nr. 334/1982. Rétt er að taka fram, að lög um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins nr. 27/1968 og áður nefnd reglugerð, sem sett var á grundvelli þeirra, hafa verið talin gilda um prestsbústaði, hvort sem þeir eru á prestssetursjörð eða ekki. Samkvæmt 7. gr. laganna greiðir ríkissjóður alla skatta og skyldur, svo og viðhaldskostnað af prestsbústöðum. Einnig hefur ráðuneytið talið sér skylt að hlíta ákvæðum 8. gr. laganna, þar sem segir, að bygging og viðhald íbúðarhúsnæðis er lögin taki til, svo og endurbætur á því skuli vera innan ramma fjárlaga. Varðandi byggingu prestsbústaða gilda einnig lög um opinberar framkvæmdir nr. 63/1970. Með vísan til laga nr. 27/1968 og að nokkru leyti laga nr. 63/1970 telur ráðuneytið, að sóknarpresti sem býr á prestssetursjörð sé ekki heimilt að ráðast í nýbyggingu, endurbætur og viðhald á íbúðarhúsnæði á prestssetursjörð, sem kostar verulega fjármuni án leyfis ráðuneytisins.

Um samskipti sóknarprests er situr prestssetursjörð og ráðuneytis, gilda reglur ábúðarlaga að því marki, sem við getur átt. Sóknarprestur hefur ekki rétt til að framleigja jarðarafnot og hlunnindi, nema með samþykki ráðuneytis, sbr. ákvæði 26. gr. ábúðarlaga. Þó hefur verið talið átölulaust, að prestur leigi afnot af slægjum, grasnytjar og þess konar jarðarafnot, án sérstaks leyfis, ef leigutíminn er ekki lengri en eitt ár.

Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til sr. [A] dags. 13. júlí 1990 hefur [Y] ekki verið setinn af presti í áraðir og því edlilegt að um jörðina væri gerðir samn-

ingar um tímabundna ábúð. Í samningi þar að lútandi var hefðbundið ákvæði um heimild til uppsögn samnings miðað við fardaga. Ráðuneytinu barst fyrst vitneskja um val sr. [A] til embættis sóknarprests í [Y-prestakalli] eftir fardaga 1989. Lög nr. 62/1990 voru samþykkt á vörþingi 1990 og með þeim var [Y] aflagður sem prestssetursjörð. Það kom því ekki til þess, að sr. [A] tæki við umráðum jarðarinnar á fardögum 1990.

Eftirfarandi eru svör ráðuneytisins við spurningum yðar a) til d)

a. Ástand íbúðarhússins á [Y] er með þeim hætti, að það er ekki boðlegt sem prestsbústaður. Fyrir lá, að mjög kostnaðarsamt yrði að gera við húsið þannig það væri presti bjóðandi. Reyndar var afstaða ráðuneytisins sú, að hagkvæmara væri að reisa nýjan prestsbústað á staðnum. Eins og áður sagði hefur ráðuneytið talið sér skylt að hlíta 8. gr. laga nr. 27/1968, þess efnis að bygging, viðhald og endurbætur á embættisbústöðum skuli vera innan fjárlaga. Í fjárlögum 1989 var ekki fyrir hendi fjárveiting til þess að gera sóknarpresti mögulegt að búa á staðnum þannig að unnt væri að fullnægja 1. gr. laga nr. 35/1970 að þessu leyti.

b. Ekki var tekin ákvörðun samkvæmt 14. gr. laga nr. 35/1970 um flutning á prestssetrinu frá [Y] á annan stað í prestakallinu. Hins vegar var forvera sr. [A], sr. [N] samkvæmt eigin ósk heimilað að búa áfram á jörðinni [T] eftir setningu laganna og þar til hann lét af prestsskap 1987.

c. Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins til sr. [A] dags. 13. júlí 1990, gerði ráðuneytið honum munnlega grein fyrir afstöðu þess til ástands íbúðarhússins á [Y] og þeim vandkvæðum, sem væru á því að afhenda honum jörðina með edlilegum hætti. Ráðuneytið telur sennilegt, þótt það geti ekki stutt það gögnum, að um þetta hafi verið rætt áður en hann hlaut skipun í embættið.

d. Í þeim fáu tilvikum, þar sem svo stendur á, að prestur hefur ekki getað flutt á prestssetursjörð þegar hann tekur við embætti, hefur ráðuneytið reynt með einhverjum hætti að bæta viðkomandi presti, það óhagræði, sem hann verður fyrir vegna þess. Geta má þess, að í því tilviki sem hér um ræðir var íbúðarhúsið [V] tekið á leigu og endurleigt sr. [A] án endurgjalds. Við gerð aksturssamnings við hann, var einnig tekið tillit til hærri akstursskostnaðar vegna þess að hann bjó ekki á prestsetursjörðinni.“

Ég gaf A með bréfi, dags. 5. september 1991, kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi ástæðu til að gera í tilefni af framangreindu bréfi ráðuneytisins. Athugasemdir bárust ekki frá A.

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 12. mars 1992, var svohljóðandi:

„Eins og áður er fram komið, var A skipaður til að vera sóknarprestur í X-prestakalli frá 1. júlí 1989 að telja. Samkvæmt XI. lið í 1. gr. laga nr. 35/1970, um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð, skyldi prestssetur í X-prestakalli vera á Y. Með lögum nr. 62/1990 um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands, sem tóku gildi 1. júlí 1990, voru gerðar breytingar á skiptingu Z-prófastsdæmis í prestaköll og prestssetur í X-prestakalli flutt frá Y að H.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 13. júlí 1990 segir, að með lögum nr. 35/1970 hafi Y- og T-prestaköll í Z-prófastsdæmi verið sameinuð og ákveðið að prestssetur skyldi vera á Y. Hinu sameinaða prestakalli var síðan þjónað af þeim presti, sem áður hafði setið í T-prestakalli, og kaus hann að sitja á T þar til hann lét af embætti. Samkvæmt skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var þrátt fyrir þetta ekki neytt heimildar 14. gr. laga nr. 35/1970 til að flytja prestssetrið á Y á annan stað í prestakallinu. Verður því að

miða við, að jörðin Y hafi að lögum verið prestssetur í X-prestakalli hinn 1. júlí 1989, þegar A var skipaður sóknarprestur þar.

Í lögum nr. 46/1907 um laun sóknarpresta segir svo í 4. gr.:

„Þar sem presturinn hefur hingað til haft ákveðið prestssetur heldur hann ábúðarrétti á því framvegis.“

Í lögnum eru síðan reglur um, hvernig prestur skuli taka afgang af prestssetrið, lóðargjöld á landi þess og arð af ítökum, sem prestur notar sjálfur. Með lögum nr. 71/1919 um laun embættismanna og síðar lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna urðu breytingar á launakjörum presta, en í þeim lögum hefur ekki sérstaklega verið fjallað um rétt presta til prestssetra og afnot þeirra af þeim.

Ákvæði laga nr. 46/1907 eru ekki skýr um rétt þeirra presta, sem tekið hafa við embætti eftir gildistöku laganna, til prestssetra og umráða yfir þeim.

Í lögum nr. 35/1970 og lögum um sama efni, sem áður giltu, var ákveðið, hvar prestssetur skyldu vera. Að öðru leyti en að framan greinir voru ekki bein ákvæði í lögum um rétt sóknarpresta til prestssetra, þar til ákvæði 8. gr. laga nr. 62/1990 tóku gildi 1. júlí 1990, en þar segir:

„Þar sem prestssetur er samkvæmt lögum þessum er presti skylt að hafa aðsetur og lögheimili, nema biskup heimili annað um stundarsakir, að fenginni umsögn prófests og viðkomandi sóknarnefnda.“

Um réttindi og skyldur presta gagnvart prestssetursjörðum gilda ákvæði ábúðarlaga og annarra laga eftir því sem við getur átt. Leigugjald af prestssetursjörðum skal ákveðið með reglugerð, sem kirkjumálaráðherra setur, að fenginni umsögn biskups.

Farprestur (skv. 9. gr.) njóti sambærilegra húsnæðiskjara og sóknarprestar.

Eigi má ráðstafa prestssetri til langframa nema til þess komi samþykki biskups, að fenginni umsögn viðkomandi prófests, héraðsfundar og sóknarnefnda í viðkomandi prestakalli, svo og samþykki þess prests er veitingu hefur fyrir viðkomandi brauði.

Ráðherra er heimilt, að fenginni umsögn biskups og hlutaðeigandi prófests, sóknarnefndar og sóknarprests, að flytja prestssetur til innan prestakalls. Ákvörðun um þetta efni skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.“

Þrátt fyrir að ekki nyti við sérstakra lagaákvæða, utan 4. gr. laga nr. 46/1907, um rétt sóknarpresta til prestssetra fyrir gildistöku laga nr. 62/1990 hefur í framkvæmd verið litið svo á, að prestssetur fylgdu þeim prestsembættum, þar sem prestssetur hafa verið lögákvæðin, og að afnotaréttur af prestssetri væri hluti af kjörum viðkomandi sóknarprests. Rétt er að vitna hér til eftirfarandi orða í álitserð nefndar, sem dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði 24. október 1980 til að kanna starfskjör presta þjóðkirkjunnar, en álitserð nefndarinnar er dagsett 27. október 1986. Á bls. 101 í álitserðinni segir:

„Fyrrum fylgdi jarðnæði nær öllum prestaköllum í landinu og ennþá flestum prestaköllum til sveita, í mörgum tilfellum góðjarðir að fornu og nýju. Jarðirnar voru hluti af þeirri heild sem prestar höfðu sér til framfærslu og reksturs embættisins . . . og þar sem jarðir fylgja prestssetrum enn eru þær hluti af því embætti sem presturinn fær veitingu fyrir, nýtur ábata af og ber fulla ábyrgð á. Hið sama gildir um ítök og hlunnindi er jörðum þessum fylgja.“

Ég tel með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan, að ganga verði út frá því, að á þeim tíma, sem hér skiptir máli, þ.e. 1. júlí 1989, hafi nýr sóknarprestur í þeim prestaköllum, þar sem ákveðið var með lögum að prestssetur skyldi vera á tiltekinni jörð, almennt átt kröfu á því að fá prestssetursjörðina afhenta, þegar hann tók við embættinu. Gilti þessi almenna regla um X-prestakall.

Kemur þá til athugunar, hvort þær ástæður, sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið færir fram til stuðnings því að A fékk ekki prestssetursjörðina Y afhenta, þegar hann tók við starfi sóknarprests 1. júlí 1989, hafi heimilað að vikið væri frá þeirri almennu reglu, er greinir hér að framan.

Fram kemur í skýringum ráðuneytisins, að íbúðarhúsið á Y hafi ekki verið boðlegt sem prestsbústaður, þegar A tók við prestakallinu. Af bréfum ráðuneytisins má ráða, að meðal annars hafi ástand íbúðarhússins á Y verið ástæða þess, að ráðuneytið féllst ekki á að afhenda A prestssetursjörðina, þannig að hann fengi venjubundin afnot og ráðstöfunarrétt jarðarinnar.

Umrád og afnot sóknarprests af prestssetursjörð lúta ekki eingöngu að afnotum af íbúðarhúsnæði á jörðinni, heldur á sóknarprestur kost á að nýta jörðina að öðru leyti, þ.m.t. hlunnindi hennar. Slíkt afnot kunna að færa prestinum tekjur, sem samkvæmt núverandi framkvæmd koma til viðbótar föstum launum sóknarprests. Þessi afnotaréttur af prestssetursjörð er því hluti af launakjörum sóknarpresta í þeim embættum, sem prestssetur á bújörð fylgir að lögum.

Þrátt fyrir að gera verði ráð fyrir því að meginreglum gildandi ábúðarlaga á hverjum tíma sé fylgt um afnot sóknarpresta af prestssetursjörðum og um réttindi og skyldur presta, að því er til jarðarinnar tekur, gilda sérstakar reglur um íbúðarhúsnæði sóknarpresta á prestssetursjörðum, eins og dóms- og kirkjumálaráðuneytið tekur fram í skýringum sínum. Samkvæmt lögum nr. 27/1968 um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins er það meginregla, að ríkið leggi ekki starfsmönnum sínum til íbúðarhúsnæði, nema því aðeins að þeir gegni störfum í þeim landshlutum, þar sem slíkt er nauðsynlegt vegna sérstakra staðhátta. Í lögnum eru síðan nánari reglur um byggingu og viðhald íbúðarhúsnæðis í eign ríkisins og um leigugjald fyrir það. Með hliðsjón af ákvæðum laga, sem mæla svo fyrir, að prestssetur skuli vera á tilteknum stöðum utan þéttbýlis, verður að líta svo á, að löggjafinn hafi ákveðið, að í þeim tilvikum skuli ríkið sjá viðkomandi sóknarpresti fyrir íbúðarhúsnæði og það skuli almennt vera á prestssetrinu.

Sé íbúðarhúsnæði á prestssetursjörð ekki íbúðarhæft, verður að skýra lög nr. 27/1968 á þann veg, að ríkinu beri að leggja hlutaðeigandi sóknarpresti til annað íbúðarhúsnæði með ekki lakari leigukjörum heldur en gilt hefðu um íbúðarhúsnæðið á prestssetrinu, ef það væri nothæft. Samkvæmt ákvæðum 4. og 8. gr. laga nr. 27/1968 verður bygging, viðhald og endurbætur íbúðarhúsnæðis þeirra starfsmanna ríkisins, er löggin taka til, að vera innan ramma fjárlaga. Af því leiðir, að sé íbúðarhúsnæði á prestssetursjörð óíbúðarhæft, eiga hlutaðeigandi stjórnvöld ekki kost á því að bæta úr því, fyrr en fjárveiting er veitt til þess á fjárlögum. Sá sóknarprestur, sem í hlut á, verður því að sæta því að ríkið leggi honum á meðan til íbúðarhúsnæði utan prestssetursins, enda sé honum bætt það óhagræði, sem af því kann að leiða.

Þess var áður getið, að afnot af íbúðarhúsnæði sé aðeins hluti af þeim afnotum og umráðum, sem fylgja prestssetursjörð. Ég tel að skýra verði ákvæði laga nr. 27/1968 á þann veg, að þau gangi framur reglum ábúðarlaga nr. 64/1976 um ástand íbúðarhúss, sem skylt er að láta fylgja jörð skv. 10. og 11. gr. laganna. Það er því niðurstaða mín, að ástand íbúðarhúsnæðis sóknarprests á prestssetursjörð og lagareglur um slíkt íbúðarhúsnæði eigi ekki að standa í vegi fyrir því að sóknarprestur, er fengið hefur veitingu fyrir prestakalli, sem prestssetur fylgir að lögum, fái prestssetursjörðina afhenta til afnota og umráða frá og

með þeim tíma, sem hann tekur við embættinu. Vegna sérstöðu prestssetursjarða og lögmælt hlutverks þeirra verður í samræmi við lokaákvæði 1. mgr. 5. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976 að gera þá kröfu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem fer með forræði þessara jarða, að á meðan þær eru ekki setnar af sóknarpresti sé þeim og nytjum af þeim aðeins ráðstafað til skamms tíma og sá tími miðist við að jarðirnar séu lausar til afnota fyrir nýjan sóknarprest, þegar hann tekur við embætti.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í tilefni af kvörtun A segir, að ráðuneytinu hafi ekki borist vitneskja um val A í embættið fyrr en eftir fardaga 1989. Jörðinni Y hafði þá um árabil verið ráðstafað til ábúðar til árs í senn milli fardaga og framlengdist sú leiga, væri henni ekki sagt upp. Í samræmi við ákvæði ábúðarlaga þurfti að segja upp ábúð fyrir jól, ætti hún að koma til framkvæmda á fardögum að vori. Í bréfi ráðuneytisins kemur einnig fram, að fyrirrennari A lét af prestsskap árið 1987. Í ljósi þessa hefði verið eðlilegt, að ráðuneytið hefði frá og með þeim tíma, er prestakallið losnaði, átt frumkvæði að því að afla upplýsinga um, hver væru áform þar til bærra aðila samkvæmt lögum nr. 44/1987 um veitingu prestakalla um ráðstöfun á prestsembættinu. Var og rétt, að ráðuneytið hefði frá sama tíma haft samráð við þessa aðila um ráðstöfun á prestssetursjörðinni og ráðstöfun hennar miðast við, að hún yrði tiltæk, ef sóknarprestur kæmi í prestakallið. Ber hér einnig að líta til þess, að ráðherra var með 14. gr. laga nr. 35/1970 veitt heimild til að flytja prestssetrið á hentugri stað í prestakallinu. Hefði verið rétt að beita þessu lögmælda úrræði, ef ráðuneytið taldi ekki rétt að gera breytingar á skipan afnota leiguliða af prestssetursjörðinni. Áform um lagabreytingar í þá átt að leggja af prestssetur á Y gáfu ráðuneytinu einnig tilefni til að beita áðurgreindu úrræði 14. gr. laga nr. 35/1970.

Ég hef áður lýst því, að lélegt ástand íbúðarhúsnæðis á prestssetursjörð hafi ekki á þeim tíma, sem hér um ræðir, átt að koma í veg fyrir að sóknarprestur fengi prestssetur afhent, þegar hann tæki við embætti. Það var á ábyrgð dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sem fór með forræði prestssetra, að sjá um að prestssetrið væri laust til afnota fyrir hinn nýja sóknarprest eða grípa ella til þess úrræðis, sem ráðuneytið hafði að lögum til að flytja prestssetrið innan prestakallsins. Ég tel því að þær skýringar, sem ráðuneytið hefur gefið í tilefni af kvörtun A, séu ekki fullnægjandi og A hafi að lögum átt rétt til að fá prestssetrið Y til umráða og afnota á tímabilinu 1. júlí 1989 til 1. júlí 1990, þegar prestssetrið var flutt.

A kvartar einnig yfir því, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi ekki svarað þeim bréfum, sem hann sendi ráðuneytinu um þetta mál. Eins og fram hefur komið, ritaði A ráðherra og ráðuneytinu í janúar og mars 1990, en hann hafði ekki fengið svarbréf vegna þessara bréfa, þegar hann bar fram kvörtun sína 14. maí 1990. Ráðuneytið vísar til þess, að þótt bréfunum hafi ekki verið svarað, þá hafi ráðuneytið greint A frá afstöðu sinni í samtölum, sem hann hefði átt við starfsmenn ráðuneytisins. Ráðuneytið hefur ekki lagt fram neinar skriflegar staðfestingar á því, hvað fór fram í umræddum samtölum. Ég tel að það eigi að vera almenn regla, að stjórnvald svari skriflega erindi, sem beint er til þess með bréfi. Í þeim tilvikum, þegar stjórnvald velur þá leið að gera grein fyrir svari sínu munnlega á fundi með hlutadeigandi, verður að gera þá kröfu að stjórnvaldið tryggi að fyrir liggja með skriflegum hætti, hvað fram hefur farið á þeim fundi. Ég tel að í því tilviki, sem hér er fjallað um, hefði dóms- og kirkjumálaráðuneytið átt að svara bréfum A með formlegu svarbréfi fyrr en raunin varð.

Í samræmi við það, sem að framan greinir, eru það tilmæli mín, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið taki til athugunar, hvort og þá hvaða fjárhagslegu tjóni A hafi orðið fyrir, vegna þess að hann fékk prestssetursjörðina Y ekki afhenta, þegar hann tók við prestsembættinu, og naut ekki afnota af jörðinni meðan hún var enn prestssetur. Leiði sú athugun til þess, að A hafi orðið fyrir fjártjóni af þessum sökum, tel ég að ráðuneytinu beri að bæta honum þann skaða.“

VI.

Með bréfum, dags. 1. október 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitinu mínu. Svar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 5. nóvember 1992, og hljóðar það svo:

„Vísað er til tveggja bréfa yðar, dags. 1. október sl., þar sem spurst er fyrir um hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í tilefni af álitinu yðar um kvartanir sr. [A] og sr. [B].

Af því tilefni skal tekið fram að ráðuneytið fór þess á leit við prestana að þeir sendu skriflega kröfugerð til ráðuneytisins. Að þeim fengnum voru bæði málin send ríkislögmanni til meðferðar, sbr. 2. gr. laga nr. 51/1985 um ríkislögmann. Dráttur varð þó á því að það væri gert vegna mikilla anna undirritaðs.

Þá þykir rétt að taka fram, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið mun eftirleiðis haga framkvæmd á því sviði er álit yðar taka til í fullu samræmi við nefnd álit yðar.“

16.0. Réttindi og skyldur hjóna.

16.1. Leiðrétting staðfests endurrits. Lífeyriskrafa. Málshraði. Þagnarskylda. Gagnkvæm framfærsluskylda hjóna. (Mál nr. 399/1991)

I.

Hinn 14. febrúar 1991 leitaði A til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því, að lög hefðu verið brotin á sér við meðferð skilnaðarmáls síns og fyrrverandi eiginmanns síns, B. Beindist kvörtun hennar bæði að meðferð borgardómaraembættisins í Reykjavík á málinu og meðferð dómsmálaráðuneytisins á sama máli.

Með bréfi til forseta Alþingis, dags. 16. maí 1991, tilkynnti umboðsmaður Alþingis, Gaukur Jörundsson, að hann teldi ekki rétt, að hann fjallaði frekar um mál þetta, þar sem dóttir hans, Y, fulltrúi yfirborgardómarans í Reykjavík, hefði tekið skilnaðarmál þetta fyrir í nefndu starfi, og snerti sú fyrirtaka málið.

Með bréfi forseta sameinaðs Alþingis, dags. 27. maí 1991, var Þorgeir Örlygsson, prófessor, skipaður sérstakur umboðsmaður Alþingis í máli þessu.

II.

Kvörtun A beindist einkum að eftirfarandi atriðum:

Hvað embætti yfirborgardómara varðar beindist kvörtun hennar að því, að embætti hans hefði staðfest sem rétt tvö endurrit úr hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur, sem bæði hefðu verið efnislega röng. Hélt A því fram, að annað þeirra endurrita, sem hún sagði rangt, hefði verið í höndum dómsmálaráðuneytisins, er það úrskurðaði í skilnaðarmáli hennar. Hefði endurrit þetta ásamt öðru valdið henni réttarspjöllum, þ.e. veittur hefði verið lögskilnaður í stað skilnaðar að borði og sæng, en það hefði leitt til þess, að henni hefði ekki verið úrskurðaður lífeyrir úr hendi mannsins.

Hvað dómsmálaráðuneytið varðar taldi skipaður umboðsmaður Alþingis kvörtun A einkum beinast að eftirtöldum atriðum:

Í *fyrsta lagi* að því, að efnislega rangt en staðfest endurrit úr hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur hefði verið í höndum dómsmálaráðuneytisins og lögmanns fyrrverandi eiginmanns hennar undir rekstri skilnaðarmálsins í ráðuneytinu. Hefði hið ranga vottorð verið lagt til grundvallar í málinu og valdið henni réttarspjöllum.

Í *öðru lagi* að því, að dómsmálaráðuneytið hefði við meðferð skilnaðarmálsins tekið við tilteknum málsgögnum, sem aflað hefði verið á vafasaman hátt. Gögn þessi hefðu varðað hana, en A taldi sig ekki hafa fengið aðgang að þeim.

Í *þriðja lagi* að því, að dómsmálaráðuneytið hefði við úrskurð í skilnaðarmálinu byggt tiltekna niðurstöðu, sem var A óhagstæð, á drætti málsins. Dráttur þessi hefði hins vegar að verulegu leyti verið sök dómsmálaráðuneytisins, en ekki A.

Í *fjórdða lagi* að því, að fulltrúi í dómsmálaráðuneytinu, sem með skilnaðarmálið fór, hefði talið óþarft, að A legði fram vottorð máli sínu til sönnunar, en úrskurðað á þeirri forsendu, að A hefði ekki sannað mál sitt nægjanlega.

III.

Með bréfi til dómsmálaráðuneytisins, dags. 14. mars 1991, óskaði skipaður umboðsmaður Alþingis eftir því, að sér yrðu látin í té gögn og upplýsingar um framangreint skilnaðarmál. Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 24. apríl 1991, bárust umboðsmanni skýringar ráðuneytisins og gögn málsins.

Hinn 24. september 1991 ritaði skipaður umboðsmaður Alþingis yfirborgardómaran-

um í Reykjavík bréf í tilefni kvörtunar A. Með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis óskaði hann m.a. eftir greinargerð yfirborgardómara um eftirfarandi at-
riði:

- „1. Hvernig verður skýrt misræmi það, sem fram kemur í framangreindum endurrit-
um embættis yðar af fyrirtökum umrædds hjónaskilnaðarmáls? Endurrit þessi
fylgja í ljósriti.
2. Hvernig er staðið að staðfestingu endurrita við embætti yðar? Óskast í því sam-
bandi upplýst, hvort endurrit séu jafnan samlesin af þeim, er endurritið staðfestir
og þeim, er það hefur vérlitað.
3. Er ólöglærðum aðilum skilnaðarmála, sem eigi njóta lögmannaástoðar, leiðbeint
um kröfugerð?
4. Þá óska ég eftir skýringum embættis yðar á því, hverju sæti sá langi dráttur, sem
varð á meðferð umrædds hjónaskilnaðarmáls við embætti yðar. Vek ég í því sam-
bandi athygli yðar á því, að er mál þetta var tekið fyrir 30. maí 1988, var því frest-
að til 11. júlí 1988, en það var hins vegar ekki tekið fyrir að nýju fyrr en 26. októ-
ber 1989.“

Bréfi þessu svaraði yfirborgardómari í Reykjavík með bréfi, dags. 9. október 1991,
og fylgdu bréfi hans ljósrit úr hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur. Bréf yfirborgardómara er
svohljóðandi:

„Hefi mótttekið bréf yðar dags. 24. september 1991 er varðar kvörtun [A] . . ., til
umboðsmanns Alþingis.

Svör við spurningum yðar fara hér á eftir:

Ad 1. Þegar hjónaskilnaðarmál eru tekin fyrir hér á embættinu er um fyrirtökuna
bókað í þar til gerðar bækur, bókun lesin upp og hún síðan undirrituð af aðilum og
valdsmanni. Ritari slær síðan endurrit af bókuninni inn á tölvu. Misræmi það sem er í
endurritum af fyrirtökum í hjónaskilnaðarmálinu [. . .] stafar af þeim mistökum að
ritari hefur ekki í upphafi skráð setninguna „en til vara sk.a.b.o.s.“ Þessi mistök hafa
síðan verið leiðrétt í endurriti sem staðfest var 1. febrúar 1991.

Ad 2. Staðfesting endurrita fer þannig fram að ritari prentar endurrit úr tölvu,
tekur ljósrit af viðkomandi fyrirtöku úr hjónaskilnaðarbók og fær þeim í hendur sem
staðfesta skal endurritið. Sá sem staðfestir endurritið les einn saman ljósrit úr hjóna-
skilnaðarbók og endurrit úr tölvu. Þannig fer ekki fram samlestur þess er endurritið
staðfestir og þess er það ritar. Séu endurrit af sömu fyrirtökum gefin út á ný eru þau
staðfest án samlesturs.

Ad 3. Leiðbeiningar um kröfugerð til þeirra aðila í hjónaskilnaðarmálum sem
ekki hafa ráðið sér lögmann eru yfirleitt gefnar sé eftir þeim leitað eða þyki valds-
manni ástæða til.

Ad 4. Ef annað hjóna kemur og óskar skilnaðar sér embættið um boðun hins ef
það hjóna sem mætir óskar eftir því að embættið annist boðun. Eftir að hjón hafa
bæði mætt í hjónaskilnaðarmáli má segja að hraðinn á meðferð þess ráðist af vilja
annars eða beggja. Íðulega er það svo að hjón koma og óska skilnaðar, málið tekið
fyrir og kröfur bókaðar, en síðan heyrast ekki meira frá aðilum. Í þeim tilvikum hefur
embættið ekki frumkvæði að því að boða aðila enda ekki nauðsyn að bóka um það að
aðilar hafi fallið frá kröfu um skilnað.

Í því tilviki sem hér um ræðir virðast aðilar ekki hafa mætt við fyrirtöku 11. júlí
1988 eða boðað forföll án þess að nýr tími til fyrirtöku væri ákveðinn, en ekki er hægt
að sjá hvort heldur hefur verið af bókum embættisins. Næst hefur málið verið tekið

fyrir 26. október og af bókum embættisins sést að þá hefur verið pantaður tími til fyrirtöku málsins. Við fyrirtöku þann dag mæta lögmennt f.h. hjónanna, eins og af bókunum sést. Ekki verður því annað séð en að á tímabilinu 11. júlí 1988 til 26. október 1989 hafi aðilar ekki óskað eftir fyrirtöku málsins. Embættið hefur ekki haft frumkvæði að fyrirtöku málsins samkvæmt þeim reglum sem fyrr hefur verið greint frá.

Hjálagtt er ljósrit úr hjónaskilnaðarbók embættisins af fyrirtökum í framangreindu hjónaskilnaðarmáli.“

Hinn 4. febrúar 1992 ritaði skipaður umboðsmaður Alþingis dómismálaráðherra bréf í tilefni kvörtunar A og óskaði eftir afstöðu ráðuneytisins, með vísan til 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, til eftirfarandi atriða:

„1. Var niðurstaða dómismálaráðuneytisins í umræddu skilnaðarmáli, svo sem hún birtist í leyfisbréfi því til lögskilnaðar, sem gefið var út 4. janúar 1991 og bréfi ráðuneytisins til lögmans [A], dags 8. janúar 1991, að einhverju leyti byggð á því, að ekki hefði verið gerð krafa um skilnað að borði og sæng við fyrstu fyrirtektir skilnaðarmáls þessa hjá embætti yfirborgardómarans í Reykjavík? Ef svo er, óskast upplýst, hvort dómismálaráðuneytið hafi í framkvæmd mótað eða byggt á einhverri verklagsreglu um það, hvenær slík krafa þurfi í síðasta lagi að koma fram við meðferð skilnaðarmáls hjá valdsmanni?

2. Lítur dómismálaráðuneytið svo á, að gera þurfi formlega kröfu við fyrirtekt skilnaðarmáls hjá valdsmanni um lífeyri meðan skilnaður að borði og sæng varir, þannig að rétti til lífeyris sé þá fyrirgert, ef slík krafa hefur ekki verið gerð með formlegum hætti? Eða telur ráðuneytið, að lífeyriskrafa geti falist í kröfu um skilnað að borði og sæng, þótt eigi sé lífeyriskrafan gerð með formlegum hætti og bókuð?

3. Hafði dómismálaráðuneytið undir höndum einhver gögn í umræddu skilnaðarmáli, sem [A] fékk ekki aðgang að? Ef svo er, hver voru þau gögn og af hvaða ástæðum fékk [A] ekki aðgang að gögnunum? Byggði dómismálaráðuneytið endanlega niðurstöðu sína í skilnaðarmáli þessu að einhverju leyti á slíkum gögnum?

4. Ber að líta svo á, að bréf dómismálaráðuneytisins, dags. 12. september 1990, til aðila umrædds skilnaðarmáls, hafi falið í sér tilkynningu til málsaðilanna um það, að endanleg ákvörðun hafi verið tekin um veitingu skilnaðar að borði og sæng? Ef svo er, ber þá að líta á bréf ráðuneytisins, dags. 23. nóvember 1990, til [C], hdl., sem tilkynningu um breytingu á fyrri ákvörðun og um endurupptöku málsins?

5. Í leyfisbréfi því til lögskilnaðar, sem gefið var út 4. janúar 1991, milli hjónanna [A] og [B], kemur fram, að lögskilnaður var veittur á grundvelli 35. gr. laga nr. 60/1972. Segir í bréfi dómismálaráðuneytisins til lögmans [A], dags. 8. janúar 1991, að sú ákvörðun byggist á því, að samvistarslit hefðu staðið í þrjú ár eða frá 3. janúar 1988.

Í framhaldi af þessu er spurt, hvort það sé álit dómismálaráðuneytisins, að til þeirra þriggja ára, sem nefnd eru í 35. gr. laga nr. 60/1972, beri, hvernig svo sem á stendur í hverju einstöku máli, að telja þann tíma, sem skilnaðarmál eru til meðferðar hjá valdsmanni og dómismálaráðuneyti og hvort á slíkum skilningi sé almennt byggt í framkvæmd í dómismálaráðuneytinu?

6. Var [A] undir rekstri skilnaðarmálsins í dómismálaráðuneytinu meinað, svo sem hún heldur fram, að leggja fram einhver þau gögn, sem hún taldi máli skipta? Ef svo er, hver voru þau gögn og af hvaða ástæðum var henni meinað að leggja gögnin fram í málinu?“

Framangreindu bréfi svaraði dómismálaráðuneytið með bréfi, dags. 25. maí 1992. Í bréfi dómismálaráðuneytisins, segir m.a. svo:

„Svör við spurningum yðar . . . fara hér á eftir:

1. Sú niðurstaða dómsmálaráðuneytisins, að gefa út leyfisbréf til lögskilnaðar milli ofangreindra aðila, var ekki að neinu leyti byggð á að ekki var gerð krafa um skilnað að borði og sæng við fyrstu fyrirtökur skilnaðarmálsins hjá embætti yfirborgardómarans í Reykjavík. Maðurinn krafðist lögskilnaðar á grundvelli 36. gr. laga nr. 60/1972. Þar sem maðurinn tókst ekki að sanna að skildögum þeirrar greinar væri fullnægt var lögskilnaður veittur á grundvelli 35. gr. laga nr. 60/1972, þegar samvistarslit höfðu staðið í þrjú ár eða frá því í janúar 1988, en skv. gögnum málsins eru aðilar sammála um að samvistarslit hafi orðið í janúar 1988.
2. Við fyrirtöku skilnaðarmála hjá valdsmanni ætti að bóka sérstaklega um það hvort krafist er lífeyris. Þessa er þó ekki alltaf gætt og getur farið eftir atvikum hverju sinni hvernig litið er á ef ekki er sérstaklega bókað um þetta atriði.

Sé ekki bókað sérstaklega um lífeyriskröfu en bókað að samkomulag sé um skilnaðarskilmála eða þeir tilgreindir sérstaklega myndi, nema sérstaklega stæði á, verða litið svo á að samkomulag væri milli hjóna um að lífeyrisgreiðslur ættu sér ekki stað. Ef við fyrirtöku skilnaðarmáls er einungis bókað um skilnaðarkröfu, en einhverra hluta vegna ekki bókað um skilnaðarskilmála, máli t.d. frestað til nýrrar fyrirtöku, myndi slíkt ekki hafa í för með sér að rétti til lífeyris sé þá fyrirgert, þó krafa um hann sé ekki gerð strax í upphafi.

Ráðuneytið lítur ekki svo á að krafa um skilnað að borði og sæng ein sér, feli jafnframt í sér kröfu um lífeyri.

3. Þann 10. október 1990 var af hálfu lögmanns mannsins lagt fram bréf [D], geðlæknis þar sem fram kemur að hann hafi vísað umræddum hjónum til frekari meðferðar vegna hjónabandserfiðleika til [E], félagsráðgjafa. Jafnframt lagði lögmaðurinn fram bréf félagsráðgjafans, dags. 25. september 1990. Bæði framangreind bréf eru merkt trúnaðarmál en lögmaðurinn fékk heimild bréfitara til að senda þau ráðuneytinu. Þar sem ekki var unnt að nota bréfin, þannig merkt, sem gögn í hjónaskilnaðarmálinu fór ráðuneytið, að ósk lögmanns mannsins, þess á leit við [E] félagsráðgjafa, að kynna mætti konunni bréf hennar, dags. 25. september 1990. Þann 20. nóvember 1990 barst ráðuneytinu bréf félagsráðgjafans, efnislega samhljóða bréfi hennar, dags. 25. september 1990. Eins og bréf ráðuneytisins, dags. 23. nóvember 1990, til lögmanns konunnar ber með sér var ljósrit af bréfi framangreinds félagsráðgjafa sent lögmanni konunnar og honum gefinn kostur á að tjá sig um það. Af framanrituðu svo og af málsskjölum öðrum má ráða að konan hafði aðgang að öllum þeim gögnum er byggt var á í máli þessu.

Sú niðurstaða ráðuneytisins að gefa út leyfi til lögskilnaðar á grundvelli 35. gr. laga nr. 60/1972 var ekki að neinu leyti byggð á þeim gögnum sem hér um ræðir, heldur var með þessu verið að gefa manningnum kost á að sanna að þau skilyrði sem 36. gr. laga nr. 60/1972 setur til útgáfu lögskilnaðarleyfis skv. þeirri grein, hafi átt við í máli þessu.

4. Í bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 12. september 1990, fólst, að þar sem maðurinn hafi ekki tekist að sýna fram á að skilyrðum 36. gr. laga nr. 60/1972 hefði verið fullnægt hafi ekki verið unnt að fallast á kröfu hans um lögskilnað. Miðað við stöðu málsins á þeim tíma og þeim gögnum sem þá lágu fyrir í málinu tók ráðuneytið þá ákvörðun, sbr. ofangreint bréf, að gefa út leyfi til skilnaðar að borði og sæng og af því tilefni var, með bréfi ráðuneytisins, dags. 18. september 1990, óskað eftir gögnum vegna lífeyriskröfu konunnar. Eins og fyrr er rakið lagði maðurinn fram ný gögn til að freista þess enn frekar að sýna fram á að skildögum 36. gr. laga nr. 60/1972 hefði verið fullnægt og með því móti sanna að skilyrði væru til að fallast á lögskilnaðarkröfu hans. Þar sem ráðuneytið taldi að hin nýju

gögn gætu hugsanlega breytt þeirri ákvörðun að gefa út leyfi til skilnaðar að borði og säng en ekki leyfi til lögskilnaðar, var lögmanni konunnar með bréfi ráðuneytisins, dags. 23. nóvember 1990, kynnt hin nýju gögn og honum veittur kostur á að tjá sig um þau, en ekki ber að skilja bréf ráðuneytisins á þann hátt að mannum hafi tekist að sýna fram á að skilyrði 36. gr. hjl. væru eða hefðu verið fyrir hendi og ráðuneytið hefði af þeim sökum endurupptekið málið.

5. Dómsmálaráðuneytið hefur almennt byggt á þeim skilningi í framkvæmd skilnaðarmála að þau þrjú ár sem nefnd eru í 35. gr. laga nr. 60/1972, beri að telja frá þeim tíma er raunveruleg samvistarslit hafa átt sér stað og til þeirra þriggja ára beri þá að telja þann tíma sem skilnaðarmál eru til meðferðar hjá stjórnvöldum. Ráðuneytið telur framangreindan skilning eðlilegan og sanngjarnan. Ýmis atvik geta orðið til þess að langur tími líði, og aðstæður breytist, frá því að skilnaðarmál er fyrst tekið fyrir hjá valdsmanni þar til endanlega er unnt að ljúka máli, t.d. annað hjóna búsett erlendis og/eða ekki tekst að hafa upp á því og væri því óeðlilegt ef aðilar væru útilokaðir frá því að krefjast lögskilnaðar á grundvelli þessarar greinar einungis vegna þess að málið hafi tekið langan tíma í meðferð frá því fyrst var krafist skilnaðar.

Rétt er að taka fram að í máli því sem hér um ræðir má skýra þann langa tíma sem málið var til meðferðar í ráðuneytinu að nokkru leyti með því að langur tími fór í að reyna að sýna fram á að skilyrði 36. gr. laga nr. 60/1972 væru fyrir hendi. Sök annars hjóna í skilnaði er afar erfitt að meta. Í þessu sambandi skal getið að dómsmálaráðherra hefur beitt sér fyrir breytingum á lögum um stofnun og slit hjúskapar og m.a. útrýmt þeim sakarþætti er 32. gr. og 36. gr. laga nr. 60/1972 höfðu áður að geyma. Frumvarp þetta var samþykkt á Alþingi þann 16. maí sl.

6. Eins og fram kemur í gögnum málsins var konunni og lögmanni hennar ítrekað veittur frestur til að koma á framfæri gögnum og sjónarmiðum vegna málsins. Síðasta bréf ráðuneytisins til konunnar og lögmanns hennar í þessu skyni er dags. 23. nóvember 1990, en þar er frestur til að tjá sig um málið veittur til 3. desember 1990. Í símtali ráðuneytisins við lögmann konunnar þann 5. desember 1990 var sá frestur framlengdur, að hans ósk, til 3. janúar 1991, en greinargerð hans barst ráðuneytinu þann 20. desember 1990. Þann sama dag 1990 mætti konan sjálf í dómsmálaráðuneytið og afhenti greinargerð sína er dagsett er í desember 1990, sbr. minnisblað fulltrúa ráðuneytisins þann dag, og óskaði konan þá ekki eftir að leggja fram frekari gögn. Leyfisbréf til lögskilnaðar var útgefið af ráðuneytinu þann 4. janúar 1991. Konan og lögmaður hennar lögðu fram þau gögn er þau sjálf óskuðu eftir á meðan á málinu stóð og var aldrei af hálfu ráðuneytisins neitað að taka við gögnum er þau vildu að fram kæmu í málinu.“

IV.

Í bréfi skipaðs umboðsmanns Alþingis til A, dags. 12. nóvember 1992, gerði hann ítarlega grein fyrir því, hvernig málavextir horfðu við honum samkvæmt gögnum þeim, sem fyrir hann hefðu verið lögð. Í bréfi hans var m.a. getið bréfs landlæknis til A, dags. 31. janúar 1992, en það hljóðar svo:

„Landlæknir hefur nú lokið umfjöllun um erindi yðar frá því í febrúar 1991. Ljósrit af bréfi [D] til [F], hæstaréttarlögmanns og svarbréf [D], dags. 14.03.91 og 27.05.91, fylgja bréfi þessu.

Landlæknir telur að [D] hafi brugðist þeim trúnaði við yður, sem honum ber sam-

kvæmt lækna­lögum, með því að láta [F] í té staðfestingu í viðtali við yður að yður forspurðri. [D] hefur verið tilkynnt þessi niðurstaða.“

V.

Í bréfi skipaðs umboðsmanns Alþingis til A, dags. 12. nóvember 1992, sagði svo um niðurstöðu hans í málinu:

„2.

Af svarbréfi yfirborgardómara má ljóst vera, svo sem þér haldið fram í kvörtun yðar, að þau mistök urðu hjá embætti hans við afgreiðslu endurrita af fyrirtökum skilnaðarmáls yðar og [B], að ritari við embætti hans skráði ekki setninguna „ . . . en til vara skilnaðar að borði og sæng . . .“, er hann sló endurrit af bókuninni inn í tölvu. Gaf endurrit það, er embætti hans sendi dómsmálaráðuneytinu 1. desember 1989 af fyrirtökum skilnaðarmáls yðar og [B] því ekki rétta mynd af kröfum þeim, er þér settuð í upphafi fram í umræddu skilnaðarmáli. Ég tel hins vegar, að yfirborgardómari hafi í bréfi sínu til mín gefið fullnægjandi skýringar á því, í hverju umrædd mistök liggja. Þá sé ég ekki ástæðu til að draga í efa skýringar hans á því, hverju sætt hafi sá langi dráttur, sem varð á meðferð skilnaðarmáls yðar og [B] hjá embætti hans.

Samkvæmt svarbréfi yfirborgardómara fór yfirleitt ekki fram við embætti hans samlestur af hálfu þess, er endurrit staðfesti og þess er það ritaði, og verður ekki séð, að svo hafi verið við staðfestingu endurrita af fyrirtökum skilnaðarmáls yðar. Verður að mínu áliti að telja vöntun á slíkum samlestri til skorts á vönduðum vinnubrögðum í stjórn­­sýslunni, og hefði samlestur í yðar tilviki getað komið í veg fyrir mistök þau, sem urðu við afgreiðslu endurrita af fyrirtökum skilnaðarmáls yðar. Mun ég skýra valdsmanni þeim, er nú annast fyrirtökur skilnaðarmála á frumstigi, þ.e. sýslumanninum í Reykjavík, þessa skoðun mína og óska jafnframt eftir því, að slíkur samlestur verði eftirleiðis viðhafður.

Að öðru leyti sé ég ekki ástæðu til frekari viðbragða af minni hálfu í tilefni af þeim þætti í kvörtun yðar, sem beinist að embætti yfirborgardómara, en það embætti var lagt niður hinn 1. júlí 1992, sbr. lög nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, og verkefni þess hvað varðar meðferð skilnaðarmála færð til sýslumannsins í Reykjavík.

3.

Hvað varðar afskipti dómsmálaráðuneytisins af meðferð skilnaðarmáls yðar, haldið þér því fram, að hið efnislega ranga en staðfesta vottorð úr hjónaskilnaðarbók Reykjavíkur, sem að framan er á minnst, hafi verið í höndum dómsmálaráðuneytisins undir rekstri skilnaðarmáls yðar. Haldið þér því fram, að hið ranga vottorð hafi verið lagt til grundvallar niðurstöðu í máli yðar og valdið yður réttarspjöllum.

Það er í sjálfu sér rétt hjá yður, að hið ranga vottorð var í höndum dómsmálaráðuneytisins undir rekstri skilnaðarmáls yðar, þ.m.t. þegar ráðuneytið úrskurðaði í málinu hinn 4. janúar 1991. Ber í því sambandi að hafa í huga, að mistök þau, er urðu við staðfestingu endurritanna, voru ekki leiðrétt fyrir en hinn 1. febrúar 1991. Af hálfu dómsmálaráðuneytisins er því haldið fram, að sú niðurstaða ráðuneytisins að gefa út leyfisbréf til lögskilnaðar hinn 4. janúar 1991 hafi ekki að neinu leyti verið byggð á því, að ekki hafi verið gerð krafa um skilnað að borði og sæng við fyrstu fyrirtekt skilnaðarmáls yðar.

Að mínu áliti er ekki ástæða til þess að draga þessa fullyrðingu dómsmálaráðuneytisins í efa. Fyrst er þess að geta, að krafa um skilnað að borði og sæng kom skýrlega fram við fyrirtekt skilnaðarmáls yðar hjá embætti yfirborgardómara hinn 26.

október 1989, er þér mættuð hjá embætti hans ásamt lögmanni yðar, [C], og var ráðuneytinu því fullkunnugt um kröfu yðar til skilnaðar að borði og sæng. Þá sýna afskipti dómsmálaráðuneytisins af máli yðar það, að málið var lengst af í þeim farvegi hjá ráðuneytinu, að gefa bæri út leyfisbréf til skilnaðar og borði og sæng. Bendi ég í því sambandi á bréf dómsmálaráðuneytisins til yðar og fyrrum eiginmanns yðar, sem dagsett er 12. september 1990, en í niðurlagi bréfs þessa segir, að ráðuneytið muni á næstu dögum taka afstöðu til lífeyriskröfu yðar og gefa að því loknu út leyfisbréf til skilnaðar að borði og sæng.

Samkvæmt framansögðu fæ ég hvorki séð, að hið ranga vottorð sem slíkt hafi verið grundvöllur rangrar málsmeðferðar gagnvart yður né heldur hafi það sem slíkt verið grundvöllur ákvarðanatöku í máli yðar. Er því ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu af þessu tilefni umfram það, sem greinir í niðurlagi kafla V.2. hér að framan.

4.

Í kvörtun yðar er á því byggt, að dómsmálaráðuneytið hafi við úrskurð í skilnaðarmálinu byggt tiltekna niðurstöðu, sem var yður óhagstæð, á drætti málsins, en dráttur þessi hafi að verulegu leyti verið sök dómsmálaráðuneytisins en ekki yðar sjálfrar.

Dómsmálaráðuneytið móttók gögn í skilnaðarmáli yðar þann 5. desember 1989, en afskiptum ráðuneytisins af málinu lauk, er það gaf út leyfisbréf til lögskilnaðar hinn 4. janúar 1991, og hafði málið þá verið til meðferðar í ráðuneytinu í rúmt eitt ár. Hinn 2. janúar 1990 hófst formleg meðferð málsins í ráðuneytinu, er það ritaði yður og fyrrum eiginmanni yðar bréf vegna lífeyriskröfu yðar. Er gangur málsins í dómsmálaráðuneytinu rakinn lið fyrir lið í kafla IV hér að framan. Af því, sem þar kemur fram má sjá, að málið var til meðferðar í ráðuneytinu nánast í hverjum mánuði allt þetta tímabil.

Á það má fallast með yður, að meðferð skilnaðarmáls yðar hafi dregist mjög í dómsmálaráðuneytinu. Af hálfu dómsmálaráðuneytisins eru á því gefnar þær skýringar, að það stafi að nokkru af miklum önnum í einkamáladeild ráðuneytisins og starfsmannabreytingum þar, sem leitt hafi til þess, að fjórir fulltrúar fóru með málið þann tíma, er það var til afgreiðslu. Sé ég ekki ástæðu til þess að draga í efa þessar skýringar ráðuneytisins, enda bera gögn málsins þess vitni, auk þess sem ég hefi kannað þetta atriði nánar í dómsmálaráðuneytinu. Almennt séð verður að telja, að það geti haft í för með sér óheppilegar afleiðingar fyrir þá einstaklinga, sem eiga mál til úrlausnar hjá stjórnvöldum, þegar mál þeirra dragast vegna mikilla anna og örra mannabreytinga. Þar er hins vegar um að ræða atriði, sem varða almennan aðbúnað stjórnarsýslunnar, fremur en vanrækslu einstakra stjórnarsýsluhafa.

Þá er til þess að líta varðandi drátt þann, er varð á meðferð máls yðar, að fyrrum eiginmaður yðar byggði lögskilnaðarkröfu sína á ákvæðum 36. gr. laga nr. 60/1972, um stofnun og slit hjúskapar. Af gögnum þeim, er fyrir mig hafa verið lögð, má ráða, að dómsmálaráðuneytið áleit fyrrum eiginmann yðar bera sönnunarbyrði fyrir því, að skilyrðum þeirrar greinar væri fullnægt, þ.e. að samvistarslit hefðu orðið án vilja hans og án fullnægjandi tilefnis af yðar hálfu. Má sjá af gögnum málsins, að verulegur tími fór í sönnunarfærslu um þetta atriði, og virðist dráttur málsins ekki hvað síst hafa stafað af því.

Þegar til þess er litið, sem að framan greinir, er það álit mitt, að ekki sé tilefni til sérstakra athugasemda af minni hálfu vegna þess dráttar, sem varð á meðferð skilnaðarmáls yðar í dómsmálaráðuneytinu.

5.

Þér haldið því fram í kvörtun yðar, að dómsmálaráðuneytið hafi byggt niðurstöðu í skilnaðarmálinu, sem var yður óhagstæð, á drætti þeim, sem samkvæmt framansögðu varð á meðferð málsins í dómsmálaráðuneytinu. Virðist þér með því eiga við þá ákvörðun ráðuneytisins að veita lögskilnaðarleyfi samkvæmt 35. gr. laga nr. 60/1972, þegar samvistarlit höfðu varað í 3 ár.

Í 35. gr. laga nr. 60/1972, sem breytt var með lögum nr. 39/1992, kom fram sú regla, að hefðu hjón slitið samvistir vegna ósamlyndis, gæti hvort þeirra um sig krafist lögskilnaðar, þegar samvistarlit hefðu varað í 3 ár. Dómsmálaráðuneytið hefur í bréfi til mín skýrt mér svo frá, að ráðuneytið hafi almennt byggt á þeim skilningi í framkvæmd skilnaðarmála, að til þeirra þriggja ára, sem nefnd voru í greininni, hafi borið að telja þann tíma, sem skilnaðarmál voru til meðferðar hjá stjórnvöldum, og að upphaf tímans hafi borið að miða við það tímamark, er raunveruleg samvistarlit urðu.

Af lögskýringargögnum verður ráðið, að þessi túlkun dómsmálaráðuneytisins á lagaákvæðinu við framkvæmd skilnaðarmála fær staðist. Í 35. gr. laga nr. 60/1972 hefur löggjafinn mælt fyrir um rétt annars hjóna til lögskilnaðar, þegar samvistarlit hafa varað tíma þann, sem tilgreindur er í ákvæðinu og af þeim ástæðum, sem þar eru tilgreindar. Væri það og að mínu áliti miklum vandkvæðum bundið í framkvæmd, ef draga ætti frá umræddu tímabili þann tíma, sem mál kann að hafa dregist hjá stjórnvöldum, enda geta ástæður slíks dráttar verið af ólíkum toga, svo sem nánar er rakið í bréfi dómsmálaráðuneytisins til mín, dags. 25. maí 1992.

Þegar til þess er litið, sem að framan er rakið, er það álit mitt, að ekki eigi við rök að styðjast framangreint atriði í kvörtun yðar, og verður þetta atriði því ekki til-efni frekari athugasemda af minni hálfu.

6.

Í kvörtun yðar er því haldið fram, að dómsmálaráðuneytið hafi við meðferð skilnaðarmáls yðar tekið við tilteknum málsgögnum, sem aflað hafi verið á vafasaman hátt. Mun hér vera átt við gögn þau, er lögmaður fyrrum eiginmanns yðar aflaði frá [E], félagsráðgjafa, og [D], geðlækni. Gögn þessi hafi varðað yður, en þér ekki fengið aðgang að öðru þeirra, þ.e. bréfi [D].

[. . .]

Samkvæmt því, sem fram kemur í kvörtun yðar og fylgigögnum hennar, höfðu þér aðgang að bréfi því, er [E] sendi dómsmálaráðuneytinu og móttakið var þar 20. nóvember 1990, en það er efnislega samhljóða bréfi hennar, dags. 25. september 1990. Var lögmanni yðar sent umrætt bréf og honum gefinn kostur á að tjá sig um það.

Bréf [D], geðlæknis, var eins og bréf [E], merkt sem trúnaðarmál. Af bréfi dómsmálaráðuneytisins til mín, dags. 25. maí 1992, má ráða, að dómsmálaráðuneytið taldi sér ekki fært að nota bréfið þannig merkt sem gagn í hjónaskilnaðarmáli yðar, og endanleg niðurstaða skilnaðarmálsins í dómsmálaráðuneytinu bendir ekki til þess, að nokkuð hafi verið byggt á bréfi þessu.

Svo sem rakið er í kafla IV. . . . hér að framan, hefur landlæknir sem eftirlitsaðili með læknum tilkynnt [D], að hann hafi með sendingu umrædds bréfs brotið þann trúnað við yður, sem hann ber samkvæmt læknalögum.

Samkvæmt framansögðu er ekki tilefni til þess af minni hálfu að gera athugasemdir við viðtöku dómsmálaráðuneytisins á umræddu bréfi [D], geðlæknis.

7.

Í bréfi dómsmálaráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis, dags. 24. apríl 1991, tekur ráðuneytið fram, að yður hafi ekki verið úrskurðaður lífeyrir eftir lögskilnað, þar sem ráðuneytið hafi talið, að hinum þröngu skilyrðum 49. gr. hjúskaparlaga til greiðslu lífeyris eftir lögskilnað, hafi ekki verið fullnægt.

Um framangreint atriði í bréfi dómsmálaráðuneytisins segið þér í bréfi til mín, sem dags. er 24. júní 1991, að þér hafið ekki farið fram á, að yður yrði úrskurðaður lífeyrir eftir lögskilnað. Ítrekið þér, að þér hafið síður en svo borið fram kvörtun af þessu tilefni, og sé hér um uppspuna að ræða af hálfu fulltrúa þess, er ritaði umrætt bréf. Takið þér fram, að þér hafið sótt um skilnað að borði og sæng og lífeyri úr hendi maka, meðan skilnaður að borði og sæng stæði yfir.

Í ljósi þess, sem að framan er rakið, eru ekki tilefni til þess af minni hálfu að taka til umfjöllunar þá ákvörðun dómsmálaráðuneytisins, að úrskurða yður ekki lífeyri eftir lögskilnað.

Þar sem lýktir skilnaðarmáls yðar og [B] urðu þær, að lögskilnaður var veittur en ekki skilnaður að borði og sæng, kom ekki til ákvörðunar um framfærslueyri samkvæmt 49. gr. laga nr. 60/1972. Til þess er hins vegar að líta, að þegar samvitaslít verða vegna ósamkomulags hjóna, gilda eftir sem áður ákvæði 2. gr. laga nr. 20/1923, um réttindi og skyldur hjóna, allt til þess að skilnaður hefur farið fram, sbr. 7. gr. sömu laga. Í þessu felst, að hin gagnkvæma framfærsluskylda milli hjóna helst, þar til skilnaður hefur verið veittur, og er hvoru hjóna þá skylt að inna af hendi framlög til hins í samræmi við efnahag sinn. Samkvæmt 9. gr. sömu laga er það valdsmaður, sem ákveður framlög samkvæmt 7. gr. Ekki verður af gögnum málsins séð, að þér hafið haft uppi við valdsmann slíkar kröfur um framfærslueyri, sem greinir í 2. sbr. 7. gr. laga nr. 20/1923, þrátt fyrir ábendingar dómsmálaráðuneytisins um það efni, sbr. bréf ráðuneytisins til lögmanns yðar, dags. 16. júlí 1990, . . .

8.

Með hliðsjón af öllu því, sem að framan er rakið, tel ég, að ekki séu tilefni til frekari afskipta af minni hálfu vegna kvörtunar yðar, og er afskiptum mínum af málinu lokið.“

17.0. Ríkisútvarpið.

17.1. Frambjóðendur í dagskrám og fréttum ríkisútvarpsins. Kynning starfsreglna. Jafnræðisreglur. (Mál nr. 406/1991)

A kvartaði yfir því að útvarpsráð hefði meinað honum að koma fram í sjónvarpi og flytja veðurfregnir, eftir að hann hafði við prófkjör fengið bindandi kosningu í 4. sæti tiltekens framboðslista við kosningar til Alþingis og hvernig að þeirri tálmun hefði verið staðið. Umboðsmaður benti á, að skv. 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 skyldi Ríkisútvarpið gæta fyllstu óhlutdrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð og þar sem Ríkisútvarpið væri ríkisstofnun væri það einnig bundið af reglum stjórnsýsluréttar, þ. á m. af óskráðum jafnræðisreglum. Útvarpsráð hafði sett reglur til gæslu ákvæða 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, þar sem fram kom, að frambjóðendur í aðalsætum í almennum kosningum skyldu ekki koma fram í dagskrá frá því að framboð þeirra var ákveðið og þar til kosning hafði farið fram. Taldi umboðsmaður, að umræddar reglur ættu við í tilviki A. Umdeilt var, hvenær A hefði borið að hætta flutningi veðurfregna í sjónvarpi. A benti á, að honum hefði verið gert að hætta störfum ellefu vikum fyrir kjördag, en árið áður hefði veðurfræðingnum B, sem þá var í framboði til sveitarstjórnarkosninga, hins vegar ekki verið gert að hætta störfum fyrr en fjórum vikum fyrir kjördag. Umboðsmaður taldi ekki skýlaust, hvenær telja bæri framboð ákveðið samkvæmt reglum útvarpsráðs, en áleit, að út af fyrir sig hefði ekki verið óheimilt að miða við það, hvenær bindandi úrslit prófkjörs lágu fyrir, eins og gert hefði verið. Ríkisútvarpinu bæri hins vegar að gæta þess, að frambjóðendum væri ekki mismunað að þessu leyti. Þá hvíldi sú skylda á Ríkisútvarpinu að haga þannig undirbúningi að ákvörðun af því tagi, sem hér um ræddi, að jafnan yrði séð, á hvaða atvikum ákvörðun hefði byggst. Umboðsmaður taldi, að naumast yrði byggt á því, að ólíkar reglur hefðu leitt til mismunandi niðurstöðu að þessu leyti en orðalagsbreytingar höfðu orðið á reglum útvarpsráðs á þeim tíma, sem leið milli umræddra kosninga. Engan veginn væri þó útilokað, að einhver sá munur hefði verið á aðdraganda þessara tveggja framboða, að þessi niðurstaða hefði í raun verið réttlætlanleg. Hins vegar höfðu ekki komið fram fullnægjandi skýringar af hálfu Ríkisútvarpsins í því efni. Niðurstaða umboðsmanns var sú, að ástæða væri til þess, að Ríkisútvarpið endurskoðaði fyrrnefndar reglur sínar, þar sem leitast væri við að kveða skýrar á en nú væri, í hvaða tilvikum og frá hvaða tíma frambjóðendur við kosningar til Alþingis eða sveitarstjórna skyldu hætta að koma fram í sjónvarpi og hljóðvarpi fyrir slíkar kosningar. Þá taldi umboðsmaður brýnt, að reglurnar yrðu kynntar á tryggilegan hátt.

I.

Hinn 26. febrúar 1991 leitaði A til mín vegna þeirrar ákvörðunar útvarpsráðs að meina honum að koma fram í sjónvarpi og flytja veðurfregnir eftir að hann við prófkjör 4. febrúar 1991 hafði fengið bindandi kosningu í 4. sætið á framboðslista stjórnmalaflokks eins í X-kjördæmi við kosningar til Alþingis. Var A formlega tilkynnt hinn 6. febrúar 1991 um þá ákvörðun útvarpsstjóra, að honum væri óheimilt að kynna veðurfregnir í sjónvarpi næstu 11 vikurnar. Á fundi útvarpsráðs hinn 15. febrúar 1991 féllst ráðið á „að eitt yrði yfir alla að ganga í þessum efni með hliðsjón af nýsamþykktum reglum um frambjóðendur í dagskrám Ríkisútvarpsins“.

A taldi í fyrsta lagi, að engin frambærileg ástæða hefði verið til að meina honum flutning veðurfregna og að reglur útvarpsráðs hefðu naumast átt við hann. Í öðru lagi, hefði ekki staðist að svipta hann fréttastarfanum bóta- og fyrirvaralaust. Í þriðja lagi hefði ákvörðunin verið tekin fyrr en efni stóðu til. Framboðið hefði ekki verið endanlega ákveðið fyrr en 10. mars 1991 og framboðslisti fyrst verið kynntur með formlegum hætti opinberlega 17. mars 1991 og framboðsfrestur ekki runnið út fyrr en 5. apríl 1991. Í fjórða lagi leit A svo á, að honum hefði verið mismunað miðað við aðra frambjóðendur til alþingiskosninga.

II.

Hinn 29. júlí 1991 ritaði ég útvarpsstjóra og útvarpsráði bréf, þar sem ég óskaði eftir því, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að Ríkisútvarpið gerði grein fyrir afstöðu sinni til ofangreindrar kvörtunar. Óskaði ég sérstaklega eftir því, að mér yrðu látnar í té upplýsingar um það, með hvaða hætti hefði verið staðið að kynningu á reglum um takmarkanir á því, að þeir, sem sæti eiga í aðalsætum framboðslista, komi fram í dagskrám Ríkisútvarpsins.

Svar útvarpsstjóra barst mér með bréfi, dags. 7. ágúst 1991, og svar útvarpsráðs barst mér með bréfi, dags. 6. september 1991. Í svari sínu tók útvarpsráð undir svar útvarpsstjóra, en í svari hans sagði:

„Ríkisútvarpið hefur í árána rás orðið að setja ýmsar reglur um framkvæmd dagskrár, reglur sem einatt skýra starfshætti ítarlegar en lög og reglugerðir um stofnunina. Auk þess er beinlínis tilgreint í lögnum að útvarpsstjóri skuli setja sérstakar reglur, t.d. um fréttaflutning, flutning auglýsinga og fleira og fylgja því eftir að þær séu virtar.

Ýmsar slíkar reglur eru settar til þess að leitast við að uppfylla ríkar skyldur um óhlutdrægni gagnvart mönnum og málefnum. Ein þessara reglna er hér til umfjöllunar vegna kvörtunar [A], veðurfræðings, til umboðsmanns Alþingis frá 26. febrúar í ár.

Starfsmenn Ríkisútvarpsins, fast- eða lausráðnir, á vinnu- eða verksamningum, hafa um langt árabíl verið háðir þeirri kvöð að þurfa almennt að víkja úr störfum við dagskrárgerð og flutning dagskrár hafi þeir í prófkjöri eða á annan hátt valist í aðalseti framboðslista í almennum kosningum.

Reglur um þetta setti útvarpsráð á sínum tíma sem nánari útfærslu á síðustu málsgrein 3. gr. útvarpslaga nr. 19/1971, sem fjallar um óhlutdrægni. Regla þessi hefur haldist sbr. það sem segir í 2. mgr. 15. gr. núgildandi útvarpslaga nr. 68/1985: „Það (Ríkisútvarpið) skal gæta fyllstu óhlutdrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð.“

Á það skal bent að aðdragandi almennra kosninga til Alþingis, bæjar- eða sveitarstjórna, hefur jafnan kallað á mikla varfærni af hálfu Ríkisútvarpsins. Þar má með sanni segja að gæta þurfi þess að hampa engum frambjóðanda á kostnað annarra.

Skal nú leitast við að svara fjórþættri kvörtun [A].

1. [A] telur að engin frambærileg ástæða hafi verið til að meina honum flutning veðurfrétta og að nefndar reglur útvarpsráðs eigi þar naumast við.

Til viðbótar því, sem hér að framan er sagt, liggur það fyrir, að þeir sem eiga að framfylgja umræddum reglum, hafa talið að [A] félli undir þær. Þess ber að gæta að Sjónvarpið er geysilega sterkur miðill, og það samræmist ekki settum reglum, að [A], sem frambjóðandi til Alþingiskosninga, yrði þarna oft í mynd á besta áhorfstíma.

2. Fram kemur hjá [A] að ekki fái staðist að svipta hann umræddu starfi bóta- og fyrirvaralaust.

Svar við þessu felst í fyrstu setningu í reglum útvarpsráðs um þetta efni, en hún hljóðar svo: „Frambjóðendur í aðalsætum í almennum kosningum skulu ekki koma fram í dagskrá frá því að framboð þeirra er ákveðið og þar til kosning hefur farið fram.“

[C], yfirdeildarstjóri veðurspárdeildar Veðurstofu Íslands, hefur um árabil skipt verkefnum fyrir Sjónvarpið milli 7 veðurfræðinga eftir því sem best hefur þótt henta. Svo vill til, að [C] var einnig varaformaður útvarpsráðs fram fyrir síðustu Alþingiskosningar. Hann mun hafa kynnt [A] umræddar reglur um frambjóðendur. Miðað við það hve margir veðurfræðingar skipta með sér verkum í Sjónvarpinu, hefði verið gerlegt að bæta [A] upp nokkra tapaða veðurfregnatíma á þeim vettvangi eftir kosningar en mér er ekki kunnugt um hvort það hafi verið gert. Hins vegar er mér kunnugt um að veðurfræðingum hefur verið frjálst að skipta við aðra á dögum í Sjónvarpinu, þótt [C] hafi jafnan fyrirfram gert skrá um skiptingu mánuð fram í tímann.

Veðurfræðingar skiluðu hlutverki sínu í Sjónvarpinu lengi vel sem verktakar en frá upphafi árs 1990 var þessari lausráðningu breytt í vinnusamning að ósk veðurfræðinga.

[A] var alls ekki sagt upp starfi heldur var honum tilkynnt að hlé yrði að verða á þjónustu hans fyrir Sjónvarpið þar til að loknum kosningum. Fastráðnum starfsmönnum hafa verið tryggð önnur störf í umræddum tilvikum en lausráðnum ekki.

3. [A] heldur því fram að honum hafi verið meinaður flutningur veðurfregna í sjónvarpi fyrir en efni stóðu til.

Hér verður að vísa til fyrstu setningar í reglum útvarpsráðs frá 13. febrúar 1987. Samkvæmt þeim hefur verið talið rétt að [A] véki úr dagskrá, eftir að hann hlaut bindandi kosningu í 4. sæti á framboðslista í febrúar 1991.

Þessu til staðfestingar er [. . .] bókun frá fundi útvarpsráðs 15. febrúar 1991 [. . .]

4. Af því sem að framan er sagt lá ekkert að baki því hléi, sem gert var á því að [A] kæmi fram í sjónvarpinu, annað en einmitt það, að ívilna honum ekki á kostnað annarra frambjóðenda.

Margnefndar reglur hafa jafnan verið kynntar fastráðnum starfsmönnum á árlegum kynningarfundum, sem útvarpsstjóri og framkvæmdastjórar halda. Lausráðnir starfsmenn eru ekki boðaðir á þennan hefðbundna kynningarfund og ég á síður von á því að veðurfræðingum hafi sérstaklega verið kynntar vinnureglur stofnunarinnar.“

Með bréfum, dags. 8. ágúst 1991 og 23. september 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf útvarpsstjóra og bréf útvarpsráðs. Athugasemdir hans við bréf útvarpsstjóra bárust mér með bréfi, dags. 14. ágúst 1991. Kom fram af hálfu A, að það hefði komið honum verulega á óvart, að hann þyrfti að hætta flutningi veðurfregna frá og með 6. febrúar 1991, enda hefði hann gert ráð fyrir, að miðað yrði við lok framboðsfrests og svo hefði verið í tilviki starfsbróður hans, sem verið hefði í framboði í bæjarstjórnarkosningum árið áður. Þá tók A fram, að ekki hefði það tíðkast honum vitanlega, að starfsmanni væri „bætt upp“ fjarvera vegna fría, veikinda eða af öðrum ástæðum.

Hinn 19. desember 1991 ritaði ég útvarpsstjóra svohljóðandi bréf:

„Í athugasemdum, dags. 14. ágúst 1991, við bréf útvarpsstjóra, dags. 7. sama mánaðar, kveður [A] það hafa komið sér verulega á óvart, að hann þyrfti að hætta flutningi veðurfrétta frá og með 6. febrúar 1991, þar sem hann hefði reiknað með að miðað yrði við lok framboðsfrests, en það hefði verið ákveðið gagnvart samstarfsmanni sínum, [B], er var í framboði við bæjarstjórnarkosningar árið áður. Telur [A], að hann hefði aðeins orðið að hætta störfum við flutning veðurfregna fjórum vikum fyrir kosningar, ef jafnræðis hefði verið gætt og miðað hefði verið við sama tímamark gagnvart sér.

Af ofangreindu tilefni er óskað upplýsinga um það, hvenær [B] hætti flutningi veðurfregna vegna þágildandi reglna útvarpsráðs frá 13. febrúar 1987, þar sem [B] var í framboði til bæjarstjórnarkosninga 1990. Eftir því sem ástæða kann að vera til, óska ég einnig skýringa á því, hvernig þessum reglum var beitt í tilvikum [B]. Loks mælist ég til þess að fá eintak af nefndum reglum frá 13. febrúar 1987.“

Svar útvarpsstjóra barst mér í bréfi, dags. 15. janúar 1992. Það hljóðar svo:

„Á umræddu tímabili, þ.e. fyrir sveitarstjórnarkosningar laugardaginn 26. maí 1990 annars vegar og alþingiskosningar 20. apríl 1991 hins vegar, giltu mismunandi reglur, samþykktar af útvarpsráði.

Fyrir bæjar- og sveitarstjórnarkosningar voru í gildi reglur, samþykktar 13. febrúar 1987.

Fyrir alþingiskosningar giltu reglur frá 11. janúar 1991. Ljósrit af þessum reglum fylgja hér með.

[B], veðurfræðingur, vék af sjónvarpsskjánum frá og með 25. apríl 1990 og flutti næst veðurfregnir í sjónvarpi 27. maí 1990, eða daginn eftir kosningar.

[B] skipaði 3. sæti á framboðslista í [Z]-kaupstað og er það eitt aðalsæta.

Rétt er að benda á mismun settra reglna 13.02.1987 og 11.01.1991.

Upphaf hinna fyrri hljóðar svo:

„Frambjóðendur í aðalsætum í almennum kosningum skulu ekki koma fram í dagskrá frá því að framboð er ákveðið og þar til kosning hefur farið fram.“

Upphaf hinna síðari er þannig:

„Frambjóðendur í aðalsætum í almennum kosningum skulu ekki koma fram í dagskrá frá því að framboð þeirra er ákveðið og þar til kosning hefur farið fram.“

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 19. nóvember 1992, var svohljóðandi:

1.

„Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 skal Ríkisútvarpið halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur. „Það skal gæta fyllstu óhlutrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð.“ Þar sem Ríkisútvarpið er ríkisstofnun, sbr. 14. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, er það einnig bundið af reglum stjórnsýsluréttar, þ. á m. af óskráðum jafnræðisreglum.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 hefur útvarpsráð heimild til þess að setja reglur til gæslu þess að fylgt sé fyrrnefndum ákvæðum 15. gr. laganna. Hinn 11. janúar 1991 samþykkti útvarpsráð svonefndar reglur um „frambjóðendur í dagskrám og fréttum ríkisútvarpsins“ og hljóða þær svo:

„Frambjóðendur í aðalsætum í almennum kosningum skulu ekki koma fram í dagskrá frá því að framboð þeirra er ákveðið og þar til kosning hefur farið fram. Með

sama hætti skulu starfsmenn Ríkisútvarpsins, sem eru í framboði, leystir frá dagskrárstörfum og verði þeim falin önnur verkefni hjá stofnuninni tímabundið.

Ofangreindar reglur eiga að sjálfsgöðu ekki við þegar um er að ræða sérstakar dagskrár eða fréttapistla sem dagskrárstjórn Ríkisútvarpsins hefur samþykkt í tilefni af kosningaundirbúningi eða í öðrum tilvikum þegar beinlínis er gert ráð fyrir þátttöku frambjóðenda og fyllstu óhlutdrægni er gætt eins og meginreglur Ríkisútvarpsins mæla fyrir um.

Fréttastofu ber að varast að leiða frambjóðendur fram í fréttum eða fréttatengdum þáttum eftir að framboð hafa verið tilkynnt og þar til kosningar eru um garð gengnar nema unnt sé að leiða sterk rök að nauðsyn þess að viðkomandi komi fram í fréttum, eða í hann sé vitnað vegna sérstaklega frétt næmra atvika.

Reglur þessar taka ekki alfarið til þátta sem byggjast á sameiginlegu framlagi margra flytjenda svo sem í leikritum eða tónlistarþáttum. Deildarstjórar skulu vísa vafaatriðum til útvarpsstjóra. Útvarpsstjóri metur hvort þeim skuli vísað til úrskurðar útvarpsráðs.“

Í 1. mgr. framangreindra reglna kemur fram, að reglurnar eiga við, ef þremur megin-skilyrðum er fullnægt: Í fyrsta lagi að um starfsmann Ríkisútvarpsins sé að ræða, í öðru lagi að hann vinni að dagskrárstörfum og í þriðja lagi að hann sé frambjóðandi í aðalsæti í almennum kosningum.

Hinn 28. ágúst 1990 gerði Ríkisútvarpið samning við veðurfræðinga þá, er annast flutning veðurfregna í sjónvarpi. Þó þar sé aðeins um aukastarf að ræða, verður að telja A starfsmann Ríkisútvarpsins í skilningi reglnanna.

Skilyrði það, að um vinnu að „dagskrárstörfum“ sé að ræða, er ekki eins skýrt og æskilegt væri. Með samanburðarskýringu við 1. másl. 1. mgr. reglnanna verður samt að telja, að ákvæðið taki aðeins til þeirra, sem „koma fram í dagskrá“. Þar sem A kom fram í fréttatíma sjónvarps og flutti þar veðurspá, verður að telja hann fullnægja þessu skilyrði.

Loks er það skilyrði sett, að starfsmaður sé í framboði í aðalsæti til almennra kosninga. A var í framboði í 4. sæti framboðslista Y-flokks við alþingiskosningarnar 1991 í X-kjördæmi og er ekki ágreiningur um, að þar hafi verið um „aðalsæti“ að ræða.

Samkvæmt framansögðu verður því að telja, að reglur útvarpsráðs frá 11. janúar 1991 hafi tekið til A.

Skoðun mín er sú, að samkvæmt 2. mgr. 15. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 og ofangreindum reglum frá 11. janúar 1991 hafi Ríkisútvarpinu verið rétt að ákveða, að A skyldi ekki flytja veðurfregnir í sjónvarpi fyrir umræddar alþingiskosningar. A heldur því fram, að með ákvörðun Ríkisútvarpsins hafi sér verið mismunað miðað við aðra frambjóðendur. Í reglum Ríkisútvarpsins frá 11. janúar 1991 segir, að varast beri að leiða frambjóðanda fram í fréttum eða fréttatengdum þáttum, nema rík nauðsyn beri til eða til hans sé vitnað vegna sérstaklega frétt næmra atvika. Það er álit mitt, að ekki sé um óheimila mismunun að ræða gagnvart starfsmönnum Ríkisútvarpsins, sem eru í framboði til alþingiskosninga, þótt aðrir frambjóðendur komi fram í útvarpi í tilefni af sérstökum frétt næmum atburðum eða af öðrum sambærilegum ástæðum. Hefur ekki komið fram í máli þessu, að þar hafi verið gengið lengra af hálfu Ríkisútvarpsins en eðlilegt og forsvaranlegt getur talist.

2.

Kemur þá til athugunar, frá hvaða tímamarki hafi verið rétt að gera A að hætta flutningi veðurfregna í fréttum sjónvarps á grundvelli reglnanna. Ágreiningur er um þetta atriði. Útvarpsráð virðist miða við þann tíma, er úrslit prófkjörs lágu fyrir hinn 4. febrúar 1991. A hefur hins vegar bent á, að framboðslisti Y-flokksins í X-kjördæmi hafi ekki legið fyrir í endanlegri mynd og verið kynntur með formlegum hætti opinberlega fyrir en 17.

mars 1991. Hafi honum verið heimilt að hafna niðurstöðu prófkjörsins og haft til þess frest, þar til flokkurinn var búinn að ákveða listann endanlega að öðru leyti. Hafi framboð hans ekki verið ákveðið fyrir en 10. mars 1991.

Þá hefur A einnig bent á, að miðað hafi verið við 4 vikur fyrir kjördag í sambærilegu tilviki, er B, veðurfræðingur, var í framboði í 3. sæti á framboðslista í Z-kaupstað til bæjar- og sveitarstjórnarkosninga árið 1990. Telur A, að hefði verið leyst úr máli hans á sama hátt, hefði honum aðeins borið að hætta flutningi veðurfregna í fréttatíma sjónvarps fjór- um vikum fyrir kjördag, í stað u.þ.b. ellefu, eins og raunin varð á. Í bréfi útvarpsstjóra, dags. 15. janúar 1992, kemur fram, að B var gert að hætta flutningi veðurfregna frá og með 24. apríl 1990. Flutti B næst veðurfregnir í sjónvarpi 27. maí 1990, þ.e. daginn eftir kosningar.

Samkvæmt reglum útvarpsráðs frá 11. janúar 1991 mega frambjóðendur ekki koma fram í dagskrá „frá því að framboð þeirra er ákveðið“. Er ekki skýlaust, hvenær telja beri framboð ákveðið samkvæmt reglum þessum, en ég tel, að út af fyrir sig hafi þarna ekki verið óheimilt að miða við það, hvenær bindandi úrslit prófkjörs lágu fyrir. Ríkisútvarpinu ber hins vegar að gæta þess, að frambjóðendum sé ekki mismunað að þessu leyti. Hvílir sú skylda á Ríkisútvarpinu, að haga þannig undirbúningi að ákvörðunum af því tagi, sem hér um ræðir, að jafnan verði séð, á hvaða atvikum ákvörðun hefur byggst.

Í bréfi útvarpsstjóra, dags. 15. janúar 1992, virðist gengið út frá því, að ekki hafi verið lögð sama viðmiðun til grundvallar hjá A og B, þar sem umræddum reglum útvarpsráðs hefði verið breytt á þeim tíma, sem leið milli þeirra tveggja kosninga, sem þarna var um að ræða. Í bréfi frá formanni útvarpsráðs, dags. 15. apríl 1991, kemur hins vegar fram, að reglurnar frá 11. janúar 1991 hafi verið byggðar á eldri reglum frá 13. febrúar 1987. Hafi hinar síðastnefndu reglur verið „staðfestar með smá orðalagsbreytingu“. Reglunum var breytt með því að skjóta inn orðinu „þeirra“ í 1. málsgrein. Liggur að mínum dómi engan veginn skýrt fyrir, að hér hafi verið um breytingu á eldri reglum að ræða um það, hvenær framboð teldist ákveðið.

Samkvæmt framansögðu liggur annars vegar fyrir, að A varð að hætta flutningi veðurfregna í sjónvarpi 11 vikum fyrir kjördag vegna framboðs til alþingiskosninga, og hins vegar að B var gert að hætta slíkum flutningi 4 vikum fyrir kjördag vegna framboðs við sveitarstjórnarkosningar. Að mínum dómi verður naumast byggt á því, að ólíkar reglur hafi leitt til mismunandi niðurstöðu að þessu leyti. Engan veginn er útilokað, að einhver sá munur hafi verið á aðdraganda þessara tveggja framboða, að þessi niðurstaða hafi í raun verið réttlætunleg. Hins vegar hafa ekki komið fram fullnægjandi skýringar af hálfu Ríkisútvarpsins í því efni.

Í ljósi framangreindrar niðurstöðu eru ekki efni til þess að ég fjalli sérstaklega um það atriði í kvörtun A, sem lýtur að hugsanlegum bótarétti hans.

3.

Niðurstaða mín af framangreindu er sú, að ástæða sé til að Ríkisútvarpið endurskoði umræddar reglur frá 11. janúar 1991. Verði þar leitast við að kveða skýrar á en nú er, í hvaða tilvikum og frá hvaða tíma frambjóðendur við kosningar til Alþingis eða sveitarstjórna skuli hætta að koma fram í sjónvarpi og hljóðvarpi fyrir slíkar kosningar. Þá tel ég brýnt að reglurnar verði kynntar á tryggilegan hátt.“

IV.

Með bréfi, dags. 18. desember 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá formanni útvarpsráðs um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni framangreinds álits míns. Ég ítrekaði fyrirspurn mína með bréfi, dags. 2. mars 1993. Með bréfi, dags. 6. maí 1993, var fyrirspurn minni svarað af hálfu lögmannsins [P], og hljóðar bréf hans svo:

„Vísað er til bréfs yðar til formanns útvarpsráðs frá 2. mars 1993, varðandi endurskoðun reglna um frá hvaða tíma frambjóðendur við kosningar til Alþingis eða sveitarstjórna skuli hætta að koma fram í sjónvarpi og hljóðvarpi fyrir slíkar kosningar.“

Þeðist er velvirðingar á því, hversu svör hafa dregist, en að þeim er unnið og þess vænst að unnt verði að senda þau, áður en langt um líður.“

17.2. Lagaheimild reglugerðar. Menningarsjóður útvarpsstöðva.
(Mál nr. 562/1992)

A kvartaði yfir því að menntamálaráðherra hefði breytt reglugerð nr. 69/1986 um Menningarsjóð útvarpsstöðva með reglugerð nr. 166/1991, og hefði breytingin ekki stöð í útvarpslögum og færi í bága við þau. Með breytingunni varð heimilt að veita innlendum framleiðendum dagskrárefnis framlög úr sjóðnum, en það hafði fyrir breytinguna verið bundið við íslenskar útvarpsstöðvar. Umboðsmaður tók fram, að gjald það, sem rynni til Menningarsjóðs útvarpsstöðva, væri markaður tekjustofn, er óheimilt væri að verja á annan hátt en lög mæltu fyrir. Í 13. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 væri mælt svo fyrir, að menntamálaráðherra skyldi kveða nánar á um starfsreglur Menningarsjóðs útvarpsstöðva í reglugerð. Leiddi það af grundvallarreglum stjórnskipunarréttar, að reglugerðin yrði að vera í samræmi við ákvæði útvarpslaga um sjóðinn svo og þann tilgang, sem löggjafinn hefði markað sjóðnum. Umboðsmaður taldi, að ákvæði 10. gr. útvarpslaga, sem mæltu fyrir um markmið sjóðsins, gæfu ekki ótvírætt tilefni til svo þröngrar skýringar, sem A hélt fram. Með hliðsjón af markmiði sjóðsins svo sem það væri skilgreint í 10. gr. útvarpslaga svo og ummælum í lögskýringargögnum, þ.e. nefndaráli meirihluta menntamálanefndar og ræðu framsögumanns þess meirihluta, að marka sjóðnum ekki þröngan ramma í lögum og að hlutverk hans væri m.a. að stuðla að kvikmyndagerð, áleit umboðsmaður að naumast yrði talið, að útvarpslög bönnuðu fortakslaut styrkveitingar til annarra aðila en útvarpsstöðva. Taldi umboðsmaður því, að menntamálaráðherra hefði verið heimilt að mæla svo fyrir með reglugerð nr. 166/1991, að innlendir framleiðendur dagskrárefnis gætu fengið framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva til dagskrárgerðar, enda væri það markmið laganna ávallt virt, að umrædd dagskrá gæti nýst sjónvarps- eða hljóðvarpsstöðvum og væri til menningarauka og fræðslu.

I.

Hinn 1. febrúar 1992 var af hálfu A kvartað yfir því við mig, að reglugerð nr. 166/1991, um breyting á reglugerð um Menningarsjóð útvarpsstöðva nr. 69/1989 (sic), hefði ekki stöð í útvarpslögum nr. 68/1985 og færi í bága við þau. Með reglugerðinni hefði menntamálaráðherra heimilað stjórn sjóðsins að úthluta framlögum úr sjóðnum til annarra en útvarpsstöðva. Taldi A koma afdráttarlaust fram í II. kafla útvarpslaga nr. 68/1985, þ.e. 9.–13. gr., að ekki væri heimilt að veita öðrum aðilum en útvarpsstöðvum framlög úr sjóðnum nema hvað lögbundið væri í 11. gr. laganna, að framlag ríkisútvarpsins til Sinfóníuhljómsveitar Íslands skyldi greitt úr sjóðnum, áður en kæmi til úthlutunar styrkja til útvarpsstöðva. Lögin heimiluðu ekki, að tekjum sjóðsins, sem væru gjald af auglýsingatekjum útvarpsstöðva, væri úthlutað til annarra aðila. Ákvörðun menntamálaráðherra að heimila með reglugerðinni úthlutun til „innlendra framleiðenda dagskrárefnis“ væri því löglaus.

II.

Hinn 7. febrúar 1992 ritaði ég menntamálaráðherra bréf og mæltist til þess, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að menntamálaráðuneytið skýrði við-

horf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Svar menntamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 30. apríl 1992, og hljóðaði það svo:

„Í kvörtun [A] er því haldið fram að greind reglugerðarbreyting hafi ekki stoð í útvarpslögum nr. 68/1985.

Meginatriði reglugerðarbreytingarinnar frá 9. apríl 1991 felst í því að úthlutun styrkja úr sjóðnum er ekki lengur bundin við hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar, eins og áður var, heldur er samkvæmt nügildandi reglugerð heimilt að úthluta styrkjum til kvikmyndagerðarmanna almennt.

Í kvörtun [A], sem undirrituð er af lögmanni félagsins [B] hrl., er því haldið fram að téð reglugerðarbreyting sé andstæð útvarpslögum. Afstaða [A] byggist á því að það komi afdráttarlaust fram í II. kafla útvarpslaga nr. 68/1985, þ.e. 9.–13. gr. að ekki sé heimilt að veita öðrum aðilum en útvarpsstöðvum framlög úr sjóðnum. Þetta komi skýrast fram í 2. mgr. 11. gr. laganna þar sem segir: „Af gjaldi þessu skal greiddast hlutur Ríkisútvarpsins af rekstrarkostnaði Sinfóníuhljómsveitar Íslands, sbr. lög nr. 36/1982, áður en til úthlutunar á styrkjum til útvarpsstöðva kemur.“

Við þetta er rétt að gera eftirfarandi athugasemdir:

1. Ekki er hægt að fallast á að það komi „afdráttarlaust“ fram í tilvitnuðu lagaákvæði að útvarpsstöðvunum hafi einum verið ætlað að sitja að styrkjum úr sjóðnum, þótt fallast megi á að ályktun [A] sé skiljanleg, þar sem orðalag ákvæðisins er óheppilegt að þessu leyti. Tilvitnað lagaákvæði mælir fyrir um tilhögun greiðslna úr sjóðnum og af því má ráða að ætlun löggjafans hafi verið sú að hlutdeild sjóðsins í rekstrarkostnaði Sinfóníuhljómsveitar Íslands yrði greidd áður en styrkir yrðu veittir til framleiðslu dagskrár-efnis fyrir útvarp (hljóðvarp eða sjónvarp). Í 10. gr. útvarpslaga er fjallað um hlutverk Menningarsjóðs útvarpsstöðva þar sem segir einfaldlega að hlutverk hans sé að veita framlög til eflingar innlendri dagskrárgerð, þeirri er verða má til menningarauka og fræðslu. Ef ætlunin hefði verið að takmarka úthlutun styrkja úr sjóðnum við útvarpsstöðvar hefði verið eðlilegt að það kæmi fram í þessu ákvæði, en ekki í því ákvæði laganna sem fjallar fyrst og fremst um skyldur sjóðsins gagnvart Sinfóníuhljómsveit Íslands.

2. Þá er bent á að skilningur sá sem fram kemur í kvörtun lögmanns [A] er ekki í samræmi við tilgang Menningarsjóðs útvarpsstöðva. Tillaga um stofnun menningarsjóðs útvarpsstöðva kom fram sem breytingartillaga við frumvarp til útvarpslaga sem lagt var fram á Alþingi 1984. Tillagan kom frá meirihluta menntamálanefndar. Í nefndaráli segir svo um þá ráðagerð að stofna Menningarsjóð útvarpsstöðva:

Lögum samkvæmt ber Ríkisútvarpinu að standa undir 25% af hallarekstri sinfóníuhljómsveitar. Eftir að frjálsræði til rekstrar útvarpsstöðva hefur verið aukið hlýtur að koma til endurmats hvort sú tilhögun sé réttmæt. Auðvitað má hugsa sér að ríkissjóður hlaupi undir bagga. Hér er sá kostur ekki valinn heldur lagt til að stofnaður skuli Menningarsjóður útvarpsstöðva er fái 10% af verði auglýsinga í útvarpsstöðvum í tekjur. Skal þeim annars vegar varið til að greiða hlut Ríkisútvarpsins í hallarekstri sinfóníuhljómsveitar en hins vegar til eflingar innlendri dagskrárgerð sem verða má til menningarauka og fræðslu. Ekki þykir ástæða til að marka hinum nýja sjóði þröngan ramma heldur er þess að vænta að styrkveitingar úr sjóðnum markist af því hversu til tekst um væntanlegar útvarpsstöðvar. Á þessari stundu væri það ofætlan að sjá slíkt fyrir.

Tilvitnuð ummæli bera með sér að ekki hafi verið ætlunin að marka sjóðnum þröngan ramma og að með honum hafi fyrst og fremst átt að efla innlenda dagskrárgerð, auk þess sem létta ætti af Ríkisútvarpinu hlutdeild í rekstrarkostnaði. Styrkjum til einstakra útvarpsstöðva skyldi úthlutað eingöngu á grundvelli mats á menningar- og fræðslugildi þess efnis sem sótt væri um styrk fyrir. Af þessum orðum verður

hins vegar ekki dregin sú ályktun að útvarpsstöðvar einar skyldu hafa rétt til slíkra styrkja.

Í ræðu framsögumanns meirihluta menntamálanefndar [. . .] segir síðan um Menningarsjóð útvarpsstöðva:

Það er nýmæli að ein meginbreyting, að hér er gert ráð fyrir því að nýr kafli, II. kafli, bætist inn í lögina „Menningarsjóður útvarpsstöðva“. Hlutverk hans er að veita framlög til eflingar innlendri dagskrárgerð, þeirri er verða má til menningarauka og fræðslu. Ástæðan fyrir þessari till. n. er sú að við óttumst að nægilegt fjármagn sé ekki fyrir hendi a.m.k. í öndverðu, til þess að vanda innlenda dagskrárgerð.

Kvikmyndaiðnaður er nú mjög nýr af nálinni og nauðsynlegt að efla hann eftir föngum, enda má færa rök fyrir því að í framtíðinni geti hann veitt mörgum mönnum atvinnu og orðið verulegur þáttur í íslensku atvinnulífi, aflað okkur gjaldeyris og orðið til menningarauka. Meiri hl. telur m.ö.o. rétt að stuðla að slíkri starfsemi og varð sammála um að sérstakt gjald skyldi lagt á auglýsingar í því skyni sem við köllum „menningarsjóðsgjald“ og skuli vera 10% og leggjast á allar auglýsingar í útvarpi.

Í tilvitnuðum orðum framsögumanns meirihluta menntamálanefndar kemur ótvírætt fram að stofnun sjóðsins hafi átt að vera til eflingar kvikmyndagerð í landinu. M.ö.o. sjóðnum hafi m.a. verið ætlað það hlutverk að veita fé til kvikmyndagerðar í landinu. Telja verður að þegar þetta er haft í huga að ráðherra hafi verið heimilt að breyta reglugerðinni á þann hátt sem hér um ræðir og í fullu samræmi við tilgang sjóðsstofnunarinnar.

3. Að síðustu er rétt að áréttja það viðhorf að reynsla af starfsemi sjóðsins sýnir að óheppilegt er að binda framlög við útvarpsstöðvar eins og gert var í upphafi og að sjóðurinn er í reynd nánast óstarfhæfur með því lagi. Úthlutun á grundvelli núgildandi reglna hefur aðeins einu sinni farið fram. Margt bendir til að nú fyrst geti sjóðurinn náð þeim tilgangi sínum að efla innlenda dagskrárgerð, þeirri er verða má til menningarauka og fræðslu.

Að síðustu ber að leggja áherslu á að í 13. gr. laganna er menntamálaráðherra fengið víðtækt vald til að setja nánari starfsreglur um Menningarsjóð útvarpsstöðva. Með þetta í huga og með vísan til ákvæða laganna um tilgang sjóðsins og þau lögskýringargögn sem að framan er vitnað til telur ráðuneytið ekki unnt að fallast á það með lögmanni [A] að reglugerðin, eins og hún er eftir breytinguna frá 9. apríl sl., sé andstæð ákvæðum útvarpslaga.“

Með bréfi, dags. 1. apríl 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf menntamálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi 15. september 1992. Þar sagði:

- „1. Það er skoðun [A] að það komi „afdráttarlaust“ fram í II. kafla útvarpslaganna að ekki sé heimilt að veita öðrum aðilum en útvarpsstöðvum framlög úr sjóðnum, nema hvað lögbundið framlag Ríkisútvarpsins til Sinfóníuhljómsveitarinnar greiðist áður en til úthlutunar á styrkjum til útvarpsstöðva kemur. Þessu til stuðnings skal bent á:
- Heiti annars kafla laganna er Menningarsjóður *útvarpsstöðva*.
 - Í 9. gr. er tekið fram að stofnaður skuli Menningarsjóður *útvarpsstöðva*.
 - Í 2. mgr. 11. gr. segir „ . . . áður en til úthlutunar á styrkjum til *útvarpsstöðva* kemur.“
 - Skipun stjórnar sjóðsins (12. gr.) bendir til þess að ekki hafi verið haft í huga að gæta þjórfti hagsmuna annarra aðila en útvarpsstöðva.

e) Sú reglugerð sem í upphafi var sett um starfsemi sjóðsins var byggð á þeim lagaskilningi sem [A] heldur fram.

Í fyrsta tölulið bréfs menntamálaráðuneytisins er á það bent að hlutverk sjóðsins sé að veita framlög til eflingar innlendri dagskrárgerð. Segir ráðuneytið eðlilegt að það kæmi fram í 10. gr. laganna, ef ætlunin hefði verið að takmarka styrkþega við að vera útvarpsstöðvar.

Þessari röksemdafærslu er mótmælt. Það kemur víða fyrir í lagatextanum, eins og rakið er hér að framan, að menningarsjóðurinn er fyrir útvarpsstöðvar. Þá er það líka ljóst að markmiði sjóðsins verður fullkomlega náð með því að binda úthlutanir við þær einar. Engin þörf er á því að leita út fyrir raðir Ríkisútvarpsins og frjálsum útvarpsstöðvanna til þess að finna verkefni í innlendri dagskrárgerð sem eru innan verkefnaramma sjóðsins. Er reyndar augljóst að útvarpsstöðvarnar væru fúsar til þess að stórauka innlenda dagskrárgerð ef þær ættu kost á auknu fjármagni úr sjóðnum.

2. Í öðrum tölulið bréfs menntamálaráðuneytisins eru enn færð rök fyrir þeirri skoðun að tilgangurinn með sjóðsstofnuninni hafi verið að styrkja innlenda dagskrárgerð og því beri að túlka lögina þannig að heimilt sé að veita þeim aðilum sem vinna að slíkum verkefnum styrki, hvort sem það eru útvarpsstöðvar eða aðrir. Þessu er mótmælt með vísan til þess sem rakið er að framan. Sérstaklega skal tekið fram að umræður um útvarpslagafrumvarpið á Alþingi bera alls ekki með sér að ætlunin hafi verið sú að veita styrki til annarra aðila en útvarpsstöðva. Slík ráðagerð eða skilningur á frumvarpstextanum kemur hvergi fram. Reyndar eru dæmi um hið gagnstæða í ræðum einstakra þingmanna, sjá t.d. Alþingistíðindi 1984–85 bls. 3180.

Það er rétt að undirstrika að þótt markmiðum með sjóðsstofnuninni megi eflaust ná með ýmsum hætti gefur það ráðherra ekki frjálst val á aðferðum við að ná markmiðinu. Hann er bundinn við þær leiðir sem lögina kveða skýrt á um.

3. Í þriðja tölulið bréfs ráðuneytisins kemur fram sú skoðun bréfitara að reynsla af störfum sjóðsins hafi sýnt að óheppilegt hafi verið að binda framlög við útvarpsstöðvar einar. Því hafi verið rétt að breyta reglunum.

Það er mat [A] að þótt stjórnvöld telji lög frá Alþingi óheppileg og telji að betri árangur nædist, ef lögina væru með öðrum hætti, þá heimili það ekki breytta lagaframkvæmd. Hið „víðtæka vald“ sem ráðherra er fengið í 13. gr. útvarpslaga er þrátt fyrir allt ekki víðtækara en svo að reglugerð sem hann setur verður að eiga stoð í lögnum.“

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 23. nóvember 1992, var svohljóðandi:

„1. málsliður 1. gr. reglugerðar nr. 69/1986 um Menningarsjóð útvarpsstöðva hljóðar svo:

„Hlutverk Menningarsjóðs útvarpsstöðva er að veita íslenskum útvarpsstöðvum framlög til eflingar innlendri dagskrárgerð, þeirri er verða má til menningarauka og fræðslu.“

Með 1. gr. reglugerðar nr. 166/1991 var nefndu ákvæði breytt. Það hljóðar svo eftir breytinguna:

„Hlutverk Menningarsjóðs útvarpsstöðva er að veita íslenskum útvarpsstöðvum eða innlendum framleiðendum dagskrárefnis framlög til eflingar innlendri dagskrárgerð, þeirri er verða má til menningarauka og fræðslu.“

Í máli þessu er um það deilt, hvort menntamálaráðherra hafi verið heimilt að lögum að mæla svo fyrir með reglugerð nr. 166/1991, að „innlendir framleiðendur dagskrárefnis“ gætu ásamt útvarpsstöðvum fengið framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva til framleiðslu innlends dagskrárefnis.

Í II. kafla útvarpslaga nr. 68/1985 er fjallað um Menningarsjóð útvarpsstöðva. Í 1. mgr. 11. gr. laganna er mælt svo fyrir, að Menningarsjóður útvarpsstöðva skuli hafa tekjur sínar af 10% gjaldi, sem leggjast skuli á allar auglýsingar í útvarpi. Eins og nánar verður komið að hér á eftir, er síðan kveðið á um það í 10. gr. og 2. mgr. 11. gr. laganna, hvernig tekjum sjóðsins skuli varið. Hér er því um að ræða markaðan tekjustofn, sem óheimilt er að verja á annan hátt en lög mæla fyrir um.

Í 13. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 er mælt svo fyrir, að menntamálaráðherra skuli kveða nánar á um starfsreglur Menningarsjóðs útvarpsstöðva í reglugerð. Það leiðir af grundvallarreglum stjórnskipunarréttar, að reglugerðin verður að vera í samræmi við ákvæði útvarpslaga um sjóðinn svo og þann tilgang, sem löggjafinn hefur markað sjóðnum. Í 10. gr. laganna er mælt fyrir um hlutverk sjóðsins. Þar segir:

„Hlutverk Menningarsjóðs útvarpsstöðva er að veita framlög til eflingar innlendri dagskrárgerð, þeirri er verða má til menningarauka og fræðslu.“

Í 2. mgr. 11. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 er ákveðið, hvernig tekjum Menningarsjóðs útvarpsstöðva skuli varið, en þar segir:

„Af gjaldi þessu skal greiðast hlutur Ríkisútvarpsins af rekstrarkostnaði Sinfóníuhljómsveitar Íslands, sbr. lög nr. 36/1982, áður en til úthlutunar á styrkjum til útvarpsstöðva kemur.“

Eins og haldið er fram af hálfu A, virðist ráðagerð um það í texta 2. mgr. 11. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, að aðrar tekjur en þær, sem renna til Sinfóníuhljómsveitar Íslands, skuli renna til útvarpsstöðva. Á hinn bóginn er á það að líta, að ákvæði 10. gr. laganna, sem mæla fyrir um markmið sjóðsins, gefa ekki ótvírætt tilefni til svo þröngrar skýringar.

Við nánari könnun þessa úrlausnarefnis er rétt að líta til lögskýringargagna. Hefur nefndarálit meirihluta menntamálanefndar svo og ræða framsögumanns meirihluta menntamálanefndar hér mikilvæga þýðingu við túlkun þessara ákvæða útvarpslaganna, þar sem II. kafli þess frumvarps, er varð að útvarpslögum nr. 68/1985, var saminn af meirihluta menntamálanefndar. Af nefndaráliti menntamálanefndar (Alpt. 1984–85, A-deild, bls. 2531–2532) svo og ræðu framsögumanns meirihluta menntamálanefndar (Alpt. 1984–85, B-deild, d. 3171–3172) virðist ljóst, að markmiðið með stofnun Menningarsjóðs útvarpsstöðva hafi verið að styrkja innlenda dagskrárgerð, sem nýst gæti útvarpsstöðvum hér á landi, þar sem óttast var, að ekki væri til nægilegt fé til þess að vanda innlenda dagskrárgerð (Alpt. 1984–85, B-deild, d. 3171).

Í nefndaráliti menntamálanefndar segir meðal annars um það, hvernig tekjum Menningarsjóðs útvarpsstöðva skuli varið:

„Skal þeim annars vegar varið til að greiða hlut Ríkisútvarpsins í hallarekstri Sinfóníuhljómsveitarinnar en hins vegar til eflingar innlendri dagskrárgerð sem verða má til menningarauka og fræðslu. Ekki þykir ástæða til að marka hinum nýja sjóði þröngan ramma í lögum heldur er þess að vænta að styrkveitingar úr sjóðnum markist af því hversu til tekst um væntanlegar útvarpsstöðvar. Á þessari stundu væri það ofætlan að þykjast sjá slíkt fyrir“ (Alpt. 1984–85, A-deild, bls. 2532).

Framsögumaður meirihluta menntamálanefndar sagði meðal annars um sama efni:

„Kvikmyndaiðnaður er nú mjög nýr af nálinni og nauðsynlegt að efla hann eftir föngum, enda má færa rök fyrir því að í framtíðinni geti hann veitt mörgum mönnum atvinnu og orðið verulegur þáttur í íslensku atvinnulífi, aflað okkur gjaldeyris og orðið til menningarauka. Meiri hl.n. telur m.ö.o. rétt að stuðla að slíkri starfsemi og varð sammála um að sérstakt gjald skyldi lagt á auglýsingar í því skyni sem við köllum „menningarsjóðsgjald“ og skuli vera 10% og leggjast á allar auglýsingar í útvarpi“ (Alþt. 1984–85, B-deild, d. 3171).

Með hliðsjón af markmiði sjóðsins, eins og það er skilgreint í 10. gr. útvarpslaga nr. 68/1985, svo og þeim ummælum í lögskýringargögnum, „að marka hinum nýja sjóði [ekki] þróngan ramma í lögum“ og að hlutverk hans sé „að stuðla að slíkri starfsemi“, þ.e. kvikmyndagerð, verður að mínum dómi naumast talið, að útvarpslög banni fortakslaust styrkveitingar til annarra aðila en útvarpsstöðva. Niðurstaða mín er samkvæmt því sú, að menntamálaráðherra hafi verið heimilt að mæla svo fyrir með reglugerð nr. 166/1991, að innlendir framleiðendur dagskrárefnis, aðrir en útvarpsstöðvar, geti fengið framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva til dagskrárgerðar, enda sé það markmið laganna ávallt virt, að umrædd dagskrá geti nýst sjónvarps- eða hljóðvarpsstöðvum og sé til menningarauka og fræðslu.“

Ég taldi því samkvæmt framansögðu ekki tilefni til athugasemda við þá þætti reglugerðar nr. 166/1991 um breyting á reglugerð nr. 69/1986 um Menningarsjóð útvarpsstöðva, sem kvörtun A laut að.

18.0. Skattar og gjöld.

18.1. Álagning og innheimta gatnagerðargjalds. Lagaheimild reglugerðar. Kæruheimild. (Mál nr. 78/1989)

A kvartaði yfir kröfu bæjarstjórnar X-kaupstaðar á hendur honum og öðrum eigendum fasteignarinnar Y, áður Z, á X, um greiðslu sérstaks gatnagerðargjalds, svonefnds B-gatnagerðargjalds til sveitarfélagsins. Bar A meðal annars fyrir sig, að framkvæmdum væri ekki lokið. Þá kvartaði A yfir því, að honum hefði ekki verið tilkynnt um nafnbreytingu úr Z í Y. Ákvörðun bæjarstjórnar var byggð á heimild í 3. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, sbr. lög nr. 31/1975. Gatnagerðargjaldið var samkvæmt 10.–13. gr. reglugerðar nr. 319/1981 lagt á í einu lagi, án þess að greint væri milli lagningar slitlags annars vegar og lagningar gangstéttar hins vegar. Af bréfi X-kaupstaðar varð ráðið, að lagningu gangstétta væri enn ekki lokið. Umboðsmaður taldi, að samkvæmt ákvæði í grein 2.4.5. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 með síðari breytingum hefði bæjarráði X-kaupstaðar verið heimilt að breyta auðkennum þeirra húseigna, er áður töldust til Z. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að fjalla um það, hvort eigendum umræddra húseigna, hefði með nægilega tryggilegum hætti, verið gefinn kostur á að gera athugasemdir við umræddar breytingar, þar sem hann liti svo á, að kvörtun A beindist fyrst og fremst að skilyrðum fyrir því, að X-kaupstaður gæti krafði A um svonefnt B-gatnagerðargjald. Umboðsmaður taldi ekki sýnt, hvernig gjaldheimtan samrýmdist því ákvæði 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981, að lokagreiðsla samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar skyldi ekki innheimt, fyrr en gengið hefði verið frá gangstétt fyrir framan lóð gjaldenda. Umboðsmaður benti ennfremur á, að í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 segði að hið sérstaka gatnagerðargjald, sem hér um ræddi, yrði þá fyrst gjaldkræft, er lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu væri lokið. Leiddi umboðsmaður rök að því, að til þess hafi verið ætlast af hálfu löggjafans, að fyrir lægi, hver kostnaður hefði orðið af verki, áður en gatnagerðargjaldi þessu yrði jafnað niður á gjaldendur þess og samanlögð gjöld á fasteignaeigendur ættu ekki að fara fram úr heildarkostnaði. Umboðsmaður taldi, að ekki væri lagaheimild til að leggja á og innheimta svonefnt B-gatnagerðargjald, fyrr en lokið væri þeim framkvæmdum, sem í 4. gr. laga nr. 51/1974 greindi. Þá væri ekki að lögum heimild til álagningar og innheimtu sérstaks gatnagerðargjalds, ef það gatnagerðargjald væri lagt á í einu lagi, svo sem raunin var í málinu, bæði vegna slitlags og lagningar gangstéttar, fyrr en báðum þessum verkþáttum væri lokið. Umboðsmaður taldi fyrir mæli í 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981 fara í bága við þetta og því ekki í samræmi við lög. Það var því niðurstaða umboðsmanns, að X-kaupstaður hefði við innheimtu gjaldsins gengið lengra en 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981 heimilaði og að auk þess léki verulegur vafi á, hvort ákvæði 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar fengju yfirleitt samrýmst 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974. Sami vafi risi um gildi samskonar eða svipaðra ákvæða í mörgum öðrum reglugerðum um gatnagerðargjöld. Þar við bættist, að ákvæði 4. og 5. gr. laga nr. 51/1974 um fjárhæð gjalds, sem innheimta mætti samkvæmt 3. gr., væru ekki skýrt orðuð og tengsl milli efnisreglna þeirra óljós svo sem umboðsmaður lýsti nánar. Umboðsmaður taldi, að óviðunandi óvissa væri um skilyrði laga til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með heimild í þeim lögum. Þá væri sá ágalli á stjórnarsýsluframkvæmd að vegna afstöðu félagsmálaráðuneytisins ættu gjaldendur þess engan kost að skjóta álagningu

gatnagerðargjalds til æðra stjórnvalds. Hann taldi, að brýnt væri að endurskoða lög nr. 51/1974, um gatnagerðargjöld, og vakti athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á því samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 17. janúar 1989 bar A, fram kvörtun vegna þeirrar kröfu bæjarstjórnar X-kaupstaðar, að hann ásamt öðrum eigendum fasteignarinnar Y, áður Z, á X, skyldu greiða sérstakt gatnagerðargjald, svonefnt B-gatnagerðargjald, til sveitarfélagsins. Í kvörtun A kom fram, að húseignin nr. 25 við Z stæði um 60–90 metra frá götunni Y. Sagði A, að stígur frá götunni væri ekki fullfrágenginn með olíumöl eða bundnu slitlagi og ekki hefði verið gengið frá fullnægjandi frárennislögnum frá húsinu. Engu að síður hefði hann verið krafinn um umrætt gjald. Þá hefði ekki verið tilkynnt um nafnbreytinguna úr Z í Y og hefði hann ekki fengið vitneskju um hana fyrr en 29. júlí 1988, er honum barst reikningur fyrir gjaldinu. Með bréfi X-kaupstaðar, dags. 29. nóvember 1988, hefði síðan verið skorað á hann að greiða gjaldið. Hefði honum verið gefinn kostur á að greiða 80% af skuldinni með skuldabréfi til 3ja ára, en afganginn ásamt dráttarvöxtum og kostnaði vegna skuldabréfs yrði að greiða í peningum. Þá hefði í bréfinu verið tekið fram, að samkvæmt lögfræðialíti bæri honum að greiða gjaldið þrátt fyrir þær athugasemdir, sem hann hefði gert. Taldi A vafa leika á, að umrædd gjaldtaka hefði næga lagastöð.

II.

Hinn 2. febrúar 1989 fór ég þess á leit, að X-kaupstaður léti mér í té gögn málsins. Sérstaklega óskaði ég upplýsinga um, hvernig staðið var að breytingu á auðkenni fasteignarinnar úr Z í Y og hvort lokið hefði verið við lagningu á bundnu slitlagi og gangstétt við þá götu, er fasteignin stendur við. Í svarbréfi X-kaupstaðar 6. apríl 1989 segir, að sumarið 1988 hafi verið lokið við að leggja bundið slitlag, m.a. á Y, en ekki hafi verið lokið við gangstéttarlögn á því sumri. Bréfinu fylgdi ennfremur afrit fundargerða um breytingarnar á auðkenni fasteignarinnar Z. Kemur þar fram, að breytingin hafi verið samþykkt í byggingar- og skipulagsnefnd 4. mars 1988 og ákveðin með samþykkt bæjarráðs X-kaupstaðar 17. mars 1988.

III.

Auk kvörtunar A barst mér einnig á árinu 1989 kvörtun frá öðrum aðila út af sama ágreiningsefni. Af því tilefni stóð ég í bréfaskiptum við félagsmálaráðuneytið um rétt þessara aðila til þess að skjóta ákvörðun viðkomandi sveitarstjórna til úrskurðar félagsmálaráðuneytisins. Á bls. 117–119 í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 1989 rakti ég þessi bréfaskipti og lét í ljós það álit mitt, að ágreiningur gjaldenda og sveitarstjórnar um lögmati álagningar gatnagerðargjalds heyrði undir félagsmálaráðuneytið. Beindi ég þeim tilmælum til ráðuneytisins, að það legði úrskurð sinn á framangreind mál. Niðurstaða ráðuneytisins varð sú, að það taldi ekki efni til, að óbreyttum lögum, að verða við tilmælum mínum. Um þennan hluta málsins skal að öðru leyti vísað til skýrslu minnar fyrir árið 1989.

IV.

Með bréfi, dags. 1. febrúar 1990, mæltist ég til þess, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að bæjarstjórn X-kaupstaðar skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Ég tók fram, að ég teldi að álagningu gatnagerðargjalda yrði skotið til félagsmálaráðuneytisins til úrskurðar og væri því fullnægt skilyrði 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að um væri að ræða ákvarðanir sveitarfélags, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins og umboðsmaður gæti því haft afskipti af. Breytti þar ekki

neinu um, þótt félagsmálaráðuneytið væri þar á öndverðri skoðun og hefði ákveðið að sinna ekki þessari lagaskyldu sinni. Svarbréf X-kaupstaðar frá 26. september 1990 er svoljóðandi:

„Árið 1988 stóð yfir mikið átak í gatnagerð á [X] og var þá meðal annarra gatan [Y] malbikuð. Samkvæmt lögum nr. 51/1974 og reglugerð nr. 319/1981 um gatnagerðargjöld er sveitarfélaginu heimilt að leggja svokallað B-gatnagerðargjald, sem er gjald vegna þátttöku lóðarhafa í því að gera bundið slitlag á götu svo og endanlega ganga frá gangstétt.

Sannarlega hefur aðkeyrsla að fasteigninni [Y] áður [Z] verið um [Y] en ekki um [Z]. Samkvæmt aðalskipulagi fyrir [X], frá 1980 til ársins 2000, er gert ráð fyrir að [Z] liggi mun austar en gert var ráð fyrir á eldra skipulagi og að aðkoma að umræddri fasteign yrði frá [Y], því töldu bæjaryfirvöld rétt að breyta götuheiti og götunúmeri þ.e.a.s. að gera [Z] að [Y], og voru önnur hús einnig með í þeirri breytingu, til þess að hægt yrði að leggja B-gatnagerðargjald á fasteignirnar og væri það eðlilegra að gera það nú þegar var verið að leggja götuna bundnu slitlagi þannig að allir sem við götuna búa sætu við sama borð hvað gjalddtöku varðar, en ekki síðar þegar [Z] yrði malbikuð enda eiga þessar fasteignir ekki aðkeyrslu frá [Z].“

Með bréfi, dags. 1. október 1990, óskaði ég eftir því við A, að hann léti mér í té þær athugasemdir, sem hann teldi rétt að gera í tilefni af framangreindu bréfi X-kaupstaðar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 18. desember 1990.

V.

Með bréfi 30. september 1991 óskaði ég eftir því að X-kaupstaður léti mér í té frekari upplýsingar. Í fyrsta lagi hvort og hvernig eigendum fasteigna, er áður stóðu við Z, en nú við Y, hefði verið tilkynnt, að breyta ætti auðkennum fasteigna þeirra. Í öðru lagi, hvort lagning slitlags á þann hluta Y, er áður tilheyrði Z, væri lokið og ef svo væri, hvenær það verk hefði hafist og hvenær því hefði lokið. Í þriðja lagi hvort lagningu gangstétta væri lokið við umrædda götu og ef svo væri, hvenær því verki hefði lokið. Þá óskaði ég eftir því að fram kæmi, hver hefði verið staða framkvæmda við húsið nr. 25 við Y (áður Z), þegar bæjaryfirvöld kröfðu eiganda þeirrar fasteignar um B-gatnagerðargjald á árinu 1988, og hver væri staða þessara framkvæmda nú. Í svarbréfi X-kaupstaðar frá 27. nóvember 1991 kom eftirfarandi fram:

- „1. Byggingar- og skipulagsnefnd samþykkti á fundi sínum 4. mars 1988 breytingar á götunöfnum og númerum á reitnum milli [Y], [Ø] og [Z]. Húseigendum viðkomandi húsa var sent bréf dags. 23.03.88. þar sem breytingin var tilkynnt. . . .
2. Framkvæmdir við jarðvegsskiptingu og lagningu bundins slitlags hófst að vori 1988 en lauk að mestu haustið 1988. Enn er þó ólokið við að leggja bundið slitlag á bílastæði sem áttu að koma við [Y] nr. . . og . . . Búið er að skipta um jarðveg í bílastæðunum og setja jöfnunarlag en bundið slitlag er enn ekki komið á þau.
3. Lagningu gangstétta er enn ekki lokið. Áætlað er að ljúka við lagningu gangstétta við götur sem komið er á bundið slitlag á árunum 1992–1994. Ekki liggur fyrir ákvörðun um hvernig götum verður raðað niður á framkvæmdatímabili þannig að ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort gangstétt verður lögð við [Y] árið 1992, 1993, eða 1994.“

Með bréfi, dags. 3. desember 1991, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf X-

kaupstaðar. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 13. desember 1991. Í athugasemdum hans kom fram varðandi fyrsta lið, að honum og systkinum hans hafi verið ókunnugt um bréf bæjarins frá 23. mars 1988. Varðandi annan lið gerði A athugasemdir við það, hvernig staðið hefði verið að framkvæmdum við þann hluta Y, er áður hét Z. Loks sagði í athugasemdum A:

„Það er rétt og staðfest að engin gangstétt er komin við [Y]. Það er líka rétt að ekkert bundið slitlag er komið á stíginn og bílastæðið við [Y] 28 og 30, áður [Z] 23 og 25. Af svari byggingarfulltrúa má því ráða og er augljóst, að ekki er fyrirhugað að ganga frá þessum málum fyrr en í fyrsta lagi á árinu 1992, kanske ekki fyrr en 1994.“

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 30. mars 1992, var svohljóðandi:

1.

„Á fundi bæjarráðs X-kaupstaðar 17. mars 1988 var ákveðið að telja til Y tilteknar húseignir, er áður tilheyrðu Z. Með bréfi X-kaupstaðar frá 23. mars 1988 var eigendum umræddra húseigna gefinn kostur á að tjá sig um breytingarnar. Fram kemur í athugasemdum A frá 13. desember 1991, að honum hafi ekki borist bréf þetta og að honum hafi ekki verið kunnugt um breytinguna, fyrr en honum barst tilkynning um innheimtu gjaldsins.

Telja verður, að samkvæmt ákvæði í grein 2.4.5. í byggingarreglugerð nr. 292/1979 með síðari breytingum hafi bæjarráði X-kaupstaðar verið heimilt að breyta auðkennum þeirra húseigna, er áður töldust til Z. Ég tel ekki ástæðu til að fjalla um það hér, hvort eigendum umræddra húseigna hafi, með nægilega tryggilegum hætti, verið gefinn kostur á að gera athugasemdir við umræddar breytingar, þar sem ég lít svo á, að kvörtun A lúti fyrst og fremst að skilyrðum fyrir því að X-kaupstaður geti krafið hann um hið svonefnda B-gatnagerðargjald.

2.

Ákvörðun bæjarráðs X-kaupstaðar um að krefja m.a. eigendur húseignarinnar nr. . . við Y (áður Z) um B-gatnagerðargjald er byggð á heimild í 3. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, sbr. lög nr. 31/1975. Nefnd lagagrein er svohljóðandi:

„3. gr.

Sveitarstjórnnum er heimilt að ákveða með sérstakri samþykkt, sem ráðherra staðfestir, að innheimta sérstakt gjald, sem varið skal til framkvæmda við að setja bundið slitlag á götur í sveitarfélaginu og til lagningar gangstétta.

Heimild til að leggja á slík gjöld er bundin við það, að sveitarfélagið hafi ekki áður innheimt af hlutaðeigandi fasteign gatnagerðargjald, sem ætlað hefur verið a.m.k. að hluta til bundins slitlags.“

Þá segir í 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. sömu laga:

„4. gr.

Gjald skv. 3. gr. má innheimta af öllum fasteignum við þær götur, sem bundið slitlag hefur verið sett á og þar sem gangstéttir hafa verið lagðar, enda sé eigi lengri tími en fimm ár liðinn frá því að slitlag var sett eða gangstétt lögð. Má gjaldið nema allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir.

6. gr.

...
Sérstakt gatnagerðargjald skv. 3. gr. skal gjaldkræft þegar lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu er lokið. Þó skal sveitarstjórn heimilt að ákveða í samþykkt, að greiðslu slíks gjalds sé dreift á tiltekið árabíl, eftir því sem nánar er tiltekið í samþykkt.“

Um heimild til álagningar umrædds gatnagerðargjalds koma ennfremur til athugunar fyrirmæli reglugerðar nr. 319/1981 um gatnagerðargjöld á X, sbr. reglugerð nr. 398/1988, er sett var með stoð í lögum nr. 51/1974. Í 2. gr. reglugerðar nr. 319/1981 kemur fram, að svonefnt B-gatnagerðargjald sé gjald vegna þátttöku lóðarhafa í því að leggja bundið slitlag á götu svo og að ganga endanlega frá gangstétt. Í 10. gr. reglugerðarinnar segir, að B-gatnagerðargjald sé „ . . . gjald til að ljúka frágangi götu, umfram það sem segir í 3. gr., þ.e. til að gera slitlag og gangstétt. . . .“ Í 14. gr. sömu reglugerðar segir síðan:

„Gatnagerðargjald samkvæmt 10. gr. greiðist þannig, að 20% greiðast er lagningu bundins slitlags er lokið. Eftirstöðvar, 80%, skulu tryggðar með skuldabréfi, tryggðu með veði í viðkomandi fasteign, er greiðist með jöfnum afborgunum á næstu 3 árum. Gjald dagar afborgana eru 1. febrúar og 1. júlí ár hvert. Lánskjör skulu vera hin sömu og á lánnum Byggingarsjóðs, hverju sinni.

Lokagreiðsla samkvæmt 10. gr. skal ekki innheimt, fyrr en gengið hefur verið frá gangstétt fyrir framan lóð gjaldenda.

...“

Það er meðal annars skilyrði fyrir heimtu B-gatnagerðargjalds skv. 3. og 4. gr. laga nr. 51/1974, að ekki hafi áður verið innheimt af hlutaðeigandi fasteign gatnagerðargjald, sem a.m.k. að hluta hafi verið ætlað til bundins slitlags, og að ekki séu liðin fimm ár frá því að slitlag var sett eða gangstétt lögð. Ekki er um það deilt að þessu skilyrði sé fullnægt.

Gatnagerðargjald það, sem um ræðir í máli þessu, var samkvæmt 10.–13. gr. reglugerðar nr. 319/1981 lagt á í einu lagi, án þess að greint væri milli lagningar slitlags annars vegar og lagningar gangstéttar hins vegar. Nam heildarfjárhæð álagningarinnar vegna fasteignarinnar Y kr. 209.338,-, en samkvæmt reikningi X-kaupstaðar 22. júlí 1988 til A og sameigenda hans var gefinn kostur á staðgreiðslu með afslætti eða á staðgreiðslu í peningum, að lágmarki 20% af álagningu, og með útgáfu skuldabréfs til þriggja ára fyrir afganginum. Með bréfi 29. nóvember 1988 gaf X-kaupstaður A kost á því að gera upp skuldina með þeim hætti, að 80% skuldarinnar yrðu greidd með skuldabréfi til þriggja ára, en afganginn ásamt dráttarvöxtum og kostnaði yrði að greiða í peningum. Þegar greiðsla barst ekki, var krafist lögtaks fyrir heildarfjárhæðinni, auk vaxta og kostnaðar, sbr. bréf bæjarfógeta 15. desember 1988 til A.

Af fyrrgreindu bréfi X-kaupstaðar frá 27. nóvember 1991 verður ráðið, að lagningu gangstétta sé enn ekki lokið, en áætlað sé að því verki ljúki á árunum 1992–1994. Verður því ekki séð, hvernig framangreind gjaldheimta samrýmist því ákvæði 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981, að lokagreiðsla samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar skuli ekki innheimt, fyrr en gengið hefur verið frá gangstétt fyrir framan lóð gjaldenda. Hvernig sem á mál þetta er litið að öðru leyti, er að mínum dómi ástæða til þess fyrir X-kaupstað að endurskoða fjárheimtu sína á hendur A og sameigendum hans að þessu leyti.

Ennfremur verður hér að benda á, að í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 segir, að hið sérstaka gatnagerðargjald, sem hér er um að ræða, verði þá fyrst gjaldkræft, er lagningu bundins slitlags og gangstéttar við hlutaðeigandi götu er lokið. Er þetta önnur regla en

gildir samkvæmt 1. málsgrein greinarinnar um hið almenna gatnagerðargjald samkvæmt 1. grein laganna. Bendir þetta til þess, að löggjafinn hafi ætlast til þess, að fyrir lægi, hver kostnaður hefði orðið af verki, áður en gatnagerðargjaldi þessu yrði jafnað niður á gjaldendur þess, og að samanlögð gjöld á fasteignaeigendur vegna lagningar slitlagsins eigi ekki að fara fram úr heildarkostnaði þessum. Lokaákvæði 2. mgr. 6. gr. heimilar sveitarstjórn að dreifa greiðslu gjaldsins á tiltekið árabíll, eftir nánari fyrirætlunum í samþykkt. Þetta undantekningarákvæði heimilar að mínum dómi ekki að leggja gjaldið á og hefja innheimtu þess fyrir en verki eða áfanga verks er lokið, þar sem í 4. gr., öðru aðalheimildarákvæði gjaldsins, er greinilega gengið út frá því, að álagning og niðurfjöfnun þess eigi sér aldrei stað fyrir en fyrir liggur, hver kostnaður af verki hafi orðið.

Í samræmi við það, sem að ofan er rakið, er skoðun mín sú, að ekki sé lagaheimild til að leggja á og innheimta svonefnt B-gatnagerðargjald, fyrir en lokið er þeim framkvæmdum, sem í 4. gr. laga nr. 51/1974 greinir. Ef þetta sérstaka gatnagerðargjald er lagt á í einu lagi, svo sem í máli þessu, bæði vegna lagningar slitlags og lagningar gangstéttar, þá tel ég, að ekki sé að lögum heimild til álagningar og innheimtu gatnagerðargjalds, fyrir en báðum þessum verkþáttum er lokið. Að mínum dómi eru fyrirætlunir 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981 því ekki í samræmi við lög. Þess er hins vegar að geta, að í dómi Hæstaréttar 12. apríl 1984 (Hrd. 1984.573), sem fjallaði um álagningu sams konar sérstaks gatnagerðargjalds í Vestmannaeyjum, var ekki að því fundið, þótt þessi gjöld væru á lögð og innheimta þeirra hafin, áður en framkvæmdum þeim lauk, sem voru tilefni álagningarinnar. Þar verður þó að hafa í huga, að ekki er fyllilega ljóst, hvort í því máli var deilt um eindaga gjaldsins.

Það er niðurstaða mín, að X-kaupstaður hafi við innheimtu umrædds gatnagerðargjalds gengið lengra en 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981 heimilar og að auk þess leiki verulegur vafi á, hvort ákvæði 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar þessarar fái yfirleitt samrýmst 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974.

Hér að ofan er lýst þeim vafa, sem er á því, hvort 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 319/1981 samrýmst 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld, og sami vafi rís um gildi sams konar eða svipaðra ákvæða í mörgum öðrum reglugerðum um gatnagerðargjöld. Þar við bætist að ákvæði 4. gr. og 5. gr. laga nr. 51/1974 um fjárhæð gjalds, sem innheimta má samkvæmt 3. gr. laganna, eru ekki skýrt orðuð og tengsl milli efnisreglna þeirra óljós. Mæli 5. gr. laganna fyrir um almenna ákvörðun gjaldsins í samþykkt, þar sem gjaldið á að fara eftir stærð lóðar og/eða rúmmáli húss, notkun þess og gerð, en 4. gr. setur þau takmörk, að gjald af fasteignum við götu, sem bundið slitlag er lagt á eða gangstéttir lagðar við, megi aðeins nema „allt að meðalkostnaði við þessar framkvæmdir“. Er hins vegar ekki nánar tilgreint, hverjar séu „þessar framkvæmdir“, sem við á að miða, þegar „meðalkostnaður“ er fundinn.

Ég tel því samkvæmt framansögðu, að óviðunandi óvissa sé um skilyrði laga til álagningar og heimtu sérstaks gatnagerðargjalds samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1974 og ýmsum reglugerðum settum með heimild í þeim lögum. Áður hef ég vakið athygli á þeim ágalla á stjórnsluframkvæmd, að vegna afstöðu félagsmálaráðuneytisins eigi gjaldendur þess engan kost að skjóta álagningu gatnagerðargjalds til æðra stjórnvalds (sjá skýrslu fyrir árið 1989, bls. 117–119). Að mínum dómi er af þessum ástæðum brýnt að endurskoða lög nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld. Ég hef því í samræmi við 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis ákveðið að vekja athygli Alþingis og félagsmálaráðherra á máli þessu.“

VII.

Með bréfi, dags. 1. október 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá félagsmálaráðherra um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu áli mínu. Með bréfi, dags. 22. október 1992, bárust mér eftirfarandi svör ráðuneytisins:

„Í framhaldi af bréfi yðar dags. 1. október 1992 vegna máls nr. 78/1989 vill félagsmálaráðuneytið upplýsa eftirfarandi:

Félagsmálaráðherra hefur ákveðið að lög nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld verði endurskoðuð og hefur óskað eftir því að Samband ísl. sveitarfélaga tilnefni fulltrúa í nefnd til að vinna að því verkefni.“

18.2. Álagning og innheimta gatnagerðargjalda.

Kæruheimild.

(Mál nr. 512/1991)

A kvartaði yfir gatnagerð og innheimtu gatnagerðargjalda af húseign sinni við X-götu á Y. Í bréfi mínu til A 9. júní 1992 tók ég fram, að ég liti svo á, að kvörtun hans lyti að álagningu svonefndra A- og B-gatnagerðargjalda, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 483/1981 um gatnagerðargjöld á Y, en A hélt því fram, að tekið hefði átta ár að ljúka endurbyggingu götunnar og af þeim ástæðum hafi m.a. verið óréttmætt, að heimta af honum álagt B-gatnagerðargjald vegna framkvæmda við lagningu bundins slitlags og lagningar gangstétta. Einnig laut kvörtun A að frágangi við X-götu við lóð A, en A taldi, að hæð götunnar hefði reynst hærrí en gert hafði verið ráð fyrir.

Vegna bréfaskipta A við félagsmálaráðuneytið, ákvað ég, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fá upplýsingar hjá ráðuneytinu um það, hvort það hefði með bréfi sínu til A 26. september 1991 fellt úrskurð sinn sem æðra stjórnvalds um lögmati álagningarinnar og heimtu gatnagerðargjaldanna. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins frá 2. desember 1991 kom m.a. fram:

„Ráðuneytið lítur svo á að, í ágreiningsmáli [A] og hreppsnefndar [Y] um gatnagerðargjöld, hafi ekki verið kveðinn upp formlegur úrskurður af þess hálfu. Heldur sé, í bréfi ráðuneytisins til [A], dagsettu 26. september 1991 og vitnað er til í framangreindu bréfi yðar, einungis um að ræða lögfræðilegt álit þess á því, hvernig það telur að skýra beri tiltekin ákvæði í reglugerð um gatnagerðargjöld á [Y], sbr. lög um gatnagerðargjöld nr. 51/1974.

Þessi afstaða ráðuneytisins byggist á því að í framangreindum lögum nr. 51/1974 er ekki að finna sérstaka heimild til handa ráðuneytinu til að kveða upp úrskurð í málum, sem þessum, enda lítur ráðuneytið svo á að fjárskipti milli aðila, þ.e. einstaklinga og sveitarstjórna vegna álagningar og heimtu gatnagerðargjalda, lúti lög-sögu dómstóla, sbr. t.d. hæstaréttardóma 1982: 593 og 1987: 462.“

Í bréfi mínu til A 9. júní 1992 tók ég eftirfarandi fram um álagningu og innheimtu svonefnds A-gatnagerðargjalds:

„Í 1. gr. laga nr. 51/1974 um gatnagerðargjöld er tekið fram, að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða með sérstakri samþykkt, sem félagsmálaráðherra staðfestir, að innheimt skuli gatnagerðargjald af hverri lóð, áður en byggingarleyfi er veitt. Er enn fremur tekið fram, að heimilt sé að krefjast gatnagerðargjalds, ef reist er nýtt hús á lóð, sem áður var byggð. Hinn 20. júlí 1981 var staðfest reglugerð nr. 483 um gatnagerðargjöld á [Y]. Gjald það, sem rætt er um í 1. gr. laga nr. 51/1974, nefnist samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar A-gjald og er vegna þátttöku lóðarhafa í kostnaði við að „gera undirbyggða götu“. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 51/1974 er nefnt A-gjald gjaldkræft, þegar sveitarstjórn krefst, eftir því sem nánar er ákveðið í samþykkt. Í 6. gr. reglugerðar nr. 483/1981 er tekið fram, að helming A-gjaldsins skuli greiða innan mánaðar frá lóðarveitingu og eftirstöðvar þegar byggingarleyfi er veitt.

Í máli yðar liggur fyrir, að þér fenguð umrædda lóð 17. desember 1981. Byggingarleyfi var gefið út 3. mars 1982 og greidduð þér þá helming nefnds A-gjalds í samræmi við áðurgreind fyrirmæli reglugerðar nr. 483/1981. Framkvæmdum við undirbyggingu götunnar mun hafa lokið haustið 1990. Þegar litið er til þess, sem hér hefur verið rakið, verður að telja, að innheimta umrædds A-gatnagerðargjalds hafi verið í samræmi við lög. Gefur þessi liður kvörtunar yðar ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu.“

Um álagningu B-gatnagerðargjaldsins sagði í bréfi mínu til A:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 51/1974 er sveitarstjórnnum heimilt með sama hætti og greinir hér að framan að innheimta sérstakt gjald, er verja skuli til framkvæmda við að setja bundið slitlag á götur í sveitarfélaginu og til lagningar gangstétta. Nefnist gjald þetta B-gatnagerðargjald, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 483/1981.

Í lögum nr. 51/1974 er ekki að finna fyrirmæli um það, að sveitarstjórn skuli við álagningu B-gatnagerðargjalds taka mið af þeim tíma, sem liðinn er frá greiðslu A-gatnagerðargjalds eða frá því að undirbyggingu götu var lokið. Þá útiloka lög nr. 51/1974 ekki, að sami aðili geti þurft að greiða bæði A- og B-gatnagerðargjald að fullnægðum lagaskilyrðum þar að lútandi. Af þessum sökum tel ég ekki vera tilefni til þess, að ég fjalli frekar um þær athugasemdir, er þér hafið gert út af umræddu B-gatnagerðargjaldi.“

Að því er varðaði þann þátt kvörtunar A, er laut að frágangi X-götu, sagði í bréfi mínu til A, að samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis fjallaði umboðsmaður því aðeins um stjórnýslu sveitarfélaga, að um væri að ræða ákvarðanir, sem skjóta mætti til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Tók ég fram, að það væri skoðun mín, að þessi þáttur í kvörtun A fullnægði ekki nefndu skilyrði 3. gr. laga nr. 13/1987 og gæti ég því ekki fjallað frekar um hann. Ég lagði áherslu á, að með framangreindu hefði ég ekki tekið neina afstöðu til hugsanlegrar fébótaábyrgðar hreppsnefndar Y í tilefni af nefndri gatnagerð.

Í niðurlagi bréfs míns til A greindi ég honum frá þeirri niðurstöðu minni, að kvörtun hans gæfi ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu. Í bréfi mínu lagði ég enn fremur áherslu á, að umfjöllun mín hefði einungis beinst að þeim atriðum, sem beinlínis yrði ráðið, að kvörtun hans lyti að. Til frekari upplýsingar lét ég fylgja bréfi mínu álit mitt frá 30. mars 1992 í máli nr. 78/1989, er snertir álagningu B-gatnagerðargjalds í tilteknum kaupstað hér á landi.

18.3. Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé. (Mál nr. 174/1989)

A kvartaði yfir því, að fjármálaráðuneytið hefði ekki fallist á ósk hans um greiðslu vaxta og verðbóta af inneign, er myndast hafði á gjaldareikningi hans hjá Gjaldheimtunni í Reykjavík. Fram að álagningu í júlí 1988 og í júlí 1989 var A gert að greiða fyrirfram hluta af væntanlegum sköttum sínum utan staðgreiðslu og af því tilefni krafðist Gjaldheimtan þess, að Launaskrifstofa ríkisins héldi eftir af launum A, auk þess sem greiðslur bárust frá honum. Af hálfu Gjaldheimtunnar var gerð grein fyrir því, af hvaða fjárhæð A hefðu verið reiknaðir inneignarvextir og hvernig sú fjárhæð væri ákvörðuð. Taldi stofnunin framkvæmd sína vera í samræmi við lög, sbr. m.a. 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981. Fjármálaráðuneytið gerði grein fyrir leiðbeiningarreglum, er

m.a. vörðuðu greiðslu vaxta. Fram kom af hálfu fjármálaráðuneytis, að tilkynningar til gjaldenda, þar sem inneignir kæmu fram í samræmi við stöðuyfirlit, væru sendar tvisvar á ári, í janúar og júlí. Ekki væri tekið fram í tilkynningunni, hvernig færi um inneignir eða getið möguleika til að fá þær greiddar, en lagt væri til grundvallar, að gjaldendum væri ljóst, að þeir gætu vitjað fjárins. Vextir væru greiddir fyrir það tímabil, sem inneignarfé væri í vörslum ríkissjóðs og gjaldendum ekki tilkynnt um inneignina en ekki fyrir þann tíma, sem féð lægi í vörslum ríkissjóðs með vitund gjaldenda, þ.e. eftir að þeim hefði verið tilkynnt um inneign. Ráðuneytið upplýsti, að inneignartékkar væru ekki sendir út í janúar heldur einungis við álagningarlok. Fjármálaráðuneytið gerði grein fyrir mismunandi reglum um vexti og verðbætur af ofgreiddum sköttum eftir því, hvort um væri að ræða staðgreiðsluskatta eða skatta utan staðgreiðslu, en A hafði haldið því fram, að lög gerðu ekki mun á þessu.

Af hálfu fjármálaráðuneytisins kom fram, að framvegis yrðu ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, skýrð þannig, að vextir yrðu greiddir allan þann tíma sem inneignarfé væri í vörslu ríkissjóðs, enda væri fyrri skýring ráðuneytisins umdeilanleg, og jafnframt yrði farið að senda hlutaðeigendum inneignartékka í janúar og hefði ríkisbókhaldi verið falin sú framkvæmd. Jafnframt kom fram, að ríkisbókhaldi hefði verið falið að greiða A vexti af inneign sinni á grundvelli breyttrar afstöðu ráðuneytisins. A tjáði umboðsmanni síðar, að honum hefði verið tilkynnt að honum hefðu verið reiknaðir nefndir inneignarvextir og liti hann því svo á, að hann hefði fengið leiðréttingu á máli sínu. Þar sem A höfðu verið reiknaðir inneignarvextir fyrir þann tíma, er inneign hans var í vörslum ríkissjóðs, og hann talið sig hafa fengið úrlausn máls síns, sá umboðsmaður ekki ástæðu til sérstakra athugasemda út af þessu kvörtunarefni A. Í niðurstöðum sínum tók umboðsmaður fram, að hann tæki ekki afstöðu til þess, hvernig útreikningi á inneignarvöxtum til A hefði verið hagað. Þá tók umboðsmaður fram, að sú afstaða fjármálaráðuneytisins að greiða A ekki verðbætur af inneign hans hefði verið í samræmi við lög. Umboðsmaður tók undir breytta skýringu fjármálaráðuneytisins á fyrirmælum 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, um það að greiða skuli vexti „. . . allan þann tíma sem inneignarfé er í vörslu ríkissjóðs“. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það sæi til þess, að fylgt yrði eftir breyttri skýringu ráðuneytisins á framangreindum lagareglum við innheimtu þeirra skatta, er þær tækju til.

I.

Hinn 6. september 1989 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að fjármálaráðuneytið hefði ekki fallist á ósk hans um greiðslu vaxta og verðbóta af inneign, er myndast hafði á gjaldareikningi hans hjá Gjaldheimtunni í Reykjavík.

II.

Málavextir voru þeir, að á árunum 1988 og 1989 fékk A greidd laun frá Launaskrifstofu ríkisins, auk þess sem hann hafði tekjur af eigin atvinnurekstri. Fram að álagningu í júlí 1988 og í júlí 1989 var A gert að greiða fyrirfram hluta af væntanlegum sköttum sínum. Af því tilefni óskaði Gjaldheimtan í Reykjavík eftir því, að Launaskrifstofa ríkisins héldi eftir af launum A, auk þess sem greiðslur bárust einnig frá A. Í janúar 1989 sendi Gjaldheimtan A gjaldheimtuseðil 1 vegna gjalda hans utan staðgreiðslu. Kom þar fram, að 23. janúar 1989 hefði A átt inni hjá Gjaldheimtunni kr. 234.370,-. Á seðlinum kom ennfremur fram, hvaða greiðslur A skyldi inna af hendi fram að álagningu 1989. Eftir að A barst nefndur gjaldheimtuseðill, kvaðst hann hafa snúið sér til Gjaldheimtunnar í Reykjavík með ósk um að fá inneign sína greidda ásamt vöxtum og verðbótum. Gjaldheimtan í Reykjavík svaraði málaleitun A með svohljóðandi bréfi, dags. 14. júní 1989:

„Að beiðni yðar skal hér með staðfest, að inneign yðar hjá Gjaldheimtunni nemur kr. 376.054,- pr. 14. júní 1989 og er að sjálfsögðu til útborgunar þegar þér óskið.

Um greiðslu vaxta af inneign sem myndast á gjaldareikningi utan staðgreiðslu gilda ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 2. mgr. [41.] gr. laga nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga. Með hliðsjón af því hvernig inneign á gjaldareikningi yðar er til orðin verður ekki séð að þessar reglur eigi við og er ljóst að Gjaldheimtan telur sér ekki heimilt að greiða vexti eða verðbætur af inneigninni.

...“

Vegna framangreindra svara Gjaldheimtunnar leitaði A til fjármálaráðuneytisins og óskaði eftir því, að sér yrðu greiddar verðbætur og vextir af inneign sinni. Í svarbréfi fjármálaráðuneytis frá 28. ágúst 1989 sagði svo:

„Ráðuneytið leitaði nánari upplýsinga og umsagnar Gjaldheimtunnar í Reykjavík um málefni yðar, með bréfi dags. 3. ágúst 1989.

Ekki verður annað séð af fyrirbyggjandi gögnum en að Gjaldheimtan hafi greitt þá vexti af inneign yðar sem heimilt er að greiða samkvæmt 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 2. mgr. [41.] gr. laga nr. 73/1980. Engin heimild er í lögum til þess að greiða vexti eða verðbætur af inneignum sem verða til utan staðgreiðslu, umfram það sem kveðið er á um í nefndum lagagreinum.

Ráðuneytið tekur því undir þá niðurstöðu sem fram kemur í hjálagðri umsögn Gjaldheimtunnar í Reykjavík, frá 16. ágúst 1989.“

Tilvitnuð umsögn Gjaldheimtunnar frá 16. ágúst 1989 er svohljóðandi:

„Gjaldheimtunni hefur borist bréf ráðuneytisins, dags. 03.08.1989, þar sem óskað er nánari upplýsinga um bréf til [A], dags. 14.06.'89 og þá einkum það, hvað við sé átt með orðunum „með hliðsjón af því hvernig inneign á gjaldareikningi yðar er til orðin“.

Af þessu tilefni skal eftirfarandi tekið fram:

Gjaldandi er á launaskrá hjá ríkissjóði og hafa launaskrifstofu ríkisins verið sendar kröfur um afdrátt af launum eins og álagning og ákvörðun um fyrirframgreiðslu hefur sagt til um á hverjum tíma.

Fyrirframgreiðsla gjaldanda var ákvörðuð kr. 63.500.- 1988 og átti að greiða þá fjárhæð með kr. 12.700.- pr. mánuð febr.-júní 1988. Greiddar voru kr. 88.900.- eða kr. 12.700.- umfram tilskylda fjárhæð. Frá launaskrifstofu bárust á þessu tímabili kr. 104.855.- en 11.02.'88 voru gjaldanda endurgreiddar kr. 28.655.- sem ofteknar voru 04.01.1988. Umframgreiðslan kr. 12.700.- barst hingað í gíró 07.03.1988, þ.e. frá gjaldanda sjálfum. Álagning 1988 nam kr. 1.156.325.- og þegar frá hafði verið dregin fyrirframgreiðsla kr. 88.900.- námu eftirstöðvar kr. 1.067.425.- og var sú krafa send launaskrifstofu 16.07.1988, [. . .]. Mánaðargreiðsla frá ágúst-des. átti samkvæmt þessu að vera kr. 213.485.- Frá launaskrifstofu bárust á þessu tímabili kr. 234.370.- Frá gjaldanda bárust í gíró frá álagningu og fram til 09.01.1989 kr. 1.067.425.- þ.e. sú fjárhæð sem eftir stóð af álagningu pr. 16.07.1988.

Þegar gjaldheimtuseðill 1 1989 var sendur út í janúar var gjaldanda tilkynnt um inneign kr. 234.370.- Fyrirframgreiðsla 1989 var ákvörðuð kr. 120.400.- [. . .] eða kr. 24.080.- mánuðina feb.-júní. Frá launaskrifstofu bárust á þessu tímabili kr. 165.764.- eða kr. 45.364.- umfram tilskylda greiðslu og hafa þarna átt sér stað einhver mistök sem undirritaður kann ekki skil á. Auk þessa greiddi gjaldandi sjálfur á þessu tímabili

kr 96.320.– en kr. 59.140.– fékk hann endurgreiddar 12.07.'89 [. . .]. Fyrirframgreiðsla 1989 nam því kr. 202.944.– og að viðbættum áðurgreindum kr. 234.370.– var heildargreiðslan upp í gjöld utan staðgreiðslu 1989 kr. 437.314.– pr. 10.07 1989 þegar álagning var skuldfærð. Álagning utan staðgreiðslu nam kr. 375.025.– og hafði gjaldandi þá greitt kr. 62.289.– umfram endanlega álagða skatta. Af þeirri fjárhæð voru reiknaðir inneignarvextir kr. 4.938.– í samræmi við ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 2. mgr. [41.] gr. laga nr. 73/1980, og sendir gjaldanda með tékka pr. 01.08 1989.

Eins og fram kemur í bréfi Gjaldheimtunnar til [A], dags. 14.06 1989, telur hún sér ekki heimilt að greiða vexti eða verðbætur af inneignum sem verða til á reikningum utan staðgreiðslu, umfram það sem kveðið er á um í áður nefndum lagagreinum. Rétt er að minna á, að Gjaldheimtan gerði á engu stigi málsins kröfu, hvorki til gjaldanda sjálfs né heldur launagreiðanda, um greiðslur umfram það sem álagning og e.a.ákvörðun um fyrirframgreiðslu sagði til um. Gjaldanda mátti vera ljós greiðslustaða sín á hverjum tíma bæði af kvittunum og tilkynningu á gjaldheimtuseðli í janúar 1989 og er ekki ljóst hvaða ástæður lágu til þess að inneignar var ekki vitjað þá.

Þess er vænst að ljóst sé af því sem hér hefur verið rakið, hvað átt er við með tilvitnuðum orðum í bréfi dags. 14.06 1989.“

Kvörtun sína studdi A þeim rökum, að skattaðili ætti rétt á vöxtum og verðbótum af inneign sinni hjá ríkinu á sama hátt og yfirvöld innheimtu dráttarvexti af gjaldföllum sköttum. A féllst ekki á, að skv. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, væri gerður munur á inneign, sem yrði til í staðgreiðslu og utan hennar. Lögin gerðu ekki mun á því, hvernig inneign hefði myndast á gjaldareikningi einstaklings. Þá taldi A, að gjaldheimtan hefði átt að leiðbeina sér, þegar ljóst hefði orðið, að um inneign væri að ræða og að greitt hefði verið inn á gjaldareikning A þrátt fyrir inneign þar. Taldi A, að þá hefði gjaldheimtan átt að gefa út ávísun fyrir umframgreiðslunni og senda honum hana líkt og gert væri, þegar um uppgjör staðgreiðslu væri að ræða, ef ofgreitt hefði verið á staðgreiðsluári.

III.

Með bréfi 13. desember 1989 óskaði ég eftir því, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að fjármálaráðuneytið léti mér í té eftirfarandi upplýsingar:

- „1. Ljósrit af kröfubréfum, sem Gjaldheimtan í Reykjavík sendi Launaskrifstofu ríkisins og [A] á tímabilinu 1. janúar 1988 til 1. september 1989 vegna fyrirframgreiðslu og innheimtu álagðra gjalda utan staðgreiðslu.
2. Hvenær og með hvaða hætti tilkynnir Gjaldheimtan í Reykjavík gjaldendum um inneignir, sem hafa myndast á gjaldareikningi þeirra? Jafnframt er óskað upplýsinga um með hvaða hætti Gjaldheimtan geri gjaldendum grein fyrir möguleikum á að fá slíkar inneignir endurgreiddar.
3. Í framhaldi af spurningu nr. 2 er óskað eftir upplýsingum um, hvort ráðuneytið hafi sett einhverjar reglur um tilkynningar og skil Gjaldheimtunnar í Reykjavík og annarra innheimtumanna ríkissjóðs á fé, sem gjaldendur hafa greitt umfram umkrafín gjöld á hverjum tíma.
4. Hefur ráðuneytið sett einhverjar reglur eða gefið út leiðbeiningar til innheimtumanna um framkvæmd á 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987?
5. Eins og fram kemur í umsögn Gjaldheimtunnar í Reykjavík, dags. 16. ágúst s.l., sem vísað er til í bréfi ráðuneytisins, dags. 28. ágúst s.l., hafði [A] greitt kr.

62.289,- umfram endanlega álagða skatta hinn 10. júlí 1989. Fram kemur að inn eignarvextir kr. 4.938,- hafi verið reiknaðir af áður nefndri fjárhæð. Þess er óskað að umboðsmanni Alþingis verði látið í té afrit af umræddum vaxtareikningi, þar sem m.a. komi fram frá hvaða tíma vextirnir voru reiknaðir og af hvaða fjárhæð.“

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins frá 6. mars 1990 sagði á þessa leið:

„Fyrirspurnin var í fimm tölusettum liðum, Gjaldheimtan í Reykjavík tók saman svör við þeim liðum sem hana varða, þ.e. liðum 1, 2 og 5 og fylgja þau hjálagt. Varðandi liði 3 og 4 skal eftirfarandi tekið fram:

3. Þær reglur sem í gildi eru um tilkynningar og skil innheimtumanna ríkissjóðs á ofgreiddum sköttum eru settar af fjármálaráðuneytinu. Tilkynningar eru sendar tvisvar á ári til gjaldenda um greiðslustöðu þeirra við innheimtumann. Þessar tilkynningar eru sendar út í janúar og júlí. Í janúar er jafnframt tilkynnt um ákvarðaða fyrirframgreiðsluskyldu og í júlí um endanlega álagningu. Í sérstökum reit á báðum tilkynningunum kemur fram ef um inneign gjaldanda er að ræða. Eigi gjaldandi inneign eftir álagningu er hún send honum ásamt vöxtum með ávísun í pósti í lok júlí, sbr. og svar Gjaldheimtunnar við lið 2.
4. Í kjölfar lagabreytinga á árinu 1980 var gerð samantekt, sem meðal annars fól í sér leiðbeiningar um greiðslu vaxta skv. 2. mgr. 112. gr. laga nr. 40/1978, sbr. 49. gr. laga nr. 7/1980. Leiðbeiningarreglurnar hljóðuðu svo:

Um greiðslu creditvaxta.

Með 2. mgr. 112. gr. 1. nr. 40/1978 eins og henni var breytt með 49. gr. 1. nr. 7/1980 er lögð sér skylda á ríkissjóð að endurgreiða ofgreidda skatta ásamt vöxtum fyrir það tímabil sem féð var í vörslu ríkissjóðs. Skulu vextir vera jafnháir vöxtum sem greiddir eru af almennum sparissjóðsinnistæðum. Í sambandi við framkvæmd þessa ákvæðis vakna fjölmargar spurningar þegar í upphafi. Auk þess má fullvíst telja að þegar á ákvæðin fer að reyna komi vafaatriði í ljós.

1. Fyrsta spurningin er hvernig fara skuli með gildistöku ákvæðisins. Koma hér nokkrir túlkunarkostir til greina. *Ráðuneytið hefur ákveðið að láta vaxtagreiðslur ná til allra skatta sem féð var í vörslu ríkissjóðs. Skulu vextir vera jafnháir vöxtum sem greiddir eru af almennum sparissjóðsinnistæðum. Í sambandi við framkvæmd þessa ákvæðis vakna fjölmargar spurningar þegar í upphafi. Auk þess má fullvíst telja að þegar á ákvæðin fer að reyna komi vafaatriði í ljós.*
2. Fyrsta spurningin er hvernig fara skuli með gildistöku ákvæðisins. Koma hér nokkrir túlkunarkostir til greina. *Ráðuneytið hefur ákveðið að láta vaxtagreiðslur ná til allra skatta sem féð var í vörslu ríkissjóðs. Skulu vextir vera jafnháir vöxtum sem greiddir eru af almennum sparissjóðsinnistæðum. Í sambandi við framkvæmd þessa ákvæðis vakna fjölmargar spurningar þegar í upphafi. Auk þess má fullvíst telja að þegar á ákvæðin fer að reyna komi vafaatriði í ljós.*
3. Þar sem mjög er óæskilegt að farið verði að nota innheimtumenn sem geymslu aðila fyrir fé gegn greiðslu vaxta hefur ráðuneytið ákveðið að vextir verði aldrei reiknaðir af ofgreiddum sköttum nema til þess tíma er gjaldandi hefði mátt sækja ofgreidda skatta til innheimtumanna.
3. Allnokkrir möguleikar eru til mismunandi skilnings á upphafsdegi vaxta. Þ.e. hvenær fé telst ofgreitt. Sem dæmi má nefna að gjaldandi fær álagðar 100 þús. kr. og greiðir 20 þús. kr. á hverjum gjalddaga. Ári síðar eru skattarnir lækkaðir niður í 50 þús. kr. Hefði rétt álagning legið fyrir í upphafi hefði gjaldandi einungis átt

- að greiða 10 þús. kr. í hverjum mánuði. Við hvað á að miða vaxtagreiðsluna? Hér er bæði hugsanlegt að telja 10 þús. kr. á mánuði til og með desember eða að telja ofgreiðslu fyrst eiga sé stað í október þegar aðili hefur borgað alla endanlega álagningu. Ráðuneytið hefur ákveðið að síðari leiðin skuli valin.
4. Ofálagðir skattar á einu ári geta hæglega valdið of hárrí fyrirframgreiðslu á því næsta faíst þeir ekki leiðréttir innan ársins. Á að endurgreiða gjaldendum vexti af fyrirframgreiðslu sem af þessum orsökum hefur orðið hærri en orðið hefði ef álagning hefði verið rétt í upphafi? Hér má benda á tvö atriði er mæla gegn vaxtagreiðslu í þessu tilviki. Í fyrsta lagi eiga menn sjálfstæðan möguleika á að fá fyrirframgreiðslu sína lækkaða óháðan álögðum sköttum fyrra árs. Menn sem telja sig greiða meira en eðlilegt er í fyrirframgreiðslu geta snúið sér til skattstjóra og fengið fyrirframgreiðsluna ákveðna á grundvelli væntanlegrar álagningar. Í öðru lagi eiga menn auðvitað rétt á endurgreiðslu ásamt vöxtum ef fyrirframgreiðslan er í heild hærri en álagðir skattar. Hér mæla ýmis rök með því að greiða aldrei vexti af fyrirframgreiðslu nema í því tilviki sem hún reynist hærri en álagðir skattar og hefur ráðuneytið ákveðið að svo verði gert.

Ekki hafa verið teknar saman slíkar reglur síðan 1980.“

Um liði 1, 2 og 5 í fyrrgreindu bréfi mínu sagði svo í bréfi Gjaldheimtunnar frá 27. desember 1989:

„Liður 1.

Bréfi þessu fylgja ljósrit af kröfubréfum Gjaldheimtunnar til launadeildar fjármálaráðuneytisins, dags. 28.01.1988, 16.07.1988, 23.01.1989 og 17.07.1989, þar sem m.a. er að finna kröfu vegna þessa gjaldanda.

Liður 2.

Gjaldendur fá sendar sérstakar tilkynningar um greiðslustöðu í byrjun hvers árs, samtímis því sem tilkynnt er um fyrirframgreiðslu. Sé um inneign að ræða er það skráð í sérstakan reit á seðlinum. Eftir álagningu sem að jafnaði á sér stað í júlímánuði, er sendur út „gjaldheimtu og álagningarseðill“ með sundurliðun gjalda og greiðslustöðu, þar sem inneign er einnig skráð í sérstakan reit. Inneign gjaldanda ásamt vöxtum er send gjaldanda með tékka. Við hverja innborgun sem gjaldandi innir af hendi í Gjaldheimtunni fær hann kvittun sem sýnir nýja greiðslustöðu. Ekki verður sagt, að Gjaldheimtan geri gjaldendum sérstaka grein fyrir möguleikum á að fá inneign endurgreidda umfram það sem fram kemur í því sem hér áður var sagt, en ætla verður að gjaldendum sé almennt ljóst af þessu, hver greiðslustaða þeirra er og að fé er laust til útborgunar þegar þeir kjósa.

Liður 5.

Bréfi þessu fylgir tölvuútskrift af vaxtareikningi pr.10.07.1989, með athugasemd um breytingu á vaxtaþrósentu. Miðað er við inneignarvexti hjá Landsbanka Íslands. Vextir eru reiknaðir í samræmi við forrit sem gert er hjá SKÝRR, en ríkisbókhald lætur í té upplýsingar um vaxtaþrósentu á hverjum tíma og hefur samráð við fjármálaráðuneytið um allar reglur sem að þessu líta.“

IV.

Með bréfi, dags. 28. desember 1990, tilkynnti ég fjármálaráðuneytinu, að ég hefði ákveðið, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að óska eftir því, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Síðan sagði svo í bréfi mínu:

„Í bréfi Gjaldheimtunnar í Reykjavík frá 16. ágúst 1989 kemur fram, að á árinu

1989 bárust Gjaldheimtunni vegna [A] frá Launaskrifstofu ríkisins kr. 45.364,- umfram tilskylda greiðslu samkvæmt kröfubréfum, og segir gjaldheimtustjóri að þarna hafi orðið „einhver mistök sem“ hann „kann ekki skil á“. Af því tilefni óska ég sérstaklega eftir nánari skýringum fjármálaráðuneytisins, á ástæðum umræddra „mistaka“.

Samkvæmt bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1990, eru þær reglur, sem í gildi eru um tilkynningar og skil innheimtumanna ríkissjóðs á ofgreiddum sköttum settar af fjármálaráðuneytinu. Ég óska eftir að fjármálaráðuneytið láti mér í té eintak af þeim reglum. Með kvörtun [A] fylgdi gjaldheimtuseðill 1, og kemur þar fram, að 23. janúar 1989 átti [A] inneign upp á kr. 234.370,-. Á umræddum gjaldheimtuseðli er ekki að finna nánari upplýsingar um, hvernig fari um þessa inneign eða möguleika gjaldanda til að fá hana greidda. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum um, hvort settar hafi verið einhverjar reglur eða gefin fyrirmæli um, að á slíkum tilkynningum komi fram nánari upplýsingar um meðferð inneignar. Jafnframt óska ég eftir skýringum ráðuneytisins á því, hvort unnt sé að senda gjaldanda slíka inneign með ávísun í pósti við áramót eða á öðrum tíma, þegar slík inneign kemur í ljós, með sama hætti og gert er nú eftir álagningu í lok júlí, og ef svo er, hvers vegna það er ekki gert.

Með hliðsjón af ákvæðum 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, óska ég eftir að ráðuneyti yðar skýri sérstaklega, hvernig þær reglur, sem fram koma í 2., 3. og 4. tl. leiðbeiningarreglna „Um greiðslu creditvaxta“, er teknar voru upp í bréfi ráðuneytisins fá 6. mars 1990, samrýmist því orðalagi nefnds lagaákvæðis að vextir skuli greiddir „fyrir það tímabil sem féð var í vörslu ríkissjóðs“.

Samkvæmt gildandi lögum er mismunur á reglum um vexti og verðbætur vegna ofgreiddra skatta utan staðgreiðslu, sbr. 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, og ofgreiddrar staðgreiðslu, sbr. 2. mgr. 34. gr. laga nr. 45/1987, og 3. mgr. 121. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 19. gr. laga nr. 49/1987. Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum fjármálaráðuneytisins, hvort fram hafi komið af hálfu þess eða annarra stjórnvalda tillögur um að samræma þessar reglur.“

Umbeðnar skýringar og upplýsingar bárust mér með bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 19. júní 1991. Þar segir:

„Í bréfi yðar er sérstaklega óskað eftir nánari skýringum, á tilteknu orðalagi í bréfi Gjaldheimtunnar í Reykjavík, dags. 16. ágúst 1989. En í téðu bréfi kemur fram, að á árinu 1989 bárust Gjaldheimtunni í Reykjavík frá Launaskrifstofu ríkisins, vegna [A], kr. 45.364,- umfram tilskylda greiðslu samkvæmt kröfubréfum, og segir gjaldheimtustjóri að þarna hafi orðið „einhver mistök sem“ hann „kann ekki skil á“. Er sérstaklega óskað eftir skýringum ráðuneytisins á ástæðum umræddra „mistaka“. Ráðuneytið hefur af þessu tilefni aflað upplýsinga hjá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins varðandi mistök þessi. Bárust þær með bréfi starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, dags. 4. júní sl., og fylgir afrit af bréfi þessu hjálagt. Kemur þar fram í hverju umrædd mistök fólust. Um þau segir í bréfi þessu:

Þessi fjárhæð var dregin af launum [A] 1. febrúar 1989. Við athugun kemur í ljós, að um mistök starfsmannaskrifstofunnar var að ræða. Í skattaafdráttarfærslur launakerfisins er settur tiltekinn lokadagur, í þessu tilviki 311288, sem stýrir því, hversu lengi kröfunnar eiga að haldast inni í kerfinu. Til þess að fella þær niður þarf sérstaka aðgerð, svokallaða framfærslu mánaðarfrádráttar. Þessa aðgerð láðist að gera, og voru því eftirstöðvar af skattakröfum ársins 1988 enn virkar við afgreiðslu launa 1. febrúar 1989. Álagningarkrafa gjaldheimtunnar á hendur [A]

1988 nam 1.067.425 kr. og höfðu innheimst 224.725 kr. upp í þá kröfu, eftirstöðvar um áramót töldust 842.700 kr.

Þá er í bréfi yðar vísað til bréfs fjármálaráðuneytisins, dags. 6. mars 1990, þar sem talað er um að þær reglur sem í gildi eru um tilkynningar og skil innheimtumanna ríkissjóðs á ofgreiddum sköttum séu settar af fjármálaráðuneytinu. Er óskað eftir að ráðuneytið láti yður í té eintak af reglum þessum.

Það skal tekið fram að þær reglur sem hér er talað um hafa ekki verið settar með formlegum hætti, heldur er um að ræða vinnureglur sem komið hefur verið á í framhaldi af viðræðum ráðuneytisins og Ríkisbókhalds. Til grundvallar hefur í framkvæmd verið lögð greinargerð um dráttarvexti o.fl., sem [. . .] fyrrverandi skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu tók saman og send var öllum innheimtumönnum á árinu 1980. Í V. kafla þeirra greinargerðar er fjallað um inneignarvexti. Þessi kafla var tekinn upp í bréf ráðuneytisins til yðar, dags. 6. mars 1990, sem vísað er til hér að framan.

Tilkynningar til gjaldenda um inneignir eru sendar tvisvar á ári, þ.e. í janúar og í júlí, eins og fram kom í tilvitnuðu bréfi ráðuneytisins, dags. 6. mars 1990. Á tilkynningum þessum koma ekki fram nánari upplýsingar um það, hvernig fari um inneign eða möguleika gjaldanda til að fá hana greidda. Í framkvæmd hefur það ávallt verið lagt til grundvallar að gjaldendum megi vera ljóst að innheimtumenn ríkissjóðs eigi ekki að þjóna hlutverki bankastofnunar, sem vörslumenn fjár gegn greiðslu vaxta. Þannig hefur verið gert ráð fyrir því að þegar fram kæmi inneign á téðum tilkynningum mætti gjaldendum vera ljóst að þeir gætu vitjað peninganna. Ef gjaldandi á síðan inneign eftir álagningu, þá hefur hún verið send honum ásamt vöxtum með tékka í lok júlí, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 6. mars 1990.

Í bréfi yðar óskið þér eftir upplýsingum ráðuneytisins um það, hvort unnt sé að senda gjaldanda inneign með ávísun í pósti við áramót eða á öðrum tíma, þegar slík inneign kemur í ljós, með sama hætti og gert er nú eftir álagningu í lok júlí, og ef svo er, hvers vegna það er ekki gert. Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins, dags. 6. mars 1990, er gert stöðufirlit fyrir einstaka gjaldendur í janúar hvert ár, áður en fyrirframskyldan er ákvörðuð. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisbókhaldi er ekkert því til fyrirstöðu að senda gjaldendum inneignir sem þeir eiga á því tímamarki. Hefur ráðuneytið af því tilefni farið þess á leit við Ríkisbókhalð, að gjaldendum verði sendir tékkar vegna þeirra inneigna sem þeir kunna að eiga á því tímamarki. Sendist yður hjálagað afrit af bréfi ráðuneytisins varðandi það efni. Á hinn bóginn mun það vera vissum örðugleikum háð að gera þetta á öðrum tímum. En það verður þó að telja verulega úrbót fölgna í því að endurgreiða inneignir einnig um áramót.

Þá er óskað eftir að ráðuneytið skýri sérstaklega með hliðsjón af ákvæðum 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, hvernig þær reglur sem koma fram í 2., 3. og 4. tl. leiðbeiningarreglna „Um greiðslu creditvaxta“, samrýmist því orðalagi nefnds lagaákvæðis að vextir skuli greiddir „fyrir það tímabil sem féð var í vörslu ríkissjóðs“.

Í umræddum leiðbeiningarreglum er gengið út frá því sem forsendu svo sem fram kom hér að framan, að innheimtumenn ríkissjóðs eigi ekki að gegna hlutverki bankastofnana, sem vörslumenn fjár gegn greiðslu vaxta. Ráðuneytið hefur litið svo á hingað til að skýra verði orðalag 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, með hliðsjón af hlutverki innheimtumanna ríkissjóðs samkvæmt lögum. Samkvæmt 109. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt sbr. 15. gr. laga nr. 49/1987, sjá innheimtumenn ríkissjóðs um innheimtu skatta sem lagðir eru á samkvæmt lögnum og skulu þeir gera skil á innheimtufé til ríkissjóðs sbr. 15. gr. reglugerðar nr. 530/1975, um reikningsskil innheimtumanna rík-

issjóðs. Fé sem ofgreitt hefur verið skal bera vexti á meðan það er í vörslu ríkissjóðs með vísan til 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987. Ráðuneytið hefur talið að þegar gjaldanda hefur verið sent stöðuyfirlit, þar sem fram komi inneign, beri gjaldanda að vitja þeirrar inneignar hið fyrsta, þar sem innheimtumenn ríkissjóðs eigi ekki að gegna hlutverki innlánsstofnana. Um leið og tilkynnt hefur verið um stöðu, þar sem fram komi inneign, beri þeim gjaldendum að vitja þeirra inneignar. Þannig hefur nefnt orðalag 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, verið skilið á þann veg, í samræmi við það hlutverk sem innheimtumönnum er markað í lögum, að greiða beri vexti fyrir það tímabil sem inneignarfé er í vörslu ríkissjóðs og gjaldendum ekki tilkynnt um inneignina. Um leið og gjaldendum hefur verið tilkynnt um inneignina megi þeim vera ljóst hver fjárhæð inneignar er og að þeir geti vitjað hennar. Eftir þann tíma geti menn ekki búist við því að ríkissjóður geymi féð á vöxtum.

Þessi skýring ráðuneytisins á ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, er umdeilanleg. Sérstaklega í ljósi þess að gjaldendum er ekki tilkynnt sérstaklega um að þeir geti vitjað inneignar né heldur tilkynnt um að inneign beri ekki vexti eftir að tilkynning um inneign hefur verið sent. Ráðuneytið hefur því ákveðið, að framvegis verði ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, skýrt samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig verði greiddir vextir allan þann tíma sem inneignarfé er í vörslu ríkissjóðs. En til að koma í veg fyrir að innheimtumenn ríkissjóðs liggi lengi inni með inneignarfé sem ekki er vitjað, verður eins og að framan greinir, einnig farið að senda út inneignartékka í janúar. Hefur Ríkisbókhaldi af þessu tilefni verið ritað bréf þar sem þessi ákvörðun er tilkynnt, og þess farið á leit að framkvæmdinni verði framvegis hagað í samræmi við þessa ákvörðun. Fylgir afrit af þessu bréfi ráðuneytisins. Jafnframt var Ríkisbókhaldi falið að greiða [A] vexti á grundvelli þessarar breyttu afstöðu og með vísan til 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987.

Að lokum bendið þér í bréfi yðar réttilega á, að mismunur er á reglum um vexti og verðbætur vegna ofgreiddra skatta utan staðgreiðslu, sbr. 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, og ofgreiddrar staðgreiðslu, sbr. 2. mgr. 34. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, og 3. mgr. 121. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 19. gr. laga nr. 49/1987. Af því tilefni óskið þér eftir upplýsingum ráðuneytisins, varðandi það hvort fram hafi komið af hálfu þess eða annarra stjórnvalda tillögur um að samræma þessar reglur.

Af því tilefni vill ráðuneytið taka fram að engum slíkum tillögum hefur verið beint til ráðuneytisins með formlegum hætti. Það hefur hins vegar verið rætt meðal starfsmanna skattadeildar Tekju- og lagaskrifstofu ráðuneytisins hvort rétt sé að ráðuneytið beiti sér fyrir því, að reglum hér að lútandi verði breytt. Niðurstaðan varð sú að rök standi ekki til að hlutast til um slíka lagabreytingu, enda verða rök þau sem búa að baki verðbótareglum varðandi staðgreiðslu ekki heimfærðar á aðra skatta.

Að lokum biðst ráðuneytið velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á afgreiðslu þessa máls.“

V.

Með bréfi 20. júní 1991 gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af bréfi fjármálaráðuneytisins frá 19. júní 1991. Hinn 10. og 15. október 1991 greindi A mér frá því, að hann hefði ekki fengið leiðréttingu þá sem vísað væri til í bréfi fjármálaráðuneytisins. Af því tilefni ritaði ég fjármálaráðuneytinu bréf 28. október 1991 og óskaði upp-

lýsinga um, hvað liði uppgjöri Ríkisbókhalds á greiðslu umræddra inneignarvaxta. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins frá 3. mars 1992 kom fram:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 7. febrúar sl., þar sem ítrekuð var fyrri ósk embættis Umboðsmanns Alþingis, sbr. bréf dags. 28. október 1991, um upplýsingar í tilefni af kvörtun [A], varðandi inneignarvexti.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 19. júní sl., fól ráðuneytið Ríkisbókhaldi að annast greiðslu á inneignarvöxtum til [A], sbr. bréf ráðuneytisins til yðar, dags. sama dag.

Fyrir misskilning dróst afgreiðsla á þessari útborgun hjá Ríkisbókhaldi. Ráðuneytið óskaði með bréfi, dags. 16. janúar sl., eftir staðfestingu Ríkisbókhalds á því að umrædd vaxtagreiðsla hefði verið innt af hendi. Með bréfi Ríkisbókhalds, dags. í dag, kemur fram að Gjaldheimtan í Reykjavík, hefur reiknað [A] vexti í samræmi við ákvörðun ráðuneytisins, dags. 19. júní 1991.

Meðfylgjandi er afrit af bréfi Ríkisbókhald, dags. 3. mars 1992, ásamt fylgiskjölum.“

Í tilvitnuðu bréfi ríkisbókhalds frá 3. mars 1992 sagði svo:

- „Með vísan í bréf ráðuneytisins dags. 16. janúar s.l. skal eftirfarandi upplýst:
1. Inneignir gjaldenda í opinberum gjöldum um áramót voru sendar þeim í ávísun um miðjan janúar skv. stöðulista tveimur dögum áður. Framvegis verða inneignir gjaldenda í opinberum gjöldum greiddar út tvisvar á ári, þ.e. í janúar áður en fyrirframgreiðsluseðlar eru sendir út og eftir álagningu í júlí.
 2. Gjaldheimtan í Reykjavík hefur reiknað [A] inneignarvexti í samræmi við ákvörðun ráðuneytisins í bréfi, dags. 19. júní 1991. Meðfylgjandi er ljósrit af tilkynningu Gjaldheimtunnar í Reykjavík til [A], dags. 6. janúar 1992.“

Hinn 10. mars 1992 tjáði A mér, að honum hefði verið tilkynnt, að honum hefði verið reiknaðir nefndir inneignarvextir og liti hann því svo á, að hann hefði fengið leiðréttingu á máli því, er kvörtun hans laut að.

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 4. ágúst 1992, var svohljóðandi:

1.

„Af bréfi Gjaldheimtunnar í Reykjavík frá 16. ágúst 1989, sem rakið er í II. hér að framan, verður ráðið, að á árunum 1988 og 1989 hafi A greitt Gjaldheimtunni fjárhæðir, er fóru fram úr álögðum sköttum hans. Verður ekki annað séð en að það hafi verið vegna tekna hans af eigin atvinnurekstri. Í bréfi Gjaldheimtunnar er nánar lýst, hvernig inneign A hafi orðið til. Á hinn bóginn er ekki að öllu leyti ljóst, hvernig stóð á umframgreiðslunni. Skýringa virðist þó að nokkru leyti vera að rekja til mistaka hjá Launaskrifstofu ríkisins, sbr. bréf fjármálaráðuneytisins frá 19. júní 1991, sem rakið er í IV. kafla hér að framan. Ég tel ekki ástæðu til þess að fjalla frekar um ástæður umræddrar ofgreiðslu, þar sem kvörtun A lýtur að því, hvernig fara skyldi með fé það, sem hann ofgreiddi og verið hafði í vörslu ríkissjóðs, sbr. ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, er fjallar um greiðslu vaxta, þegar ofgreitt hefur verið vegna annarra skatta en tekjuskatts.

Eins og fram kemur í V. hér að framan, hafa A verið reiknaðir vextir fyrir þann tíma, sem inneign hans var í vörslu ríkissjóðs. Þá hefur A ennfremur tjáð mér, að hann líti svo á, að hann hafi fengið leiðréttingu á máli sínu. Þegar þetta er virt, er það skoðun mín, að mál það, er kvörtun A lýtur að, gefi ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu. Ég vil þó taka fram, að niðurstaða þessi felur ekki í sér, að ég hafi tekið afstöðu til þess, hvernig útreikningi á inneignarvöxtum til A hefur verið hagað.

Að því er varðar þann þátt kvörtunar A, er lýtur að kröfu hans um greiðslu verðbóta vegna umræddrar inneignar, er það skoðun mín, að afstaða fjármálaráðuneytisins til þeirrar kröfu A hafi verið í samræmi við lög og gefi því ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu.

2.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins frá 19. júní 1991 segir, að ráðuneytið hafi ákveðið:

„. . . að framvegis verði ákvæði 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, skýrt samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig verði greiddir vextir allan þann tíma sem inneignarfé er í vörslu ríkissjóðs. En til að koma í veg fyrir að innheimtumenn ríkissjóðs liggja lengi inni með inneignarfé sem ekki er vitjað, verður eins og að framan greinir, einnig farið að senda út inneignartékka í janúar. Hefur Ríkisbókhaldi af þessu tilefni verið ritað bréf það sem þessi ákvörðun er tilkynnt, og þess farið á leit að framkvæmdinni verði framvegis hagað í samræmi við þessa ákvörðun. Fylgir afrit af þessu bréfi ráðuneytisins. Jafnframt var Ríkisbókhaldi falið að greiða [A] vexti á grundvelli þessarar breyttu afstöðu og með vísan til 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987.“

Ég tek undir það, sem fram kemur hér í ofangreindu bréfi fjármálaráðuneytisins, að skýra skuli fyrir máli 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987, þannig, að greiða skuli vexti „. . . allan þann tíma sem inneignarfé er í vörslu ríkissjóðs.“ Ég beini því til fjármálaráðuneytisins, að það sjái til þess, að fylgt verði eftir breyttri skýringu ráðuneytisins á ákvæðum 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1989, við innheimtu þeirra skatta, er ákvæðið tekur til.

3.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að kvörtun A gefi ekki tilefni til þess, að ég fjalli frekar um mál það, er kvörtun A lýtur að, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Ég beini samt þeim tilmælum mínum til fjármálaráðuneytisins, að það sjái til þess, að fylgt verði eftir breyttri skýringu ráðuneytisins á fyrir-mælum 2. mgr. 112. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 17. gr. laga nr. 49/1987.“

18.4.

Leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi. Lagaheimild gjaldtöku. Ólögmat sjónarmið. Jafnræði. (Mál nr. 435/1991)

A, héraðsdómslögmaður, kvartaði yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðherra að hækka gjald fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi úr kr. 4.000,- í kr. 50.000,-, sbr. 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs. Hækkun leyfisgjalda miðað við fyrri reglugerð var yfirleitt á bilinu 60–70%, en hækkun fyrir leyfi til mál-

flutnings fyrir héraðsdómi og leyfi til almennra lækninga svo og tannlækninga var 1150%. Umboðsmaður féllst ekki á, að fjármálaráðherra hefði haft fullkomlega frjálsa heimild til þess að ákveða leyfisgjöld samkvæmt 20. gr. laga nr. 79/1975 um aukatekjur ríkissjóðs. Heimild fjármálaráðherra til þess að ákveða umrædd gjöld hefði m.a. takmarkast af markmiðum laga nr. 79/1975, svo sem þau væru mörkuð af forsögu laganna og lögskýringargögnum. Þá bæri einnig að hafa í huga það grundvallarsjónarmið, að skattur væri lagður á og innheimtur óháð þeirri þjónustu, sem ríkið veiti skattgreiðanda, en gjöld, sem væru endurgjald fyrir leyfi eða þjónustu, væru hins vegar innheimt hjá þeim, sem fengju leyfi eða þjónustu. Umboðsmaður taldi ljóst af forsögu laga nr. 79/1975 og þeim gögnum, sem lágu þeim til grundvallar, að heimild til gjaldheimtu í 20. gr. laganna hefði verið á því sjónarmiði reist, að ríkissjóður fengi endurgoldinn eðlilegan kostnað af útgáfu ýmissa atvinnuleyfa og af eftirliti tengdu þeim. Ákvæði 20. gr. heimiluðu því ekki álagningu gjalda til öflunar tekna umfram þann kostnað við útgáfu leyfanna og eftirlit tengt þeim. Taldi umboðsmaður því að óheimilt hefði verið að byggja ákvörðun fjárhæðar gjaldanna á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun til ríkisins, en fram hafði komið af hálfu fjármálaráðuneytisins, að ákvörðun um fjárhæð gjaldanna var byggð á slíkum sjónarmiðum. Lög nr. 79/1975 heimiluðu ekki að slík sjónarmið yrðu lögð til grundvallar við ákvörðun gjaldanna. Umboðsmaður áleit því, að lagagrundvöll hefði skort fyrir gjaldtökunni að því leyti sem um tekjuöflun hefði verið að ræða umfram kostnað. Þá taldi umboðsmaður, að fram hefði komið mismunun við hækkun þá á gjaldi fyrir leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi, sem ákveðin væri í 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989 og hefði sú mismunun ekki verið réttlætt. Niðurstæða umboðsmanns var því sú, að gjaldtaka fyrir leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi samkvæmt 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs, hefði verið ólöglegt, að því leyti sem þar hefði verið um að ræða öflun tekna umfram kostnað, sem stafaði af útgáfu leyfanna og eftirliti tengdu þeim. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að það endurskoðaði umrædda ákvörðun og tæki þar tillit til þeirra sjónarmiða, sem fram kæmu í álitinu og A yrði endurgreitt oftekið leyfisgjald í samræmi við niðurstöðu þeirrar endurskoðunar. Jafnframt að sama leiðrétting yrði látin ná til annarra þeirra, sem vera kynnu í sömu stöðu og A.

I.

A, héraðsdómslögmaður, bar hinn 17. apríl 1991 fram kvörtun yfir þeirri ákvörðun fjármálaráðherra, að hækka gjald fyrir leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi úr kr. 4.000,- í kr. 50.000,-, sbr. 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs. A skýrði svo frá, að haustið 1990 hefði hann sótt um leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi. Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 25. október 1990, hefði honum verið tilkynnt, að leyfisbréfið væri tilbúið og gjald fyrir það væri kr. 50.000,-. Hefði hann sótt leyfisbréfið 8. nóvember 1990 og greitt fyrir það með fyrirvara í bréfi til ráðuneytisins sama dag.

Í kvörtun sinni tók A fram, að í fyrsta lagi hefði fjármálaráðherra ekki ákveðið hækkun gjaldsins á málefnalegan hátt. Í öðru lagi hefði með hækkun leyfisgjaldsins verið komið á ólögmetri skattheimtu. Í þriðja lagi fæli gjaldið í sér mismunun milli starfsstétta og í fjórða lagi hefði ákvörðun ráðherra um hækkun gjaldsins verið geðþóttaákvörðun. Í sérstakri greinargerð, er fylgdi kvörtuninni, skýrði A nánar framangreind atriði. Þar sagði:

„I. UM AÐ LEYFISGJALDIÐ HAFI VERIÐ HÆKKAÐ Á ÓMÁLAEFNALEGAN HÁTT:

Núgildandi lög um aukatekjur ríkissjóðs eru nr. 79/1975. Í 1. mgr. 20. gr. þessara

laga er meðal annars ákvæði um að fjármálaráðherra skuli ákveða gjöld fyrir hvers konar leyfisbréf. Í athugasemdum við frumvarp til laga þessara kemur fram, að gjaldi þessu sé ætlað að tryggja, að ríkissjóður fái jafnan eðlilega greiðslu fyrir þá vinnu og annan kostnað sem leggja verður í vegna útgáfu og eftirlits með leyfisbréfum, sbr. Alpt. 3. hefti 1975, bls. 469. Ummæli svipaðs efnis er einnig að finna í athugasemdum við frumvörp til eldri laga um aukatekjur ríkissjóðs, sbr. Alpt. A, 2. hefti 1965, bls. 381 (frumvarp sem varð að lögum nr. 104/1965) og mjög skýrt er tekið fram um þetta í Alpt. A, 1. hefti 1953, bls. 179 (frumvarp sem varð að lögum nr. 40/1954), þar sem segir berum orðum, að frumvarpið sé ekki flutt í tekjuöflunarskyni.

Með vísan til l. nr. 79/1975 var ákveðið í rg. nr. 532/1975, að gjald fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi skyldi vera kr. 60,00 (6.000,00 gamlar krónur). Gjald þetta mun síðan hafa verið hækkað nokkurn veginn í samræmi við verðlagsbreytingar og með rg. nr. 594/1987 var ákveðið að gjaldið skyldi vera kr. 4.000,00. Síðan gerist það með rg. nr. 644/1989, að fjármálaráðherra ákveður að gjald þetta skuli vera kr. 50.000,00. Með hliðsjón af fyrrnefndum athugasemdum í greinargerðum með frumvörpum til laga um aukatekjur ríkissjóðs sýnist kæranda ljóst, að hækkinin, sem hér er kvartað yfir, sé ekki byggð á þeim málefnalega grunni að halda þurfi í við almennar verðhækkanir til að tryggja að ríkissjóður fái eðlilega greiðslu fyrir vinnu við útgáfu leyfisins og eftirlits með því. Gjaldið var 12,5 faldað með þeirri hækkin, sem hér er kvartað yfir og sú hækkin er langt umfram verðlagshækkunir á þessum tíma. Það er alkunna, sem ekki þarfnast sérstaks rökstuðnings, að almennt verðlag á árabílinu 1987 til 1989 hækkaði ekki tólf og hálfalt falt og því skýrist hækkin ekki með tilvísun til almennra verðhækkana.

Með vísan til ofanritaðs telur kærandi fjármálaráðherra hafa hækkað leyfisgjaldið á ómálefnalegan hátt og hækkinin sé því ólögmat. Kvartað er yfir því.

II. UM AÐ KOMIÐ HAFI VERIÐ Á ÓLÖGMÆTRI SKATTHEIMTU:

Stjórn Lögmannafélags Íslands sendi fjármálaráðherra bréf, dagsett hinn 12. janúar 1990. Í bréfi þessu er meðal annars óskað eftir skýringum á þeirri hækkin, sem hér er kvartað yfir. Ráðherra svaraði bréfi þessu hinn 26. nóvember 1990 og í svarbréfi hans kemur fram sá skilningur ráðuneytisins, að hluti leyfisgjaldsins sé skattur.

Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er bannað að leggja skatta á, nema slíkt sé heimilað í lögum. Í því tilviki sem hér er kvartað yfir er enga slíka heimild að finna í lögum nr. 79/1975, sem útgáfa rg. nr. 644/1989 byggist á. Í lögum nr. 79/1975 er, eins og áður segir, aðeins heimild til gjaldtöku, sem á að stuðla að því að ríkissjóður fái jafnan eðlilega greiðslu fyrir útgáfu leyfis og eftirlits með því. Hækkin leyfisgjaldsins getur því ekki stuðst við það sjónarmið, að heimild sé til skattheimtu.

Þeim skilningi fjármálaráðherra, að hluti leyfisgjaldsins sé skattur, er mótmælt og kvartað er yfir því að fjármálaráðherra hafi lagt á skatt, sem á sér enga stoð í lögum.

III. UM AÐ GJALDTAKAN MISMUNI STARFSSTÉTTUM:

Í áðurnefndu bréfi stjórnar Lögmannafélags Íslands til fjármálaráðherra, hinn 12. janúar 1990, kom fram ábending til ráðherra um að leyfisbréf ýmissa starfsstétta hafi ekki hækkað að sama skapi og leyfisbréf héraðsdómslögmannanna og fleiri starfsstétta. Þrátt fyrir þessa ábendingu hefur fjármálaráðherra ekkert gert til að leiðrétta þessa mismunun.

Kærandi heldur því fram, að fjármálaráðherra hafi brotið jafnræðisreglu stjórnarfarfarsréttar með því að gera kæranda að greiða kr. 50.000,00 fyrir leyfisbréf til mál-

flutnings fyrir héraðsdómi á sama tíma og til dæmis hjúkrunarfræðingar; arkitektar; verkfræðingar; tæknifræðingar; meinatæknar og sjúkrapjálfarar voru aðeins krafðir um kr. 1.500,00 fyrir leyfisbréf til að mega starfa að sinni starfsgrein. Kærandi heldur því fram, að sama eða svipuð vinna liggi að baki útgáfu allra þessara leyfa og eftirlits með þeim og að í ákvæðum rg. nr. 644/1989 felist því mismunun milli starfsstétta. Þessa mismunun telur kærandi vera brot á jafnræðisreglu stjórnarfarsréttar. Kvartað er yfir því.

IV. UM AÐ HÆKKUN LEYFISGJALDSINS HAFI VERIÐ GEÐPÓTTA-ÁKVÖRÐUN:

Kærandi telur sig hafa leitt rök að því hér að framan, að ákvörðun fjármálaráðherra um umrædda hækkun leyfisgjalds til málflutnings fyrir héraðsdómi geti ekki verið á lögmætum grunni reist. Kærandi heldur því fram, að ákvörðun þessi hafi verið hrein geðþóttaákvörðun ráðherra og kvartað er yfir því, að fjármálaráðherra hafi látið geðþótta ráða við setningu reglugerðar, sem varðar meðal annars atvinnuréttindi kæranda. Kærandi telur slíka aðferð við ákvörðunartöku vera í andstöðu við góðar stjórnásluhefðir og ólögmæta að stjórnarfarsrétti. Jafnframt telur kærandi, að þessi ákvörðun fjármálaráðherra setji slík bönd á atvinnufrelsi sitt, án lagabods og án þess að almenningsheill krefji, að í bága fari við 69. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Kærandi vill ennfremur færa fram, sem rök fyrir því að hækkun leyfisgjaldsins hafi verið geðþóttaákvörðun ráðherra, að almennt lækningaleyfi var lækkað úr kr. 50.000,00 í kr. 5.000,00 eftir samningaviðræður fjármálaráðuneytisins og sjúkrahúslækna í ársbyrjun 1991. Þessi lækking kom til sem þáttur í kjarasamningi aðila. Með þessu þykir kæranda sýnt, að hækkun leyfisgjaldsins með rg. nr. 644/1989 hafi ekki verið nauðsynleg, fyrst kr. 5.000,00 eru taldar nægilegt gjald til að standa undir kostnaði við útgáfu leyfis til almennra lækninga og eftirlits með því. Því er einnig haldið hér fram, að sú ákvörðun ráðherra, að lækka gjald fyrir eina tegund leyfisbréfa sé ólögmæt, þar sem sú lækking veldur sams konar mismunun og felst í því að gjaldið skuli ekki vera það sama fyrir öll leyfisbréf, sbr. umfjöllun í lið III. hér að framan.“

II.

Í tilefni af hækkun umrædds gjalds fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi og Hæstarétti ritaði Lögmannafélag Íslands fjármálaráðherra bréf 12. janúar 1990, þar sem félagið óskaði skýringa á ástæðum hækkunarinnar. Í bréfi lögmannafélagsins kom meðal annars fram:

„Lögmannafélaginu er kunnugt um að gjöld fyrir almenn lækningaleyfi og tannlæknaaleyfi hækkðu einnig í kr. 50.000,- um áramótin og sérfræðingsleyfi hækkðu í kr. 75.000,-. Á sama tíma eru gjöld fyrir leyfisbréf til t.d. arkitekta, verkfræðinga, tæknifræðinga, sjúkrapjálfara, meinatækna og hjúkrunarfræðinga kr. 1.500,- Sama vinna liggur að baki í viðkomandi ráðuneytum við útgáfu allra þessara leyfisbréfa. Hér virðist því um hreina mismunun að ræða á milli starfsstétta og erfitt að ímynda sér hvaða sjónarmið liggja að baki þessari ákvarðanatöku.

Við spurnun sýn virðist því um hreina skattlagningu þessara tilgreindu stétta að ræða og fyrstu hvort lagaheimild er til slíks. Sú spurning vaknar einnig hvort ráðherra hafi ótakmarkaðar hækkunarheimildir . . . Því miður veita lög nr. 79/1975 um aukatekjur ríkissjóðs enga leiðbeiningu í þessu efni, en ráðherra hlýtur að eiga að hafa að leiðarljósi sanngirni og réttlæti og að hækkun þessara gjalda sé í samræmi við

aðrar verðhækkanir í landinu og að gætt sé almenns velsæmis í hækkunarákvörðun-um.“

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 26. nóvember 1990, segir meðal annars:

„Gjöld samkvæmt aukatekjulögum eru hvort tveggja í senn greiðsla fyrir tiltekna þjónustu, og skattur, að því leyti sem gjöldin eru augljóslega hærri en kostnaður ríkisins við að veita hina tilteknu þjónustu. Að því leyti eiga gjöld þessi það sammerkt með öðrum gjöldum og sköttum að afla ríkissjóði tekna svo að unnt sé að halda uppi lögbundinni starfsemi ríkisins.

Pegar spurt er hverju hækkun á gjaldi fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi og fyrir hæstarétti sæti er því til að svara að hækkun gjaldanna ræður fyrst og fremst hin almenna tekjuöflunarþörf ríkisins. Þá er þess að gæta [að] venja er að hækka gjöld þessi árlega. Gjöld þessi hækkuðu ekkert á árinu 1989 og mátti því gera ráð fyrir að hækkunin 1990 yrði meiri en ella. Þá er ekki fyrirhugað að hækka gjöld þessi á árinu 1991.

Hvað seinni spurninguna varðar er það rétt eins og fram kemur í bréfi yðar að aukatekjulögin veita enga fræðslu um það hversu mikið ráðherra geti hækkað gjöld vegna leyfisveitinga. Vegna þessa hefur ráðuneytið nú ákveðið að fram fari endurskoðun á lögnum og gefst þá vonandi tækifæri til að huga nánar að þeirri gagnrýni er fram kemur í bréfum yðar er að ofan er getið.“

III.

Hinn 6. maí 1991 óskaði ég eftir því, að fjármálaráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A, sbr. 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Í skýringum ráðuneytisins frá 3. júní 1991 sagði meðal annars svo:

„Samkvæmt 20. gr. laga nr. 79/1975, um aukatekjur ríkissjóðs skal fjármálaráðherra með reglugerð ákveða gjöld fyrir hvers konar leyfisbréf o.fl., enda sé ákvörðun þess eigi falin öðrum ráðherra með lögum. Aukatekjur ríkissjóðs voru upphaflega þjónustugjöld, en á seinni árum hefur tekjuöflunarhlutverk þeirra orðið sífellt stærra, samtímis því sem krafan um að þeir sem njóta tiltekinna þjónustu, greiði fyrir þjónustuna, og er þá ekki bara átt við þann beina kostnað, sem það kostar ríkið að framkvæma tiltekna athöfn, heldur og þann óbeina kostnað sem það kostar ríkið að halda uppi ákveðinni þjónustu. Sem dæmi um þetta má geta þess að í fjárlögum ársins 1990 voru gjöld þessi áætluð 116,98% hærri en í fjárlögum ársins 1988, á meðan aðrir óbeinir skattar fyrir árið 1990 voru áætlaðir 52,31% hærri en árið 1988.

Gjöld þessi voru upphaflega ákveðin með lögum, en með núgildandi lögum var horfið frá þeirri skipan og ákvörðun þeirra falin dómsmálaráðherra og fjármálaráðherra. Olli því fyrst og fremst verðbólgan, en jafnframt það sjónarmið að tryggja ríkissjóði eðlilegar greiðslur fyrir þá vinnu og annan kostnað sem leggja verður í vegna dómsmála, gerðar og frágangs skírteina og skjala auk ýmis konar eftirlitsstarfa, sem þeim eru tengd.

Við setningu reglugerðar gætti ráðherra þeirra sjónarmiða sem að ofan er getið svo sem sérstaklega var kunnbert í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1990, bls. 228, í sérprentun fjármálaráðuneytisins, en þar segir: „Ýmis leyfis- og afgreiðslugjöld verða hækkuð sérstaklega til þess að þau standi undir auknum kostnaðarhlut viðkomandi stofnana.“

Með vísan til þessa getur ráðuneytið því ekki á það fallist að ákvörðun leyfisgjalds til málflutnings fyrir héraðsdómi sé geðþóttaákvörðun eða skorti lagastoð þar

sem um ólöglegt framsal skattlagningarvalds sé að ræða, enda hefur ákvörðun gjaldsins í reglugerð viðgengist átölulaust allt frá setningu laga nr. 79/1975, um aukatekjur ríkisins.

Loks kvartar [A] yfir því að ákvörðun gjaldsins mismuni starfsstéttum og nefnir í því sambandi gjöld ýmissa starfsstétta, sem ekki eru ákvörðuð af fjármálaráðherra í reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs. Ráðuneytið getur fallist á það með [A] að eðlilegt sé að menn greiði sem jafnast gjald fyrir sams konar leyfi. Ráðuneytið bendir hins vegar á, að fyrir setningu reglugerðar þeirrar, sem [A] kvartar yfir, var munur á leyfisgjöldum þessum, án þess að það hafi verið talið fela í sér brot á jafnræðisreglu, auk þess sem aðstaða manna til að draga gjöld þessi frá tekjum er ærið misjöfn eftir því hvort þeir eru sjálfstætt starfandi atvinnurekendur eða ekki. Þetta er atriði sem ekki var haft í huga við setningu aukatekjulaga og reglugerða samkvæmt þeim. Ráðuneytið hefur því ákveðið að beita sér fyrir endurskoðun laga um aukatekjur ríkissjóðs og er stefnt að því að ljúka endurskoðuninni á hausti komanda.“

Hinn 11. júní 1991 gaf ég A kost á að koma að athugasemdum í tilefni af skýringum fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 13. júní 1991.

IV.

Hinn 29. júlí 1991 ritaði ég fjármálaráðherra bréf, þar sem ég tók fram, að með setningu 3. gr. reglugerðar nr. 37/1991 um breyting á reglugerð nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum, hefðu leyfisgjöld fyrir leyfi til að stunda almennar lækningar verið lækkuð úr kr. 50.000,- í kr. 5.000,-. Af þessu tilefni óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að mér yrðu veittar upplýsingar og skýringar um ástæður umræddrar lækkunar og hvers vegna hún hefði ekki náð til leyfisgjalda annarra starfsstétta. Í svarbréfi, dags. 6. ágúst 1991, segir meðal annars:

„Ofangreind lækkun var gerð að tilmælum Félags ungra lækna, sem töldu áðurákveðna hækkun bitna sérstaklega hart á félagsmönnum sínum, sem samkvæmt læknalögum nr. 80/1969, er skylt að leysa til sín læknaleyfi strax að loknu kandidatsári sínu, er þeir hefja störf, hvort sem er hjá hinu opinbera eða ekki. Sama gildir fari þeir í framhaldsnám. Launagreiðslur meðan á sérnámi stendur miðast yfirleitt við það að menn hafi almennt lækningaleyfi. Við afgreiðslu leyfisgjaldsins eru læknar því yfirleitt launþegar og geta ekki dregið gjaldið frá tekjum sem rekstrarkostnað. Ekki var með þessum eða hliðstæðum rökum talin ástæða til að lækka leyfisgjöld annarra starfsstétta er greiða leyfisgjöld samkvæmt aukatekjulögum.“

V.

Í álitinu mínu, dags. 30. mars 1992, rakti ég sérstaklega þróun lagaákvæða um aukatekjur ríkissjóðs. Sagði svo um þetta efni í álitinu:

„Með lögum nr. 1/1894 um aukatekjur þær, sem renna í landssjóð, var aukatekju-reglugjörð fyrir réttarins þjóna á Íslandi frá 10. september 1830 numin úr gildi, að því er varðaði gjöld þau, sem sýslumönnum og bæjarfógetum bar samkvæmt henni. Einn megin-tilgangur laga nr. 1/1894 var að kveða skýrar á, fyrir hvaða embættisverk sýslumanna og bæjarfógeta, bæði sem dómara og sem valdsmanna, skyldi greiða gjöld, er renna áttu í landssjóð. Ástæða þessa var einkum sú, að með breytingum, sem orðið höfðu á löggjöf, var ekki lengur litið á aukatekjurnar sem sérstaka þóknun, er rynnir til embættismanna sjálfra, heldur sem gjald í landssjóð (Alþt. 1893, A-deild, bls. 142).

Lög nr. 16/1911 um aukatekjur landssjóðs leystu af hólmi fyrrgreind lög. Af lögnum og lögskýringargögnum verður ekki ráðið, að þau hafi falið í sér verulegar breytingar frá því sem áður var (Alþt. 1911, A-deild, bls. 202).

Með lögum nr. 27/1921 um aukatekjur ríkissjóðs voru felld úr gildi lög nr. 16/1911 og lög nr. 32/1919 um breytingu á þeim lögum. Í athugasemdum, er fylgdu frumvarpi til laga þessara, kemur fram, að eðlilegt hafi þótt að hækka gjöldin vegna verðlagsbreytinga. Þá segir:

„Aukatekjurnar verður að skoða sem borgun til ríkissjóðs fyrir að ríkið hefur sjerstaka embættismenn (sýslumenn og bæjarfógeta) til þess að sinna ýmsum störfum. Nú er það öllum vitanlegt, að borgun til þessara opinberu starfsmanna hefur hækkað stórum og greiðir ríkið því meira fyrir framkvæmd þessara sömu verka. Eigi sama hlutfall að haldast og áður var, er auðsætt, að borgun fyrir þessi verk verður að hækka að sama skapi og verðgildi peninga hefur minnkað. Þessari stefnu þykir þó ekki fært að fylgja út í ásar, því að gjöldin yrðu þá ákaflega há. Síðar mun nokkru nánar vikið að þessu en hjer skal þess getið, að í hinum gildandi aukatekjulögum hefur eigi þótt ástæða til að breyta verulega öðru en gjaldinu og því, sem leiðir af breyttri löggjöf.“ (Alþt. 1921, A-deild, bls. 99.)

Lög nr. 40/1954 um aukatekjur ríkissjóðs komu í stað laga nr. 27/1921 og annarra lagaákvæða um aukatekjur, er var að finna í dreifðum lagafyrirmælum. Í athugasemdum við frumvarp til laga þessara segir:

„Aukatekjur ríkissjóðs samkvæmt aukatekjulögum hafa verið innheimtar með viðaukum undanfarin ár. Auk þess hefur ákvæði um aukatekjur, sem ekki hafa verið innheimtar með álagi verið að finna í dreifðum lagafyrirmælum, og þykir nauðsynlegt að sameina gjöld þessi í ein lög til að auðvelda innheimtuna og gera hana öruggari.

Þetta frumvarp er ekki fremur en frumvarpið um stimpilgjald flutt í tekjuöflunarskyni. Á hinn bóginn hafa föst gjöld samkvæmt aukatekjulögum hækkað óeðlilega lítið, ef miðað er við verðbreytingar, sem orðið hafa síðan 1921, og er því í frumvarpinu gert ráð fyrir nokkurri hækkun á fastagjöldum til samræmis við breytt verðlag, en á hinn bóginn nokkurri lækkun á hundraðsgjöldum, sem greidd eru af gjaldstofni, er hækkað hefur vegna vaxandi dyrtíðar, . . .“ (Alþt. 1953, A-deild, bls. 179).

VII. kafli laga nr. 40/1954, er fjallaði um gjöld fyrir leyfisbréf, skírteini o.fl. Ákvæði um þessi gjöld voru að nokkru tekin úr eldri aukatekjulögum, en önnur úr öðrum lögum. Þannig var 18. tl. 29. gr. laganna, er ákvað að gjald fyrir leyfi til málflyttings fyrir héraðsdómi skyldi vera kr. 300,-, tekinn úr 16. gr. laga nr. 61/1942 um málflytjendur. Í 19. tl. 29. gr. laga nr. 40/1954, sem var nýmæli, var ennfremur ákveðið, að gjald fyrir leyfisbréf til þess að stunda almennar lækningar skyldi vera kr. 300,-. (Alþt. 1953, A-deild, bls. 181).

Með 21. gr. laga nr. 4/1960 um efnahagsmál var m.a. ákveðið, að gjöld samkvæmt VII. kafla laga nr. 40/1954 skyldu innheimt með 50% viðauka. Í athugasemdum í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi til laga þessara, kemur fram að almennt kaupgjald í landinu hafi hækkað um 43% frá setningu laga nr. 40/1954. Þætti því rétt að innheimta gjöld þessi með 50% viðauka og væru ákvæði frumvarpsins við þetta miðuð (Alþt. 1959, A-deild, bls. 390).

Lög nr. 104/1965 um aukatekjur ríkissjóðs felldu úr gildi lög nr. 40/1954. Í 29. gr. laga nr. 104/1965 var gjald fyrir leyfi til málflyttings fyrir héraðsdómi og fyrir leyfi til að stunda almennar lækningar ákveðið kr. 600. Með frumvarpi til laga þessara fylgdu svohljóðandi athugasemdir:

„Samkvæmt 21. gr. laga nr. 4 frá 20. febrúar 1960, um efnahagsmál eru ýmis

gjöld samkvæmt lögum nr. 40/1954 um aukatekjur ríkissjóðs innheimt með 50% viðauka nema gjöld samkvæmt 33. og 34. gr. laganna, sem innheimt eru með 100% viðauka. Nær viðauki þessi yfirleitt til fastákveðinna gjalda laganna, en ekki til „prósentu“ gjalda þeirra, sem hækka með hækkandi verðlagi.

Með tilliti til breytinga, sem orðið hafa á verðlagi og kaupgjaldi undanfarin ár og þarfa ríkissjóðs fyrir auknar tekjur, þykir nú nauðsynlegt að hækka ýmsa tekjuliði aukatekjulaganna einkum þá, sem eru fastákveðnir í lögnum en fylgja ekki breyttu verðlagi á hverjum tíma.

Slíka breytingu mætti gera með því að breyta 21. gr. laga nr. 4/1960, en hentugra þykir að fella lög nr. 40/1954 um aukatekjur ríkissjóð, úr gildi og fá önnur í staðinn, og því er þetta frumvarp flutt.

Við samningu þessa frumvarps hefur það verið aðalreglan að tvöfalda þau föstu gjöld, sem í aukatekjulögnum greinir, en þau gjöld eru nú flest innheimt með 50% álagi samkvæmt 21. gr. laga nr. 4/1960 þ.e. að í slíkum tilfellum myndu þau gjöld hækka um 1/3 frá því, sem nú er. Þó er vikið frá þessu í nokkrum tilfellum þar sem hækkun þykir eftir atvikum mega vera meiri, og verður vikið að því í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.“ (Alþt. 1965, A-deild, bls. 381).

Í athugasemdum við 29. gr. segir, að álag á gjöld samkvæmt greininni verði 100%, en þau séu nú innheimt með 50% álagi (Alþt. 1965, A-deild, bls. 383).

Núgildandi lög um aukatekjur ríkissjóðs nr. 79/1975 komu í stað laga nr. 104/1965. Í 1. mgr. 20. gr. laganna er tekið fram, að fjármálaráðherra skuli með reglugerð ákveða gjöld fyrir hvers konar leyfisbréf, skírteini og skráningar, enda væri ákvörðun þess eigi falin öðrum ráðherra með lögum. Frumvarpi til laga þessara fylgdu svohljóðandi athugasemdir:

„Á þeim áratug sem liðinn er frá gildistöku núgildandi laga um aukatekjur ríkissjóðs hafa orðið mjög stórfelldar breytingar á verðlagi og kaupgjaldi hér á landi. Þessar breytingar hafa leitt til þess að verulegt misræmi hefur skapast í gjaldtöku hinna einstöku gjalda samkvæmt lögnum um aukatekjur ríkissjóðs. Þau gjöld, er miðast við fjárhæð tiltekinnar skjala eða eru á annan hátt tengd fjárhæðum tiltekinnar lögskipta, hafa hækkað í samræmi við almenna verðlagsþróun. Á hinn bóginn hafa gjöld, er bundin eru við tiltekna fjárhæð, í reynd lækkað stórkostlega og standa nú flest þeirra engan veginn undir þeim kostnaði sem leiðir af þeim dóms- eða stjórnsýsluathöfnum sem þau eru tengd. Frumvarp þetta gerir ráð fyrir nær óbreyttum tekjum ríkissjóðs af þinglýsingum skjala og af skipta- og uppboðsgerðum en þessar tekjustofnar eru lang þýðingarmestir tekjustofna aukatekjulaganna. Hins vegar er frumvarpinu ætlað að skapa svigrúm til að tryggja að ríkissjóður fái jafnan eðlilega greiðslu fyrir þá vinnu og annan kostnað sem leggja verður í í tengslum við dómsmál, gerð og frágang skírteina og skjala og ýmiss konar eftirlitsstörf sem þeim eru tengd.“ (Alþt. 1975, A-deild, bls. 465).

Með stoð í 20. gr. laga nr. 79/1975 setti fjármálaráðherra reglugerð nr. 532/1975 um aukatekjur ríkissjóðs. Samkvæmt 22., 23. og 25. tl. 1. gr. reglugerðarinnar var gjald fyrir leyfi til málflyttings fyrir héraðsdómi, fyrir leyfi til þess að stunda almennar lækningar og fyrir leyfi til að stunda tannlækningar ákveðið kr. 6.000,-. Fjármálaráðherra hefur síðan sett reglugerðir um aukatekjur ríkissjóðs nánast árlega. Í þeim reglugerðum hefur gjald fyrir leyfisbréf umræddra starfsstétta ætíð verið ákveðið hið sama. Með reglugerð nr. 594/1987 um aukatekjur ríkissjóðs var leyfisgjald fyrir umræddar starfsstétir ákveðið kr. 4.000,-. Í reglugerð nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs voru leyfisgjöld umræddra

starfsstétta ákveðin kr. 50.000,-. Með 3. gr. reglugerðar nr. 37/1991 var 25. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989 breytt þannig, að gjald fyrir leyfi til að stunda almennar lækningar var ákveðið kr. 5.000,-.“

Hinn 19. desember var afgreitt sem lög frá Alþingi frumvarp til laga um aukatekjur ríkissjóðs. Voru þau síðan birt í Stjórnartíðindum 2. janúar 1992 sem lög nr. 88 frá 31. desember 1991 um aukatekjur ríkissjóðs. Með lögum þessum voru felld úr gildi lög nr. 79/1975. IV. kafli laga nr. 88/1991 geymir fyrirmæli um gjöld fyrir veitingu atvinnuréttinda og tengdra réttinda. Samkvæmt 2. og 5. tl. 10. gr. laganna eru gjöld fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi og til að stunda almennar tannlækningar ákveðin kr. 50.000,- og samkvæmt 3. tl. sömu greinar er gjald fyrir leyfi til að stunda almennar lækningar ákveðið kr. 5.000,-. Í athugasemdum við 10. gr. í greinargerð með frumvarpi til laganna segir svo:

„Í þessu ákvæði er kveðið á um gjöld fyrir veitingu ýmissa atvinnuréttinda eða tengdra réttinda. Fjárhæðir gjalda eru að mestu óbreyttar frá því sem var í reglugerð 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs. Þó er í 8. tölul. hækkuð verulega leyfi til verkfræðinga, arkitekta o.fl. Er sú hækkun gerð í þeim tilgangi að samræma gjaldtöku samkvæmt þeirri stefnu sem mörkuð var í áður nefndri reglugerð varðandi gjöld fyrir atvinnuréttindi. Í 29. tölul. greinarinnar er kveðið á um gjaldtöku fyrir atvinnuréttindi önnur en kveðið er á um í 1.-28. tölul. Hækkar það gjald úr 1.500 kr., eins og það nú er samkvæmt reglugerðinni, í 5.000 kr. Undir þetta ákvæði falla t.d. leyfi til sálfræðinga, sjúkrahjálfa, hjúkrunarfræðinga, kennara. Ekki eru tæmandi talin þau leyfi sem undir þennan tölulið falla. Hækkun er gerð til þess að samræmis sé gætt varðandi gjaldtöku fyrir einstök atvinnuréttindi.“

VI.

Niðurstaða álits míns, dags. 30 mars 1992, var svohljóðandi:

„Í 40. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram, að engan skatt megi „ . . . á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Að meginstefnu til gildir hið sama um gjöld, sem heimt eru af ríkinu sem endurgjald fyrir leyfi eða fyrir þjónustu, en ekki er ástæða til að ræða nánar um það hér, hvort heimild í settum lögum sé ávallt nauðsynleg til að ríkið geti krafist gjalds fyrir þjónustu, sem það lætur í té, enda er í áliti þessu fjallað um skýringu á heimild í settum lögum til að heimta tiltekin gjöld.

Alþingi fer með vald til álagningar skatta og gjalda. Í íslenskri löggjöf hefur það hins vegar tíðkast að stjórnvöldum sé veitt heimild til þess að ákveða, hvort innheimta skuli tiltekinn skatt eða gjöld. Slík heimild er þó háð takmörkunum. Er viðurkennt, að óheft framsal slíks valds sé óheimilt og að skýra beri slíkar heimildir þröngt, sbr. t.d. Hrd. 1985: 1544 og Hrd. 1986: 462. Á það verður því ekki fallist, að fjármálaráðherra hafi haft fullkomlega frjálsa heimild til þess að ákveða leyfisgjöld samkvæmt 20. gr. laga nr. 79/1975 um aukatekjur ríkissjóðs. Meðal annars takmarkaðist heimild fjármálaráðherra til þess að ákveða umrædd gjöld af markmiðum laga nr. 79/1975, svo sem þau voru mörkuð af for sögu laganna og lögskýringargögnum. Ber þá einnig að hafa í huga það grundvallarsjónarmið, að skattur er lagður á og innheimtur óháð þeirri þjónustu, sem ríkið veitir skattgreiðanda, en gjöld í þessari merkingu eru hins vegar innheimt hjá þeim, sem fá leyfi eða þjónustu.

1.

Með reglugerð nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs hækkuði gjald fyrir leyfi til þess að stunda málflutning fyrir héraðsdómi úr kr. 4.000,- í kr. 50.000,-. Sama hækkun varð á gjöldum fyrir almennt lækninga- og tannlækningaleyfi. Með 1. gr. reglugerðar þessarar,

sem var í 40 liðum, voru með einni undantekningu hækkuð margvísleg leyfisgjöld frá því, sem ákveðið hafði verið í reglugerð nr. 594/1987, en í öllum tilvikum var um fastákveðnar fjárhæðir að ræða. Hækkun gjaldanna miðað við reglugerð nr. 594/1987 var í reglugerð nr. 644/1989 yfirleitt á bilinu 60–70%, en dæmi voru um bæði meiri og minni hækkun. Hækkun fyrir leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi, leyfi til að stunda almennar lækningar og leyfi til að stunda tannlækningar skar sig úr, þar sem hún var 1150%.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Lögmannafélags Íslands, dags. 26. nóvember 1990, kemur fram að gjöldin séu skattur, „. . . að því leyti, sem gjöldin séu augljóslega hærrí en kostnaður ríkisins við að veita hina tilteknu þjónustu“ og „. . . að hækkun gjaldanna ráði fyrst og fremst hin almenna tekjuöflun ríkisins“. Í skýringum fjármálaráðuneytisins frá 3. júní s.l. segir, að á seinni árum hafi „. . . tekjuöflunarhlutverk . . . [aukatekna ríkissjóðs] orðið sífellt stærra, samtímis því sem krafan um að þeir sem njóta tiltekinna þjónustu greiði fyrir þjónustuna, og er þá ekki bara átt við þann beina kostnað, sem það kostar ríkið að framkvæma tiltekna athöfn, heldur og þann óbeina kostnað sem það kostar ríkið að halda uppi ákveðinni þjónustu“. Í skýringum fjármálaráðuneytisins er tekið fram, að við setningu reglugerðar nr. 644/1988 hafi m.a. verið byggt á þessu sjónarmiði, „. . . svo sem sérstaklega var kunnigert í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1990, . . .“ Þá verður ráðið af skýringum fjármálaráðuneytisins, að tekið hafi verið tillit til aðstöðu „. . . manna til þess að draga gjöld þessi frá tekjum . . .“

Af því, sem rakið er í V. kafla hér að framan, verður ráðið, að fyrirmælum 20. gr. laga nr. 79/1975, um að fela fjármálaráðherra að ákveða fjárhæð ýmissa leyfisgjalda, hafi verið ætlað að tryggja, að ríkissjóður fengi jafnan eðlilega greiðslu fyrir þá vinnu og annan kostnað, sem ríkið yrði að standa straum af í tengslum við dómsmál, gerð og frágang skírteina og skjala og ýmiss konar eftirlitsstörf, er þeim væru tengd. Ennfremur er leitt í ljós, að þau sjónarmið, sem þar bjuggu að baki, voru þau sömu og áður höfðu verið lögð til grundvallar setningu laga um aukatekjur ríkissjóðs, þ.e. að vegna stórfelldra breytinga á verðlagi og kaupgjaldi væri nauðsynlegt að hækka þau gjöld, sem bundin væru við tiltekna fjárhæð, þannig að ríkissjóður fengi eðlilega greiðslu fyrir umrædd verk á hverjum tíma. Loks verður að telja, að nægilega skýrt hafi komið fram, að tilgangur löggjafar um aukatekjur ríkissjóðs hafi ekki verið sá, að heimt yrðu hærrí gjöld en þyrfti til að standa undir umræddum útgjöldum.

Það er þannig ljóst af forsögu laga nr. 79/1975 og þeim gögnum, sem þeim lágu til grundvallar, en hvoru tveggja hefur verið lýst í V. kafla hér að framan, að heimild til gjaldheimtu í 20. gr. laganna var á því sjónarmiði reist, að ríkissjóður fengi endurgoldinn eðlilegan kostnað af útgáfu ýmissa atvinnuleyfa og af eftirliti tengdu þeim. Ákvæði 20. gr. heimiluðu því ekki álagningu gjalda til öflunar tekna umfram þann kostnað, svo sem gert var með umræddri reglugerð nr. 644/1989 og nánar er lýst í greinargerð fjármálaráðuneytisins frá 3. júní 1991, en greinargerðin er rakin í III. kafla hér að framan. Óheimilt var því að byggja ákvörðun á fjárhæð gjaldanna á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun til ríkisins. Skiptir í því sambandi ekki máli, þótt slík sjónarmið hafi sérstaklega verið kunnigerð í fjárlögum fyrir árið 1990, þar sem lög nr. 79/1975, sem umrædd reglugerð var sett með stöð í, heimiluðu ekki, að slík sjónarmið yrðu lögð til grundvallar við ákvörðun fjárhæðar gjalda samkvæmt 20. gr. laganna. Hefði því þurft sérstaka heimild í lögum, ef byggja hefði átt ákvörðun gjaldanna á þessum sjónarmiðum. Ákvörðun á slíkum grundvelli var hins vegar tekin með nógildandi lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, en um gjaldtöku samkvæmt þessum síðastgreindu lögum er ekki fjallað í þessu álit.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að lagagrundvöll hafi skort til gjaldtöku fyrir leyfi til málflytninga fyrir héraðsdómi samkvæmt 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989, að því leyti sem þar var um öflun tekna að ræða umfram kostnað við útgáfu leyfanna og eftirlit tengt þeim.

2.

Eins og áður segir, var umrædd hækkun samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989 á leyfisgjöldum fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi, leyfi til að stunda almennar lækningar og leyfi til að stunda tannlækningar hlutfallslega miklum mun hærri en hækkun annarra leyfisgjalda. Hafa ekki komið fram neinar skýringar á þessum mun, svo sem þær að um sérstakan aukinn kostnað tengdan þessum leyfum hafi verið að ræða eða eðlilega samræmingu við önnur leyfisgjöld.

Hér er þess enn að gæta, að með 3. gr. reglugerðar nr. 37/1991 var leyfisgjald fyrir leyfi til að stunda almennar lækningar lækkað úr kr. 50.000,- í kr. 5.000,-, án þess að séð verði að til þeirrar lækkunar hafi legið sjónarmið, sem lögmæt voru við ákvörðun leyfisgjalda samkvæmt lögum nr. 79/1975. Af skýringum ráðuneytisins frá 6. ágúst 1991 verður ráðið, að lækkunin hafi byggst á þeim sjónarmiðum, að „við afgreiðslu leyfisgjaldsins eru lækningar yfirleitt launþegar og geta ekki dregið gjaldið frá tekjum sem rekstrarkostnað“ og að ekki hafi „... með þessum eða hliðstæðum rökum verið talin ástæða til þess að lækka leyfisgjöld annarra starfsstétta er greiða leyfisgjöld samkvæmt aukatekjulögum“. Ekki verður séð að af lögum nr. 79/1975, eins og þau hafa verið skýrð hér að framan, að heimilt hafi verið að leggja þessi sjónarmið til grundvallar setningu 3. gr. reglugerðar nr. 37/1991.

Samkvæmt framansögðu hefur því komið fram mismunun við hækkun þá á leyfisgjaldi fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi, sem ákveðin var í 24. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989, og hefur sú mismunun ekki verið réttlætt.

3.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að gjaldtaka fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi samkvæmt 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs hafi verið ólögmæt, að því leyti sem þar var um öflun tekna að ræða umfram kostnað, sem stafaði af útgáfu leyfanna og eftirliti tengdu þeim, eins og áður hefur verið lýst.

Það eru tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið endurskoði umrædda ákvörðun leyfisgjalds þess, sem kvörtun þessi lýtur að, og taki þar tillit til þeirra sjónarmiða, sem ég hef gert grein fyrir hér að framan. Verði A síðan endurgreitt oftekið leyfisgjald í samræmi við niðurstöðu þeirrar endurskoðunar. Það eru jafnframt tilmæli mín, sbr. lokamálslið 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sama leiðrétting verði látin ná til annarra þeirra, sem vera kunna í sömu stöðu og A.

Eins og gert var grein fyrir í kafla V. hér að framan, voru sett ný lög um aukatekjur ríkissjóðs með lögum nr. 88 frá 31. desember 1991. Skal hér sérstaklega áréttað, að engin afstaða hefur verið tekin til þeirra í álitinu þessu.“

VII.

Með bréfi, dags. 1. október 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitinu mínu. Ég ítrekaði fyrirspurn mína með bréfi, dags. 29. desember 1992. Með bréfi, dags. 8. janúar 1993, bárust mér eftirfarandi svör ráðuneytisins:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 29. desember sl., þar sem spurst er fyrir um það hvort einhverjar ákvarðanir hafi verið teknar í tilefni af álitinu yðar í máli [A] yfir hækkun gjalds fyrir leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi.

Því er til að svara að ráðuneytið ákvað að verða við tilmælum yðar og endurgreiða [A] kr. 35.000. Var þessi ákvörðun tilkynnt [A] með bréfi ráðuneytisins, dags. 13. nóvember sl., og fylgdi tékki fyrir fjárhæðinni með því bréfi. Gert var ráð fyrir að þér fengjuð afrit af téðu bréfi, en svo virðist sem það hafi misfarist og er beðist velvirðingar á því. Þá hefur ráðuneytið einnig ákveðið að endurgreiða öðrum þeim sem

eins var ástatt um og [A], þ.e. höfðu greitt kr. 50.000 í leyfisgjald og inntu það gjald af hendi með fyrirvara um endurgreiðslu. Ráðuneytinu var aðeins kunnugt um að einn annar aðili hafi greitt með fyrirvara, þ.e. [. . .], hdl.

Þetta tilkynnist yður hér með.“

Af þessu tilefni ritaði ég fjármálaráðherra aftur bréf, dags. 19. apríl 1993, og hljóðar það svo:

„Ég vísa til bréfs ráðuneytis yðar frá 8. janúar s.l. (tilv. . . .) út af álitinu mínu (mál nr. 435/1991) í tilefni af kvörtun [A]. Í bréfi ráðuneytisins er meðal annars tekið fram, að ráðuneytið hafi ákveðið að verða við tilmælum mínum og greiða [A] kr. 35.000,-. Ekki kemur fram í bréfinu, hvernig sú fjárhæð er fundin. [A] hefur tjáð mér, að hann hyggist ekki gera frekari kröfur. Að svo komnu tel ég ekki ástæðu til að hafast frekar að í máli þessu.“

18.5. Skylda stjórnvalds til þess að senda áfram erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess. (Mál nr. 464/1991)

A kvartaði yfir því, að skattyfirvöld hefðu synjað honum um sjómannaafslátt. Jafnframt kvartaði A yfir því, hvernig skattyfirvöld hefðu tekið á máli hans. Skattstjóri hafði tekið skattframtal A til endurálagningar. Í stað þess að kæra endurákvörðunina til skattstjóra skaut A máli sínu til ríkisskattstjóra, sem synjaði A um endurupptöku. Kærði A þá ákvörðun til ríkisskattanefndar, sem vísaði kærinni frá, þar sem engin ákvörðun hefði verið tekin í málinu, sem kæránleg væri. Þar sem ekki lá fyrir úrskurður æðra stjórnvalds í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, takmarkaðist rannsókn umboðsmanns við málsmeðferð ríkisskattstjóra varðandi það álitaefni, hvort því embætti hefði borið að framsenda málið til hlutadeigandi skattstjóra, þar sem því hefði ranglega verið beint til ríkisskattstjóra. Umboðsmaður tók fram, að það væri grundvallarregla stjórnvísuréttar að stjórnvaldi bæri að veita þeim, er til þess leituðu, nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar við mál, er snertu starfssvið þess. Yrði því að telja, að stjórnvaldi bæri að koma skriflegu erindi í hendur réttra aðila, ef erindinu hefði ranglega verið beint til þess. A hefði hins vegar ekki borið mál sitt undir ríkisskattstjóra, fyrr en að liðnum kærufresti til skattstjóra án þess að sýnt hefði verið, að afsakanlegar ástæður lægju þar að baki. Umboðsmaður taldi því ekki ástæðu til þess að gera athugasemdir við þá ákvörðun ríkisskattstjóra að líta á erindi A sem beiðni um breytingu á áður álögðum opinberum gjöldum samkvæmt 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

I.

Hinn 20. júní 1991 leitaði A til mín, og kvartaði yfir því, að skattyfirvöld hefðu synjað honum um sjómannaafslátt við ákvörðun tekjuskatts 1989 vegna starfa hans á dýpkunarskipinu X. Þá kvartaði A einnig yfir því, hvernig skattyfirvöld hefðu tekið á máli hans. Skattstjóri Norðurlands-umdæmis vestra ritaði A bréf 29. janúar 1990 og tilkynnti honum um fyrirhugaðar breytingar á skattframtali hans fyrir árið 1989, að því er tók til sjómannaafsláttar. A svaraði bréfi skattstjórans með bréfi, dags. 14. febrúar 1990, og skýrði viðhorf sín til málsins. Með bréfi, dags. 12. mars 1990, tilkynnti skattstjóri Norðurlands-umdæmis vestra, að skattframtal A fyrir árið 1989 væri tekið til endurálagningar skv. 96. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem lítið væri svo á, að sjómannaafsláttur væri ekki leyfilegur vegna starfa á dýpkunarpramma.

Með bréfi, dags. 10. apríl 1990, kærði A endurálagninguna til ríkisskattstjóra. A barst svar við erindinu frá ríkisskattstjóra með bréfi, dags. 22. október 1990, þar sem erindinu var synjað.

Með bréfi, dags. 25. október 1990, kærði A endurálagninguna til ríkisskattanefndar. Hinn 10. júní 1991 kvað ríkisskattanefnd upp úrskurð í málinu og segir meðal annars í forsendum og niðurstöðu hans:

„Með bréfi, dags. 22. október 1990, synjaði ríkisskattstjóri endurupptökubeiðni kæranda. Því hefur engin sú ákvörðun verið tekin, er kæránleg sé til ríkisskattanefndar. Verður því að vísa kærinni frá.

ÚRSKURÐARORÐ:

Kærinni er vísað frá ríkisskattanefnd.“

II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég ríkisskattstjóra bréf, dags. 30. september 1991, þar sem ég mæltist til þess meðal annars, að embætti ríkisskattstjóra gerði grein fyrir því, hvort ekki væru tök á því að A fengi efnisúrskurð í máli sínu hjá skattstjóra, sbr. 99. gr. laga nr. 75/1981, eða ríkisskattstjóra samkvæmt 3. mgr. 101. gr. sömu laga.

Ríkisskattstjóri svaraði með bréfi, dags. 2. apríl 1992, og sagði þar meðal annars:

„Umrætt bréf, dags. 10. apríl 1990, til ríkisskattstjóra er pósthimplað á [S] 17. apríl 1990 og móttakið þann 20. apríl 1990 á skrifstofu embættisins.

Þær starfsreglur gilda hjá embættinu að berist bréf frá gjaldendum sem auðsjáanlega hafa verið send af misskilningi eða misgáningi til embættis ríkisskattstjóra í stað skattstjóra, ríkisskattanefndar eða annars aðila, eru þau bréf framsend til viðkomandi stofnunar með sérstöku bréfi þar sem fram koma ástæður framsendingar.

Umrætt bréf [A] var greinilega skráð til ríkisskattstjóra og pósthimpill bréfsins bar það með sér að það hafði verið póstlagt nokkrum dögum eftir að kærufrestur til skattstjóra rann út. Athygli er vakin á því að bréfið er sent frá [S] sem bæði er heimilissveit [A] og aðsetur skattstjóra Norðurlandsumdæmis vestra.

Það hefur því verið mat þess starfsmanns embættisins sem fjallaði um framhaldsmeðferð máls [A] að hann óskaði eftir því við ríkisskattstjóra að hann nýtti heimild 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 til upptöku máls [A], enda bréfið pósthimplað fimm dögum eftir að kærufrestur til skattstjóra rann út. Slíkur háttur á afgreiðslu mála sem þessara er almennt viðhafður, enda því miður algengt að gjaldendur tapi af kærufrestum til annarra úrskurðaraðila og geta legið til þess ýmsar ástæður. Mál þetta fékk því að mati ríkisskattstjóra eðlilega meðferð hjá embættinu.

[. . .]

Hvað varðar tilmæli þau er fram koma í síðasta málslið bréfs Umboðsmanns Alþingis um hvort ekki séu tök á að [A] geti fengið efnislegan úrskurð í máli sínu vísast til þeirra atriða sem þegar hafa verið reifuð hér að framan varðandi afstöðu ríkisskattstjóra í samræmi við ákvæði 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981 þar sem heimild til ákvörðunar sjómannaafsláttar til handa [A] er ekki fyrir hendi.

Eins og fram kemur í synjunarúrskurði ríkisskattstjóra frá 22. október 1990 nýtti [A] sér ekki kærheimild til skattstjóra, sbr. úrskurð skattstjóra, dags. 12. mars 1990.

Þar sem kærufrestur var ekki nýttur til skattstjóra, en kærán send til annars aðila, og hvorki kemur fram um að kærán væri ætluð skattstjóra né að fyrir hendi séu afsakanlegar ástæður fyrir seinkun á sendingu kærunnar til skattstjóra, verður ekki betur séð en hlutverki skattstjóra í þessu máli hafi endanlega lokið þann 12. apríl 1990. Þessum staðreyndum getur ríkisskattstjóri ekki breytt.“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 29. desember 1992, í máli A sagði svo:

„1. Skilyrði til meðferðar málsins

Hvorki skattstjóri né ríkisskattstjóri höfðu kveðið upp úrskurð í umræddu máli. Voru þess vegna ekki fyrir hendi skilyrði til þess að ríkisskattanefnd tæki mál A til umfjöllunar að efni til, eins og fram kemur í úrskurði ríkisskattanefndar, dags. 10. júní 1991.

Meðal skilyrða fyrir því, að umboðsmaður Alþingis geti fjallað um kvörtun, er það skilyrði skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að máli hafi verið skotið til æðra stjórnvalds, áður en það er borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem þessu skilyrði er ekki fullnægt, brestur lagaskilyrði til þess að ég geti fjallað frekar um lög-
mæti þeirrar ákvörðunar skattstjóra Norðurlandsumdæmis vestra, að endurskoða álag-
ningu skatta A fyrir árið 1989. Sama gildir um niðurstöðu ríkisskattstjóra í málinu. Hins vegar er það ekki því til fyrirstöðu, að ég fjalli um málsmeðferð ríkisskattstjóra.

2. Málsmeðferð ríkisskattstjóra

Það er grundvallarregla stjórnsluréttar, að stjórnvaldi beri að veita þeim, sem til þess leita, nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar við mál, er snerta starfssvið þess. Samkvæmt því verður að telja, að stjórnvaldi beri að koma skriflegu erindi í hendur réttra aðila, ef erindinu hefur ranglega verið beint til þess.

Með bréfi, dags. 12. mars 1990, var A tilkynnt um nefnda endurálagningu skatta. Hafði A þá 30 daga frest frá og með þeim degi, er tilkynning um endurákvörðunina var póstlögð, til að bera málið undir skattstjóra til úrskurðar, sbr. 1. mgr. 99. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. A kærði endurákvörðunina með bréfi, dags. 10. apríl 1990. Af póststimpli að dæma var kærán hans vegar ekki send í pósti fyrr en 17. apríl, en þá var 30 daga fresturinn liðinn. Þar sem frestur til að bera málið undir skattstjóra var liðinn, er A beindi kæru sinni til ríkisskattstjóra, án þess að sýnt hafi verið að afsakanlegar ástæður lægju þar til grundvallar, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þá niðurstöðu ríkisskattstjóra, að líta á erindi A sem ósk um að ríkisskattstjóri tæki málið til meðferðar á grundvelli 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981.

3. Niðurstaða

Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég ekki ástæðu til athugasemda við þá niðurstöðu ríkisskattstjóra, að líta á erindi A sem ósk um að ríkisskattstjóri tæki málið til meðferðar á grundvelli 3. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1981.“

18.6. Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattanefndar.
(Mál nr. 582/1992)

Hinn 16. mars 1992 lagði A fram kvörtun yfir því, að með úrskurði ríkisskattanefndar nr. 697/1991, sem kveðinn var upp í máli hans 31. júlí 1991, hefði sér verið synjað um sjómannaafslátt.

Um úrskurð skattstjóra sagði svo í úrskurði ríkisskattanefndar:

„Af hálfu skattstjóra var kröfu kæranda um sjómannaafslátt hafnað með kæruúrskurði, dags. 8. desember 1989, á þeim forsendum að talið væri að þangskurður félli ekki undir sjómannsstörf.“

Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattanefndar í máli A hljóðaði svo:

„Úrskurð skattstjóra þykir bera að staðfesta með vísan til forsendna hans.“

Eftir að hafa rætt við formann yfirskattanevndar, ritaði ég A bréf, dags. 27. ágúst 1992, og sagði þar m.a. svo:

„Með tilvísun til kvörtunar þeirrar, sem þér hafið borið fram, skal upplýst, að 25. ágúst s.l. átti ég viðræður við [B], formann yfirskattanevndar. Féllst hann á, að mál yðar yrði tekið upp til nýrrar meðferðar af yfirskattanevnd, sbr. lög nr. 30/1992, kæmi fram beiðni þar að lútandi frá yður.“

Með hliðsjón af þessari niðurstöðu, taldi ég ekki tilefni til þess að ég fjallaði frekar um kvörtun A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

18.7.

Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattanevndar. (Mál nr. 570/1992)

Hinn 11. febrúar 1992 lagði A fram kvörtun yfir því, að úrskurður ríkisskattanevndar nr. 71/1992, sem kveðinn var upp í máli hans 4. febrúar 1992, hefði ekki verið rökstuddur. Væri í úrskurðinum ekki vísað til lagaákvæða, lagaraka eða málsatvika, er ráðið hefðu niðurstöðu ríkisskattanevndar.

Rökstuðningur úrskurðar ríkisskattanevndar í máli A hljóðaði svo:

„Umræddar leigutekjur voru vegna íbúðar að [Y], Reykjavík, er var í eigu kæranda. Er þessu ómótmælt af hálfu kæranda. Kærandi þykir ekki hafa sýnt fram á neitt það, er leysi hann undan skattlagningu umræddra leigutekna. Er kröfu hans því synjað.“

Eftir að hafa rætt við formann yfirskattanevndar, ritaði ég A bréf, dags. 27. ágúst 1992, og sagði þar m.a. svo:

„Með tilvísun til kvörtunar þeirrar, sem þér hafið borið fram, skal upplýst, að 25. ágúst s.l. átti ég viðræður við [B], formann yfirskattanevndar. Féllst hann á, að mál yðar yrði tekið upp til nýrrar meðferðar af yfirskattanevnd, sbr. lög nr. 30/1992, kæmi fram beiðni þar að lútandi frá yður.“

Með hliðsjón af þessari niðurstöðu, taldi ég ekki tilefni til þess að ég fjallaði frekar um kvörtun A, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

18.8.

Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð. Heimild til heimtu þjónustugjalds. Skattlagningarheimild. Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna. (Mál nr. 610/1992)

A kvartaði yfir því, að tollstjóraembættið í Reykjavík heimti gjald fyrir tollskýrslueyðublöð og neitaði að taka við tollskýrslueyðublöðum, sem Verslunarráð Íslands hefði látið prenta, enda ætti sala á tollskýrslueyðublöðum að skila ráðgerðum tekjum samkvæmt fjárlögum. Úrlausnarefnið var tvíþætt. Annars vegar varðaði það heimild

tollyfirvalda til að neita að taka við aðflutningsskýrslum á eyðublöðum, er prentuð voru að tilhlutan Verslunarráðsins og hins vegar heimild til gjaldtöku fyrir tollskýrslueyðublöð. Umboðsmaður benti á, að skv. V. kafla tollalaga nr. 55/1987 væri sú skylda lögð á innflytjendur við innflutning vöru, að veita ítarlegar upplýsingar á tilteknum eyðublöðum. Í lögnum væru hins vegar ekki ákvæði, sem skylduðu innflytjendur að skila aðflutningsskýrslum á eyðublöðum, sem ríkistollstjóri léti prenta og selja, svo framarlega sem eyðublöðin uppfylltu áskilið form. Þar sem þetta skilyrði tolyfirvalda hafði ekki lagast, taldi umboðsmaður það hafa verið ólöglegt. Umboðsmaður taldi hins vegar ekki ástæðu til að fjalla um þennan þátt kvörtunarinnar nánar, þar sem fjármálaráðuneytið hafði breytt þessari ákvörðun sinni. Að því er varðaði gjaldtöku tolyfirvalda á tollskýrslueyðublöðum var upplýst, að kostnaður við prentun hefði verið kr. 4,19–4,81 fyrir hvert eintak af eyðublaðinu E1, í tvíriti. Fyrir umrætt eyðublað tóku tolyfirvöld hins vegar 50 kr. Miðað við kostnað af gerð eyðublaðanna og ummæli á athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992 taldi umboðsmaður að líta bæri á þann þátt endurgjaldsins, sem færi fram úr kostnaði við gerð eyðublaðanna, sem skatt í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 3. gr. auglýsingar nr. 64/1992 var umrætt gjald sett með stoð í 148. gr. tollalaga nr. 55/1987. Umboðsmaður féllst ekki á, að í umræddri grein fælist skattlagningarheimild í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar, enda væri þar ekki kveðið á um skattskyldu, skattstofn eða reglur um ákvörðun fjárhæðar skattsins, heldur væri aðeins um að ræða almenna heimild til þess að setja nánari fyrirmæli um framkvæmd tollalaganna. Af hálfu fjármálaráðuneytisins var því haldið fram, að gjaldið væri einnig byggt á breyttri útgjaldastefnu ríkisins, sem fram hefði komið í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992. Umboðsmaður taldi það enga þýðingu hafa, þótt slík sjónarmið hefðu verið kunngerð í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992, þar sem ekki naut við skattlagningarheimildar í lögum. Taldi umboðsmaður því skorta lagaheimild til töku gjalds fyrir tollskýrslueyðublöðin, að því leyti sem þar væri um skattheimtu að ræða. Næst tók umboðsmaður til athugunar hvort heimilt væri að taka gjald fyrir eyðublöðin, sem svaraði til kostnaðar við gerð þeirra. Umboðsmaður benti á að skýrslugjöfin á hinu staðlaða tollskýrslueyðublaði væri nauðsynlegur og jafnframt lögboðinn þáttur í undirbúningi að innheimtu ríkisins á tollum og öðrum gjöldum af innfluttum vörum. Hefðu eyðublöðin verið látin af hendi endurgjaldslaust fyrir útgáfu auglýsingar nr. 64/1992. Jafnframt benti umboðsmaður á, að stöðluð skattskýrslueyðublöð vegna tekju- og eignarskatts, virðisaukaskatts og fleiri skatta, sem gegndu um margt svipuðu hlutverki og tollskýrslur, væru látin af hendi endurgjaldslaust. Umboðsmaður taldi, að ganga yrði út frá þeirri grundvallarreglu, að almenningur þyrfti ekki að greiða sérstakt gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda, nema öðru vísi væri mælt í lögum. Meginreglan væri sú, að lög þyrfti að setja til að gjald mætti taka fyrir þjónustu, sem hefði verið veitt almenningi að kostnaðarlausu eða byggt hefði verið á í lögum, að veita skyldi endurgjaldslaust. Hvorki í tollalögnum né öðrum lögum væri fjármálaráðherra veitt heimild til þess að ákveða, að tekið skyldi endurgjald fyrir umrædd eyðublöð. Taldi umboðsmaður, að samkvæmt þeirri grundvallarreglu, að stjórnsýslan væri lögbundin, þyrfti skýra lagaheimild til þess að heimta mætti úr hendi skattþegnanna endurgjald á kostnaði af ákveðnum þáttum í skattheimtu ríkisins. Þar sem slíkri lagaheimild væri ekki fyrir að fara, hvorki í tollalögum né öðrum lögum, væri óheimilt að taka endurgjald fyrir tollskýrslueyðublöð, sem skylt væri að nota við lögboðna upplýsingagjöf í tengslum við heimtu skatta og gjalda af innfluttum vörum. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það hefði forgöngu um, að umræddum málum yrði komið í löglegt horf í samræmi við þessi sjónarmið hans.

I.

Hinn 26. maí 1992 var borin fram kvörtun við mig vegna A út af því, að embætti tollstjórans í Reykjavík heimti gjald fyrir tollskýrslueyðublöð og neitaði að taka við slíkum eyðublöðum, sem Verslunarráð Íslands léti prenta. Á vegum A hafði ríkistollstjóra verið ritað bréf hinn 4. apríl 1992. Í bréfi þessu kom fram, að tollstjóraembættið í Reykjavík hefði nýlega hafið sölu á tollskýrslueyðublöðum til viðskiptavina sinna án þess að sýnt hefði verið fram á lagaheimild fyrir slíkri gjaldtöku. Aldrei hefði áður í manna minnum verið krafist gjalds fyrir slík eyðublöð. Af hálfu A hefði verið látið á það reyna, hvort tollafgreiðsla fengist á grundvelli tollskýrslu gerðri á eyðublað, sem Verslunarráð Íslands hefði látið prenta. Það eyðublað væri að öllu leyti eins og eyðublað tollstjóraembættisins nema merkt Verslunarráðinu í stað tollstjórn. Tollstjóraembættið hefði algerlega hafnað skýrslugerð á eyðublaði þessu. Hér væri um stefnubreytingu að ræða og í engu samræmi við tölvuafgreiðslur á skýrslum og fyrirsjáanleg pappírslaus viðskipti. Þá væri verðlagning á tollskýrslueyðublöðunum í engu samræmi við raunverulegan kostnað við prentun á þeim. Í bréfinu var þess farið á leit við ríkistollstjóra, að hann félli frá þessari gjaldtöku eða heimilaði A að öðrum kosti notkun eigin eyðublaða með því að þau mætti útvega fyrir aðeins brot af því verði, sem þau væri seld á hjá tollstjóranum í Reykjavík og ekki yrði séð, að neinar lagareglur bönnuðu slíkt.

Með bréfi, dags. 19. maí 1992, svaraði ríkistollstjóri bréfi A og vísaði til meðfylgjandi ljósrits af svari fjármálaráðuneytisins, dags. 3. mars 1992, við sams konar erindi Verslunarráðs Íslands. Í þessu bréfi ráðuneytisins var til þess vísað, að í fjárlögum fyrir árið 1992 væri boðuð sala tollskýrslueyðublaða. Kæmi þar fram, að embætti ríkistollstjóra ætti að afla tiltekkinnar fjárhæðar með sölu eyðublaðanna. Verðlagning skyldi ákveðast af kostnaði við prentun, dreifingu og aðra umsýslu tollyfirvalda. Væri því ekki aðeins um það að ræða, að verðið miðaðist við prentkostnað einan eins og fram kæmi í bréfi Verslunarráðsins. Þá tók fjármálaráðuneytið fram í bréfi sínu, að það væri stefna stjórnvalda, að þjónustugjöld stæðu undir tilkostnaði við opinbera þjónustu svo sem verða mætti og kæmi það víða fram í fjárlögum. Eðlilegt væri, að slíkt tæki einnig til þjónustu tollkerfisins þannig að kostnaður við hana lenti á innfluttum vörum í stað þess að greiðast af almennum tekjum ríkisins. Ráðuneytið gat þess, að í notkun væru eyðublöð, sem ríkistollstjóraembættið léti gera, sbr. auglýsingu nr. 64/1992, og yrði svo, uns ráðuneytið ákvæði annað. Ráðuneytið hefði til athugunar að heimila notkun annarra eyðublaða en ríkistollstjóraembættið léti gera, enda uppfylltu þau kröfur embættisins, og vakti ráðuneytið jafnframt athygli á því, að dreifing og sala slíkra eyðublaða yrði virðisaukaskattsskyld, sbr. 4. tl. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Yrði þessi leið farin, yrði þjónustugjald innheimt með öðrum hætti en með sölu eyðublaða í því skyni að afla þeirra tekna til reksturs embættis ríkistollstjóra, sem ákveðnar væru í fjárlögum.

II.

Hinn 3. júní 1992 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Þá sagði í bréfi mínu:

„Sérstaklega er óskað eftir því, að gerð verði grein fyrir því, hvernig staðið er að töku gjalds fyrir umrædd tollskýrslueyðublöð og á grundvelli hvaða lagaheimilda það er gert. Þá tel ég einnig rétt að gerð verði grein fyrir því, á hvaða sjónarmiðum sú ákvörðun er byggð, að taka ekki við tollskýrslum, sem ritaðar eru á eyðublöð þau, er prentuð eru að tilhlutan Verslunarráðs Íslands.“

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 1. september 1992. Þar sagði meðal annars:

„Hvernig staðið er að töku gjalds fyrir tollskýrslueyðublöð:

Með auglýsingu nr. 64/1992, um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð, ákvað fjármálaráðuneytið að taka upp sölu á tollskýrslueyðublöðum í stað þess að afhenda þau endurgjaldslaust. Með auglýsingunni var tollstjórum falið að annast sölu á tollskýrslueyðublöðum en ríkistollstjóraembættinu að sjá um prentun og dreifingu þeirra.

Á hvaða lagaheimild það er gert:

Ákvörðun um sölu tollskýrslueyðublaða er tekin með vísan til 147. gr. tollalaga nr. 55/1987, en þar er ákvæði um almenna heimild til handa fjármálaráðherra að setja með reglugerð eða öðrum fyrir mælum nánari ákvæði um framkvæmd tollalaga.

Að öðru leyti er þessi ákvörðun byggð á 14. gr. tollalaga sem leggur þá skyldu á innflytjanda að afhenda tollayfirvöldum skriflega skýrslu um innflutning í því formi sem ráðherra ákveður. Hvergi í lögum er lögð sú skylda á hendur ríkisvaldinu að sjá endurgjaldslaust um prentun eyðublaða til nota fyrir innflytjendur eða aðra sem sambærileg upplýsingaskylda hvílir á. Þetta á t.d. við um farmflytjendur sem ber að skila tollayfirvöldum upplýsingum um þann farm sem þeir flytja til og frá landinu, en þeir hafa um áraraddir sent þessar upplýsingar á eigin eyðublöðum.

Í þessu sambandi er rétt að minna á að sérstök heimild var tekin upp í tollalög 1987, sbr. 20. gr., til þess að veita upplýsingar um vöruflutninga í öðru formi en með skriflegum hætti, t.d. með tölvumiðli eða fjarskiptum. Ljóst er að slík upplýsingaskipti eru byggð á því að sá sem sendir boð um gagnaflyttingsnet greiði sendingarkostnaðinn en ekki sá sem við þeim tekur. Þótt almennar reglur hafi ekki enn verið settar um framkvæmd þessa ákvæðis hafa farmflytjendur sent upplýsingar um innflutning til landsins um gagnanet eða skilað þeim á tölvumiðli á eigin kostnað.

Ákvörðun fjármálaráðuneytisins um að hverfa frá því að afhenda innflytjendum og útflytjendum tollskýrslueyðublöð án endurgjalds er auk framangreindra lagaheimilda byggð á breyttri útgjaldastefnu ríkisvaldsins. Með fjárlögum fyrir árið 1992 markaði núverandi ríkisstjórn þá stefnu að dregið yrði úr útgjöldum ríkisins, meðal annars með því að tekin yrðu upp þjónustugjöld, t.a.m. á sviði tollþjónustu. Til að lækka kostnað á því sviði ákvað ríkisstjórnin „að í stað ókeypis afhendingar á eyðublöðum fyrir tollskýrslur verði þau seld enda hvíli ekki sú skylda á tollayfirvöldum að útbúa og afhenda þessi gögn. Verðlagning verður með hliðsjón af kostnaði við prentun, dreifingu og aðra umsýslu tollayfirvalda.“ eins og segir í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1992. Alþingi samþykkti þessa ákvörðun ríkisstjórnarinnar og í samræmi við þá ákvörðun var áður nefnd auglýsing um sölu tollskýrslueyðublaða sett.

Af hverju ekki var tekið við tollskýrslum þeim sem prentaðar voru á eyðublöð frá Verslunarráði:

Að baki þeirri ákvörðun að taka ekki við tollskýrslum sem aðrir en tollayfirvöld létu prenta, bjó það sjónarmið að Alþingi hafði með fjárlögum fyrir árið 1992 ákveðið að sala tollskýrslueyðublaða skilaði tilteknum tekjum til að standa undir kostnaði við prentun, dreifingu og aðra umsýslu tollayfirvalda í þessu sambandi.

Í bréfi ráðuneytisins til Verslunarráðs dags. 3. mars s.l. kemur fram að ráðuneytið hafi til athugunar að heimila önnur eyðublöð en þau sem tollayfirvöld láta útbúa. Ráðuneytið ákvað síðan með bréfi dags. 20. júlí s.l. að heimila að önnur eyðublöð verði notuð þar sem tekjumarki fjárlaga yrði náð í samræmi við áðurgreinda ákvörðun Alþingis. Hjálagat fylgja ljósrít af tilvitnuðum bréfum ráðuneytisins.“

Með bréfi ráðuneytisins fylgdi bréf ráðuneytisins til ríkistollstjóra, dags. 20. júlí 1992, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið hefur ákveðið að heimilt skuli vera að taka við tollskýrslueyðublöðum sem innflytjendur leggja sjálfir til, svo fremi að þessi eyðublöð fullnægi skilyrðum um form.

Þetta tilkynnist embættinu hér með og fer ráðuneytið fram á að embættið tilkynni tollstjórum um ákvörðun þessa.

Ákvörðun þessi öðlast gildi frá og með dagsetningu bréfs þessa að telja.“

Með bréfi, dags. 4. september 1992, gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við bréf ráðuneytisins.

Hinn 17. september 1992 ritaði ég ríkistollstjóra bréf og sagði þar svo:

„. . . er þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að þér gerið grein fyrir því, hver hafi verið kostnaður af prentun tollskýrslueyðublaðs E1, sbr. fylgiskjal nr. 1 við auglýsingu nr. 64/1992 um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð. Ljósrit af reikningum þeim, sem greiddir hafa verið á þessu ári fyrir prentun á tollskýrslueyðublaðinu E1, óskast ennfremur send. Loks óskast gerð grein fyrir því, hvort tekin hafi verið ákvörðun af fjármálaráðherra á grundvelli 1. mgr. 14. gr. tollalaga nr. 55/1987 um að form aðflutningsskýrsla skuli vera með þeim hætti, sem fram kemur í fylgiskjölum 1–12 með auglýsingu nr. 64/1992, en þessi tollskýrslueyðublöð sjáið þér um að láta prenta skv. 2. mgr. 2. gr. auglýsingar nr. 64/1992.“

Svar ríkistollstjóra barst mér með bréfi, dags. 23. október 1992, og hljóðar það svo:

„Vísað er í bréf umboðsmanns Alþingis, dags. 17. september sl.

Í fyrsta lagi var óskað upplýsinga um prentkostnað vegna tollskýrslueyðublaðs E1, og því sendist ljósrit reikninga sem greiddir hafa verið til þessa á yfirstandandi ári, samtals að upphæð kr. 1.719.276,–

Í annan stað var óskað eftir að ríkistollstjóraembættið gerði grein fyrir hvort fjármálaráðherra hefði tekið ákvörðun á grundvelli 1. mgr. 14. gr. tollalaga, nr. 55/1987, um að form aðflutningsskýrsla skyldi vera með þeim hætti sem fram kæmi í fylgiskjölum 1–12 með auglýsingu nr. 64/1992, um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð.

Sankvæmt 1. mgr. 14. gr. gildandi tollalaga skal innflytjandi, eigandi eða annar aðili sem veitir innfluttri vöru viðtöku afhenda tollstjóra aðflutningsskýrslu um vöruna í því formi sem ráðherra ákveður.

Rétt þykir að fara nokkrum orðum um eldri lagaákvæði um þetta efni.

Sankvæmt 1. málslið 1. mgr. 15. gr. tollskrárlaga nr. 120/1976 bar viðtakanda innfluttrar vöru (þ.e. innflytjanda, eiganda eða öðrum) að afhenda tollstjóra aðflutningsskýrslu um vöru áður en hann vitjaði hennar. Í 1. mgr. 16. gr. laganna voru nefnd þau atriði sem skyldu tilgreind í aðflutningsskýrslu og í 3. mgr. þeirrar greinar sagði að fjármálaráðuneytið mætti setja nánari fyrirmæli um aðflutningsskýrslur og útfyllingu þeirra, auk þess að ákveða í hve mörgum eintökum þær skyldu afhentar.

Tollskrárlögin frá 1976 voru að þessu leyti í samræmi við eldri lög um sama efni, sbr. lög nr. 6/1974, 1/1970 og 7/1963. Á grundvelli 16. gr. tollskrárlaganna frá 1970 setti fjármálaráðuneytið reglugerð nr. 257/1970, um gerð og afhendingu aðflutningsskýrslu til tollmeðferðar, en þar sagði í 1. mgr. 2. gr. að því aðeins teldist aðflutningsskýrsla fullgild að hún væri eins úr garði gerð og fyrir væri mælt í 16. gr. laganna.

Í þessu sambandi skal og nefnd reglugerð um tollheimtu og tolleftirlit, nr. 41/1957, sem sett var með stoð í lögum um tollheimtu og tolleftirlit, nr. 68/1956. Í 65. gr. i.f. þeirrar reglugerðar sagði: „Ráðuneytið ákveður form aðflutningsskýrslunnar“.

Þessi stjórnvaldsfyrirmæli, sem hér hafa verið nefnd, hafa enn nokkurt gildi, sbr. auglýsingu um tollamál, nr. 401/1987.

Fram að gildistöku reglugerðar nr. 64/1992 voru innflytjendum lögð til eyðublöð fyrir aðflutningsskýrslur án endurgjalds. Með því að fjármálaráðuneytið lagði um langan tíma innflytjendum til tollskýrslueyðublöð í því skyni að þau væru notuð í tollframkvæmdinni, má líta svo á að í verki hafi verið tekin ákvörðun um form þeirra, enda þótt ekki verði séð að fyrir birtingu auglýsingar nr. 64/1992 hafi sérstök stjórnvaldsákvörðun verið birt um það sérstaklega hvernig form aðflutningsskýrslu skyldi vera.

Pegar þetta er virt, svo og auglýsing nr. 64/1992, telur ríkistollstjóraembættið að fyrir liggja ákvörðun fjármálaráðherra um hvernig aðflutningsskýrslur skuli vera að formi til.“

Með bréfi, dags. 28. október 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf ríkistollstjóra.

III.

Í áliti mínu, dags. 30. desember 1992, tók ég fyrst til meðferðar heimild tollyfirvalda til að neita að taka við aðflutningsskýrslum á eyðublöðum, sem prentuð voru að tilhlutan Verslunarráðs Íslands. Sagði svo um þennan þátt málsins:

„Í l. mgr. 14. gr. tollalaga nr. 55/1987 segir, að innflytjandi, eigandi eða annar aðili, sem veiti innfluttri vöru viðtöku, skuli afhenda viðkomandi tollyfirvaldi aðflutningsskýrslu um vöruna í því formi, sem ráðherra ákveði. Í 15. gr. tollalaga nr. 55/1987 er ráðherra veitt heimild til að ákveða, að tiltekin atriði skuli tilgreind í aðflutningsskýrslu.

Með auglýsingu nr. 64/1992 birti fjármálaráðuneytið 12 fylgiskjöl, er sýndu staðlað form aðflutningsskýrslna. Aðflutningsskýrslur Verslunarráðs Íslands voru í stöðluðu formi, sem var nákvæm eftirmynd aðflutningsskýrslna ríkistollstjóra, að því frátöldu að merki Verslunarráðs Íslands kom í stað merkis ríkistollstjóra. Uppfylltu skýrslueyðublöð Verslunarráðs þannig skilyrði V. kafla tollalaga nr. 55/1987, sbr. fylgiskjöl auglýsingar nr. 64/1992. Hefur það heldur ekki verið vefengt af tollyfirvöldum.

Kemur þá til athugunar, hvort tollyfirvöldum hafi verið heimilt að neita að taka við aðflutningsskýrslum af þeirri ástæðu einni, að þeim var ekki skilað á eyðublöðum, sem keypt höfðu verið af tollyfirvöldum. Til þessarar ráðstöfunar var gripið, svo „að sala tollskýrslueyðublaða skilaði tilteknum tekjum til að standa undir kostnaði við prentun, dreifingu og aðra umsýslu tollayfirvalda í þessu sambandi“, eins og segir í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 1. september 1992.

Í V. kafla tollalaga nr. 55/1987 er lögð sú skylda á innflytjendur við innflutning vöru, að veita ítarlegar upplýsingar á tilteknum eyðublöðum. Í tollalögum nr. 55/1987 eru hins vegar ekki ákvæði, sem skylda innflytjendur til að skila aðflutningsskýrslu á eyðublöðum, er ríkistollstjóri láti prenta og selji, svo framarlega sem eyðublöðin uppfylla áskilið form, sbr. V. kafla tollalaga nr. 55/1987, sbr. fylgiskjöl auglýsingar nr. 64/1992. Sú ákvörðun fjármálaráðuneytisins, að setja það sem skilyrði fyrir viðtöku aðflutningsskýrslna, að þær væru á stöðluðum eyðublöðum, sem keypt væru af tollyfirvöldum, hafði því ekki laga-stöð. Slíkt skilyrði var því ólöglegt. Fjármálaráðuneytið breytti hins vegar umræddri ákvörðun sinni 20. júlí 1992. Kemur fram í bréfi ráðuneytisins til ríkistollstjóra, dags. 20. júlí 1992, að taka skuli við öllum aðflutningsskýrslum, svo framarlega sem þær uppfylli skilyrði tollalaga nr. 55/1987. Tel ég því ekki ástæðu til að fjalla nánar um þennan þátt kvörtunarinnar.“

IV.

Um heimild til töku gjalds fyrir tollskýrslueyðublöð sagði svo:

„Næst kemur til athugunar, hvort líta beri á umrætt endurgjald fyrir tollskýrslueyðu-

blöð sem skatt eða sem gjald fyrir þjónustu, sem í té er látin, eða jafnvel hvort tveggja í senn skatt og þjónustugjald. Jafnframt þarf að leysa úr því, hvort lagaheimild sé til heimtu slíkra greiðslna.

Fram kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 1. september 1992, að ákvörðun um að taka gjald fyrir tollskýrslueyðublöð hafi verið í samræmi við breytta útgjaldastefnu. Hafi þessi stefna verið mörkuð með fjárlögum fyrir árið 1992.

Í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992 segir svo:

„**261 Ríkistollstjóri.** Eins og um getur í samantekt um málefnaflokkinn lækkar framlag til embættisins. Lækkunin nemur 10 m.kr. og er vegna ákvörðunar um að í stað ókeypis afhendingar á eyðublöðum fyrir tollskýrslur verði þau seld enda hvíli ekki sú skylda á tollyfirvöldum að útbúa og afhenda þessi gögn. Verðlagning verður með hliðsjón af kostnaði við prentun, dreifingu og aðra umsýslu tollyfirvalda.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 340).

Í 1. gr. auglýsingar nr. 64/1992 um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð, sbr. auglýsingu nr. 288/1992, var kveðið á um það, að greiða skyldi 50 kr., þ.m.t. virðisaukaskatt, fyrir tollskýrslueyðublaðið E1, sbr. fylgiskjal 1 með auglýsingu nr. 64/1992.

Samkvæmt þeim gögnum, sem mér bárust frá ríkistollstjóra, hefur kostnaður ásamt virðisaukaskatti við prentun á þessu ári á tollskýrslueyðublaðinu E1, í tvíriti, verið á bilinu 4,19 kr.–4,81 kr. fyrir hvert eintak, allt eftir því hve mikið hefur verið pantað í hvert skipti. Samkvæmt 1. gr. auglýsingar nr. 64/1992 um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð, sbr. auglýsingu nr. 288/1992, eru hins vegar teknar 50 kr., þ.m.t. virðisaukaskattur, fyrir hvert eintak af tollskýrslueyðublaðinu E1, eins og áður segir.

a) *Lagaskilyrði skattlagningar.*

Miðað við kostnað af gerð umræddra eyðublaða og fyrrgreind ummæli í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992 felur umrætt gjald í sér öflun tekna til að standa undir tollheimtu, að því leyti sem endurgjaldið fer fram úr nefndum kostnaði. Ber þess vegna að líta á þann þátt endurgjaldsins sem skatt í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skattamálum skipað með lögum. Í 40. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram, að engan skatt megi „ . . . á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Alþingi fer með vald til álagningar skatta og gjalda. Í íslenskri löggjöf hefur það hins vegar tíðkast að stjórnvöldum sé veitt heimild til þess að ákveða, hvort innheimta skuli tiltekinn skatt. Slík heimild er þó háð takmörkunum. Er almennt viðurkennt, að óheft framsal slíks valds sé óheimilt. Heimild af þessu tagi verður að koma skýrt og ótvírætt fram í lögum og ber að skýra hana þröngt, sbr. t.d. Hrd. 1985:1544 og hrd. 1986:462.

Samkvæmt 3. gr. auglýsingar nr. 64/1992 er hún sett með stoð í 148. gr. tollalaga nr. 55/1987. Sú grein tollalaga hljóðar svo:

„Ráðherra setur með reglugerð eða öðrum fyrirmælum nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.“

Ekki verður á það fallist, að í 148. gr. tollalaga nr. 55/1987 felist skattlagningarheimild í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar, enda er þar ekki kveðið á um skattskyldu, skattstofn eða reglur um ákvörðun fjárhæðar skattsins, heldur er aðeins um að ræða almenna heimild til þess að setja nánari fyrirmæli um „framkvæmd laga þessara“. Í skýringum fjármálaráðuneytisins er tekið fram, að auglýsing nr. 64/1992, um gjaldskrá fyrir toll-

skýrslueyðublöð, sé „auk framangreindra lagaheimilda byggð á breyttri útgjaldastefnu ríkisins“, sem fram hafi komið í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992. Rétt er að taka fram, að í þessu sambandi hafði það enga þýðingu, þótt slík sjónarmið hefðu sérstaklega verið kunngerð í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992, þar sem ekki naut við skattlagningarheimildar í lögum.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að með vísan til 77. og 40 gr. stjórnarskrárinnar skorti lagaheimild til töku gjalds fyrir tollskýrslueyðublöðin, að því leyti sem þar er um skattheimtu að ræða.

b) *Lagaskilyrði gjaldheimtu fyrir þjónustu, sem í té er látin.*

Næst kemur til athugunar, hvort heimilt sé að taka greiðslur fyrir eyðublöðin á þeim grundvelli, að um sé að ræða endurgjald fyrir þjónustu, sem í té er látin. Er rétt að taka sérstaklega afstöðu til þess, hvort að lögum sé heimilt að heimta endurgjald fyrir tollskýrslueyðublöðin, er svari til kostnaðar af gerð þeirra.

Eins og áður segir, eru lagðar þær skyldur á innflytjendur í 14., 15. og 24. gr. tollalaga nr. 55/1987, að veita ítarlegar upplýsingar í ákveðnu formi við innflutning vöru. Markmið þeirrar skýrslugjafar er að afla nauðsynlegra upplýsinga fyrir ákvörðun tollverðs, sem er grundvöllur við álagningu tolla og annarra skatta. Skýrslugjöfin á hinu staðlaða eyðublaði tollfyrvalda er því nauðsynlegur og jafnframt lögboðinn þáttur í undirbúningi að innheimtu ríkisins á tollum og öðrum gjöldum af innfluttum vörum. Fyrir útgáfu auglýsingar nr. 64/1992 höfðu stöðluð eyðublöð fyrir tollskýrslur ætíð verið látin af hendi endurgjalds-laust. Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi, að stöðluð skattskýrslueyðublöð vegna tekju- og eignarskatts, virðisaukaskatts, launaskatts o.fl., sem gegna um margt svipuðu hlutverki og tollskýrslur, eru látin af hendi endurgjalds-laust.

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að almenningur þurfi ekki að greiða sérstakt gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda, nema öðru vísi sé mælt í lögum. Meginreglan er sú, að lög þurfi að setja til að gjald megi taka fyrir þjónustu, sem hefur verið veitt almenningi að kostnaðarlausu eða byggt hefur verið á í lögum, að veita skuli endurgjalds-laust. Hvorki í tollalögnum né öðrum lögum er fjármálaráðherra veitt heimild til þess að ákveða, að tekið skuli endurgjald fyrir umrædd tollskýrslueyðublöð, en þau hafa hingað til verið afhent endurgjalds-laust, fram að gildistöku gjaldskrár skv. auglýsingu nr. 64/1992, eins og áður segir.

Samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skattamálum skipað með lögum. Í tollalögnum hefur löggjafinn annars vegar mælt fyrir, hvaða tolla og aðra skatta beri að greiða við innflutning vöru, og hins vegar, hvernig málsmeðferð skuli hagað við tollheimtu. Skattamálum skal skipað með lögum af Alþingi. Þess vegna verður að ganga út frá því, að þegar löggjafinn hefur ákveðið, að mönnum sé skylt að veita upplýsingar í tilteknu formi, sem nota á til að ákvarða þeim lögákveðið gjald eða skatt, þá beri viðkomandi skattyfirvöldum að láta af hendi endurgjalds-laust þau eyðublöð, sem slíkar upplýsingar skulu veittar á, sé annað ekki tekið fram í lögum.

Samkvæmt þeirri grundvallarreglu, að stjórnvísan er lögbundin, þarf skýra lagaheimild til þess að heimta megi úr hendi skattþegnanna endurgjald á kostnaði af ákveðnum þáttum í skattheimtu ríkisins. Þar sem hvorki er fyrir að fara slíkri lagaheimild í tollalögnum nr. 55/1987 né öðrum lögum, er óheimilt að taka endurgjald fyrir tollskýrslueyðublöð, sem skylt er að nota við lögboðna upplýsingagjöf í tengslum við heimtu skatta og gjalda af innfluttum vörum.“

V.

Samkvæmt framansögðu var það niðurstaða mín, að óheimilt hefði verið að hafna viðtöku á aðflutningsskýrslum, sem skilað var á stöðluðum eyðublöðum frá Verslunarráði

Íslands og uppfylltu skilyrði tollalaga nr. 55/1987, sbr. fylgiskjöl með auglýsingu nr. 64/1992. Þá var það einnig niðurstaða mín, að lagaheimild skorti til að taka greiðslu fyrir umrædd tollskýrslueyðublöð, sem tollyfirvöld láta í té.

Það voru tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið hefði forgöngu um, að málum þessum yrði komið í löglegt horf í samræmi við framangreind sjónarmið.

VI.

Við meðferð framangreinds máls ritaði ég meðal annars fjármálaráðuneytinu bréf, dags. 19. júní 1992, sem hljóðar svo:

„Eins og yður er kunnugt, hef ég til athugunar kvörtun út af því, að innflytjendur eru skyldaðir til að nota tollskýrslueyðublöð, sem tollstjórar láta í té og taka ákveðið gjald fyrir. Um þetta efni er fjallað á bls. 6 í Dagblaðinu frá 12. júní s.l. Þar ræðir blaðamaður meðal annars við Indriða Þorláksson, skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu. Samkvæmt frásögn í blaðinu lagði blaðamaðurinn eftirfarandi spurningu fyrir skrifstofustjóran:

„– Nú hefur málinu verið vísað til umboðsmanns Alþingis. Getur komið til þess að þið þurfið að greiða til baka þessar upphæðir ef umboðsmaðurinn kemst að þeirri niðurstöðu að hér hafi verið um ólögmeta skattheimtu að ræða?“

Í blaðinu er síðan frá því greint, að svar skrifstofustjórans hafi verið eftirfarandi:

„„Umsögn umboðsmannsins er ekki dómur. Þannig að það myndi ekki leiða til þess að við færum að endurgreiða þessar upphæðir. Það þyrfti að úrskurða um réttmætið fyrir dómstólum til þess,“ segir Indriði.“

Ég leyfi mér að óska eftir upplýsingum yðar, hvort þarna sé rétt eftir skrifstofustjóranum haft. Ef svo er, tel ég alveg óhjákvæmilegt að óska svara yðar við því, hvort svar skrifstofustjórans sé í samræmi við afstöðu ráðuneytisins til álita umboðsmanns Alþingis, en það fæli í sér, að ráðuneytið hefði ákveðið fyrirfram að hafa álit umboðsmanns að engu, a.m.k. í þessu máli, ef það reyndist ekki vera í samræmi við afstöðu ráðuneytisins.“

Mér bárust svör fjármálaráðuneytisins með bréfi, dags. 26. júní 1992, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 19.6. 1992 þar sem óskað er eftir upplýsingum um meint ummæli skrifstofustjóra í ráðuneytinu í blaðaviðtali og um afstöðu ráðuneytisins til álita umboðsmanns Alþingis.

Af því tilefni skal eftirfarandi tekið fram:

Eins og fram kemur í frétt þeirri sem þér vitnið til leggur fréttamaðurinn fram þá spurningu hvort ráðuneytið muni endurgreiða innheimtar fjárhæðir komist umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að um hafi verið að ræða ólögmeta niðurstöðu í tilteknu máli sem til hans hafi verið vísað.

Spurningin eins og hún var borin fram ber merki þess skilnings sem virðist all-útbreiddur, að embætti yðar sé aðili, sem felli úrskurði í málum sem til hans er vísað. Var það tilefni þess að sá starfsmaður ráðuneytisins sem fyrir svörum var benti á það í svari sínu að niðurstaða umboðsmanns Alþingis væri ekki dómur, sem lagaskyldu væri til að hlíta með sama hætti og úrskurði dómstóls.

Fréttir fjölmiðla eru ekki ætíð áreiðanlegar heimildir og tilvitnanir – eins þær sem birtar eru innan gæsalappa – ekki svo nákvæmar sem skyldi. Í því tilviki sem hér um ræðir hefur því miður ekki verið unnt að sannreyna hvort prentuð tilvitnun er orðrétt í samræmi við það sem sagt var. Þó ekki sé langt um liðið síðan orðaskiptin

fóru fram brestur þá, sem í þeim áttu, minni til að fullyrða um hugsanlegan orðalagsmun. Hljóðritun sú sem gerð var af viðtalinu er ekki lengur fyrir hendi að sögn blaðamannsins sem það tók.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 13/1987 getur umboðsmaður Alþingis eftir atvikum gefið álit um hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða brotið hafi verið gegn góðum stjórnsýsluháttum. Að fengnu álitum umboðsmanns hlýtur viðkomandi stjórnvald að taka afstöðu til þess, að meta stöðu málsins og taka ákvarðanir um hvað gert skuli. Eðli málsins samkvæmt er ljóst að við þá ákvörðun hlýtur álit umboðsmanns Alþingis að veða þungt. Lögin bera ekki með sér að viðkomandi stjórnvald sé firrt þeim rétti eða undanþegið þeirri skyldu að taka sjálfstæða afstöðu til þess máls sem til umfjöllunar er og beri að fara í einu og öllu eftir niðurstöðu umboðsmanns sem væri hún lokadómur.

Með framangreindu ætti þegar að vera gefið fullnægjandi svar við spurningu um afstöðu ráðuneytisins til álita umboðsmanns Alþingis. Ráðuneytið vill þó taka sérstaklega fram að það tekur ekki fyrirfram afstöðu til álita umboðsmanns og fráleitt að það ákveði fyrirfram í þessu máli eða öðru að hafa hana að engu. Ráðuneytið mun hér eftir sem hingað til gaumgæfa niðurstöður þeirra mála sem til þess koma frá umboðsmanni og taka ákvarðanir sínar á grundvelli ítarlegrar athugunar þar sem álit umboðsmanns Alþingis mun hafa mikið vægi. Niðurstaða slíkrar umfjöllunar getur m.a. leitt til þess að ráðuneytið breyti afstöðu sinni og taki úrskurði, reglugerðir til endurskoðunar.

Ráðuneytið væntir þess að framangreindar upplýsingar svari bréfi yðar. Ef óskað er frekari upplýsinga mun ráðuneytið veita þær ef unnt er.“

Í tilefni af svörum ráðuneytisins ritaði ég fjármálaráðherra bréf, dags. 11. ágúst 1992, og hljóðar það svo:

„Ég vísa til bréfs yðar frá 26. júní s.l. út af blaðaviðtali við skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu, en þar var meðal annars fjallað um álit umboðsmanns Alþingis. Ég skil bréf yðar svo, að það, sem eftir skrifstofustjóranum var haft í blaðinu og tekið var sérstaklega upp í bréf mitt til yðar 19. júní s.l., lýsi ekki rétt afstöðu fjármálaráðuneytisins til álita umboðsmanns Alþingis. Úr því að skrifstofustjórinn taldi ástæðu til að gera grein fyrir lagalegri þýðingu álita umboðsmanns og gaf slíka skýringu, tel ég miður, að ekki kom í nefndri blaðafrásögn fram rétt greinargerð fyrir viðhorfi ráðuneytisins til álita umboðsmanns Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 8. mars 1993, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni framangreinds álits míns. Með bréfi, dags. 15. mars 1993, bárust mér eftirfarandi svör ráðuneytisins:

„Með bréfi yðar, dagsettu 8. mars s.l., spurðust þér fyrir um ákvarðanir ráðuneytisins í framhaldi af álitum yðar í málinu nr. 610/1992. Það mál varðar kvörtun fyrir-tækis út af sölu tollskýrslueyðublaða.

Ráðuneytið vill upplýsa yður um að samkvæmt ákvörðun þess hefur verið heimilt að skila tollskýrslum á öðrum eyðublöðum en þeim sem Ríkistollstjóraembættið lætur prenta. Hins vegar hafa tollskýrslueyðublöð frá Ríkistollstjóraembættinu verið seld áfram í samræmi við gjaldskrá auglýsingar nr. 64/1992. Ennfremur vill ráðuneytið upplýsa að verið er að leggja lokahönd á reglugerð um gerð tollskýrslueyðublaða. Útgáfa þeirra reglugerðar er væntanleg innan skamms og mun þá jafnframt verða felld úr gildi auglýsing um gjaldskrá fyrir tollskýrslueyðublöð nr. 64/1992.

Við gerð reglugerðarinnar hefur verið tekið tillit til sjónarmiða yðar sem fram koma í máli nr. 610/1992.“

Hinn 19. apríl 1993 ritaði ég fjármálaráðherra á ný bréf og óskaði upplýsinga um hvað líði útgáfu reglugerðar þeirrar um gerð tollskýrslueyðublaða, sem boðuð hefði verið með framangreindu bréfi ráðuneytisins. Svar ráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 7. júní 1993, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs yðar, dagsett 19. apríl 1993, þar sem spurst er fyrir um útgáfu reglugerðar um gerð tollskýrslueyðublaða.

Vinna við ofangreinda reglugerð er nú lokið og var hún undirrituð í ráðuneytinu þann 4. júní s.l. og send til birtingar sama dag. Með reglugerðinni er tekið upp nýtt fyrirkomulag varðandi prentun og framlagningu tollskjala auk þess sem safnað er saman í eina reglugerð ákvæðum um gerð og framlagningu tollskýrslueyðublaða sem nú er að finna á víð og dreif í reglugerðum, auglýsingum og öðrum fyrirmælum. Ennfremur er komið til móts við sjónarmið yðar varðandi sölu tollskýrslueyðublaða. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar mun ríkistollstjóri sjá um prentun tollskýrslueyðublaða og eins og fram kemur í 2. mgr. 21. gr. verður gjaldtöku af eyðublöðum hætt frá útgáfudegi reglugerðarinnar. Innflytjendum verður eftir sem áður heimilt að leggja sér sjálfir til eyðublöð sbr. 2. mgr. 3. gr.

Meðfylgjandi er ljósrit af handriti reglugerðarinnar.“

Hinn 4. júní 1993 var síðan sett og birt reglugerð nr. 228/1993 um tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra.

18.9. Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda. Villa í lögum. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 649/1992)

A leitaði til mín og kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins að endurgreiða honum kr. 50.000,-, sem hann taldi sig hafa ofgreitt, þegar hann öðlaðist löggildingu sem endurskoðandi. Taldi A að hann ætti einungis að greiða kr. 25.000,- fyrir löggildinguna en ekki kr. 75.000,-, eins og haldið væri fram af hálfu fjármálaráðuneytisins. Tók umboðsmaður fram, að þau mistök hefðu orðið við setningu laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, að kveðið væri á um gjald fyrir löggildingu endurskoðenda á tveimur stöðum, annars vegar í 10. tl. 10. gr. laganna, þar sem gjaldið var tiltekið kr. 25.000,-, og hins vegar í 9. tl. 10. gr. laganna þar sem gjaldið var tiltekið kr. 75.000,-. Væru þessar reglur ósamrýmanlegar. Taldi umboðsmaður að skera yrði úr því á grundvelli viðurkenndra lögskýringarsjónarmiða, m.a. þess, sem fram kynni að koma um afstöðu löggjafans, eftir hvoru ákvæðinu umrætt gjald skyldi tekið. Í lögskýringargögnum væri ekki tekin bein afstaða til þessa álitaefnis. Umboðsmaður áleit þó ljóst, að ákvæði 9. tl. 10. gr. laganna ættu ekki að ganga framur ákvæðum 10. tl. greinarinnar. Fram kæmi, að ekki væri gert ráð fyrir nema óverulegum hækkunum á þeim gjöldum, sem ákveðin hefðu verið í reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs. Við samanburð á 1. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs og 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 kæmi í ljós, að þeir væru nær samhljóða. Taldi umboðsmaður því í betra samræmi við forsendur frumvarpsins og forsögu ákvæðisins að leggja til grundvallar að taka skyldi gjald skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991, enda kæmi ekkert fram í lögskýringargögnum um að breyta hefði átt umræddu ákvæði eða hækka gjaldið. Þá tók umboðsmaður fram, að í þessu sambandi yrði að hafa í huga, að al-

mennt yrði að ganga út frá þeirri meginreglu um skýringu lagaákvæða, sem legðu byrðar eða skyldur á borgarana, að krefjast yrði skýrrar lagaheimildar. Væri lagaheimildin óskýr bæri almennt að túlka lög borgurunum í hag. Þar sem ekkert kæmi fram í lögskýringargögnum, sem ótvírætt gæfi til kynna, að taka hefði átt gjald skv. 9. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991, bæri að velja þann skýringarkost, sem væri borgurunum hagstæðastur. Taldi umboðsmaður því að taka bæri kr. 25.000,- fyrir löggildingu endurskoðanda skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991. Umboðsmaður beindi þeim tilmæli um til fjármálaráðuneytisins að endurgreiða A oftekið gjald vegna útgáfu skírteinis fyrir löggildingu hans sem endurskoðanda og að sama leiðrétting yrði látin ná til annarra þeirra, sem vera kynnu í sömu stöðu og A. Að síðustu vakti umboðsmaður athygli forseta Alþingis og fjármálaráðherra á þeim „meinbugum“, sem væru á 9. og 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 12. ágúst 1992 bar A fram kvörtun út af synjun fjármálaráðuneytisins að endurgreiða honum kr. 50.000,-, sem A taldi sig hafa ofgreitt ríkissjóði vegna löggildingar sinnar sem endurskoðanda. Taldi A, að hann hefði aðeins átt að greiða kr. 25.000,- fyrir löggildinguna skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, en ekki kr. 75.000,-, eins og fjármálaráðuneytið lagði til grundvallar með vísan til 9. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991.

II.

Hinn 9. júlí 1992 ritaði A fjármálaráðuneytinu bréf og vísaði til þess, að í 9. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, væri ákvæði þess efnis, að gjald fyrir löggildingu endurskoðanda skyldi vera kr. 75.000,-. Í 10. tl. sömu greinar laga þessara væri að finna ákvæði um, að gjald fyrir löggildingu manns fyrir ævitíð skyldi vera kr. 25.000,-. Til nánari skýringar á þessum tölulíð væru þeir nefndir innan sviga, sem undir liðinn féllu og þar getið dómtúlka, skjalapýðenda og endurskoðanda. A gat þess, að í 6. gr. laga nr. 67/1976 um löggilta endurskoðendur, væri kveðið á um að öðrum mönnum en löggiltum endurskoðendum væri óheimilt að nota orðið endurskoðandi í starfsheiti sínu. Kvaðst A hafa nýlega öðlast löggildingu sem endurskoðandi og teldi sér í sjálfsvald sett, hvort hann óskaði eftir löggildingu sem endurskoðandi um ævitíð samkvæmt 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 eða um óskilgreindan tíma sbr. 9. tl. sömu lagagreinar. Fór A í bréfi sínu fram á það við fjármálaráðuneytið, að það endurgreiddi honum kr. 50.000,-, þ.e. mismuninn á kr. 75.000,- og kr. 25.000,-, enda óskaði hann þess frekar að öðlast löggildingu um ævitíð. Vísaði hann til nefndra laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, og laga nr. 67/1976 um löggilta endurskoðendur, og almennra lögskýringa. Löggin um aukatekjur ríkissjóðs væru íþyngjandi og ef vafi léki á túlkun slíkra laga, bæri að túlka hann gjaldanda í hag.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til A, dags. 13. júlí 1992, kom fram, að við setningu laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, hefðu orðið þau mistök, að kveðið hefði verið á um gjald fyrir löggildingu endurskoðanda á tveimur stöðum, þ.e. í 9. og 10. tl. 10. gr. laganna. Við mat á því, hvor tölulíðurinn ætti að ráða yrði að líta til almennra lögskýringarsjónarmiða og vilja löggjafans við lagasetninguna. Sjónarmið ráðuneytisins um þetta voru svohljóðandi í bréfi þess til A:

„Annars vegar er um að ræða almennt ákvæði um löggildingu manna um ævitíð. Skilja verður það ákvæði þannig að það eigi við um alla þá sem löggildingu hljóti, sbr. upptalninguna í tölulíðnum og orðin „o.fl.“, nema sérstaklega sé gerð undanþága þar frá í lögum. Hins vegar er það ákvæði 9. tölul. sem er sérákvæði sem fjallar

eingöngu um löggildingu endurskoðenda. Telja verður að það sérákvæði gangi fram- ar hinu almenna ákvæði 10. tölul. En það er grundvallarregla við lögskýringar að þegar saman lendir annars vegar sérákvæði og hins vegar almennu ákvæði, þá gangi sér- ákvæðið framur hinu almenna ákvæði.

Í reglugerð nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs, var í 1. tölul. 7. gr. efnislega samhljóða ákvæði og í 10. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, nema að fjár- hæð gjaldsins var 50.000 krónur. Eins og fram kemur í lögnum um aukatekjur ríkis- sjóðs er nú kveðið með pösítívum hætti í sérstökum tölulið um löggildingu endur- skoðenda og það gjald hækkað upp í 75.000 krónur, en löggilding til annarra lækkuð niður í 25.000 krónur. Verður að skilja þá ráðstöfun löggjafans að hafa sérákvæði um endurskoðendur að vilji hans hafi staðið til að láta aðrar reglur gilda um gjald fyrir slíka löggildingu. Ætla verður að einfaldlega hafi láðst að fella niður orðið „endur- skoðendur“ í 10. tölul. En það er og almenn regla í lögskýringum þegar um er að ræða villu í lagatexta að leita beri að vilja löggjafans og skýra lög in í samræmi við þann vilja.

Með vísan til framansagðs telur ráðuneytið að skýra verði ákvæði laga um auka- tekjur ríkissjóðs þannig að greiða beri 75.000 krónur fyrir löggildingu manna til end- urskoðendastarfa. Því verður ráðuneytið að synja erindi yðar.“

III.

Hinn 27. ágúst 1992 ritaði ég fjármálaráðherra bréf og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, er málið snertu. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 1. september 1992, og segir þar svo:

„Áður hafði [A] ritað ráðuneytinu bréf, dags. 9. júlí sl., og krafist þess að hon- um yrðu endurgreiddar kr. 50.000, sem hann taldi sig hafa ofgreitt ríkissjóði vegna löggildingar sinnar sem endurskoðanda. Byggði hann kröfu sína á því að hann hafi átt að greiða kr. 25.000 skv. 10. tölulið 10. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkis- sjóðs, en ekki kr. 75.000 skv. 9. tölulið sömu greinar, sem ráðuneytið hefur byggt gjaldtöku sína á.

Í 7. gr. reglugerðar nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs var kveðið á um gjald fyrir löggildingu manns til starfs, sem veitt er samkvæmt heimild í lögum eða reglu- gerðum. Í 1. tölulið greinarinnar var svohljóðandi ákvæði:

1. Löggilding manns um ævitíð (dómtúlkar, skjalapýðendur, endurskoðendur o.fl.). kr. 50.000.

Með lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, var felld úr gildi reglugerð nr. 644/1989, um aukatekjur ríkissjóðs. Við samningu frumvarpsins var reynt að sam- ræma gjöld fyrir veitingu hinna ýmsu atvinnuréttinda. Þannig var gert ráð fyrir að gjald fyrir löggildingu til endurskoðunarstarfa yrði það sama og fyrir málflytningsleyfi fyrir Hæstarétti. Var það gert með því að hafa sérstakan tölulið, 9. tölulið, þar sem kveðið var á um gjald fyrir slíka löggildingu skyldi vera kr. 75.000. Fyrir mistök láðist að fella niður endurskoðendur í upptalningu við hið almenna ákvæði 10. töluliðar, þar sem fjallað er um löggildingu annarra um ævitíð. Gjald samkvæmt þeim lið var lækkað úr 50.000 kr. niður í 25.000 kr., sbr. áður tilvitnaða 7. gr. reglugerðarinnar um aukatekjur ríkissjóðs nr. 644/1989.

Til grundvallar svari sínu við erindi [A], sem vísað var til hér fyrr, var það lagt, að mistök hefðu orðið við samningu laganna. Enda er það augljóst, þar sem endur-

skoðendur eru taldir upp á tveimur stöðum. Sú niðurstaða ráðuneytisins að greiða beri gjald skv. 9. tölulið byggist á samanburði á ákvæðum reglugerðarinnar annars vegar og hinna nýju laga nr. 88/1991. Reglugerðin hafði að geyma eitt almennt ákvæði um gjald fyrir löggildingu manna til gegna starfi um ævitíð. Þar voru taldir upp í dæmaskyni dómtúlkar, skjalaþýðendur og endurskoðendur. Í lögnum er þessu hins vegar skipt upp í tvö ákvæði, þ.e. annars vegar 9. tölulið sem fjallar um endurskoðendur og svo hins vegar 10. tölulið sem hefur að geyma almennt ákvæði um þá sem löggildingu fá um ævitíð. Með vísan til þessarar uppbyggingar laganna telur ráðuneytið ljóst að tilgangur löggjafans hafi verið sá að hækka gjald fyrir löggildingu manna til endurskoðendastarfa, en lækka gjald fyrir löggildingu til annarra starfa. Í samræmi við þennan tilgang laganna er niðurstaða ráðuneytisins byggð.“

Með bréfi, dags. 3. september 1992, gaf ég A kost á að gera athugasemdir við bréf fjármálaráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér með bréfi, dags. 7. september 1992, og kom þar meðal annars fram af hans hálfu, að ekki væri unnt að staðhæfa að upptalning í 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 hafi verið mistök og ekki í verkahring fjármálaráðuneytisins að úrskurða að lagatexti hafi orðið til fyrir mistök Alþingis. Eins og áður hefði verið bent á væri kveðið á um það í 6. gr. laga nr. 67/1976, um löggilta endurskoðendur, að öðrum en löggiltum endurskoðendum væri ekki heimilt að nota orðið endurskoðandi í starfsheiti sínu. Þetta hefði löggjafanum verið ljóst, þegar hann setti lög um aukatekjur ríkissjóðs.

IV.

Forsendur og niðurstaða álits míns, dags. 19. nóvember 1992, voru svohljóðandi:

„1. Forsendur

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 67/1976 um löggilta endurskoðendur skal endurskoðandi fá um löggildingu sína skírteini, er ráðherra gefur út. Heimild til gjaldtöku fyrir útgáfu skírteinisins er að finna í lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs. Í 10. gr. laganna segir m.a. svo:

„Fyrir útgáfu eftirfarandi leyfa og skírteina skal greiða sem hér segir:

- | | |
|---|------------|
| [. . .] | |
| 9. Löggildung endurskoðenda | 75.000 kr. |
| 10. Löggildung manns um ævitíð (dómtúlkar, skjalaþýðendur, endurskoðendur o.fl.) | 25.000 kr. |
| [. . .] | |
| 29. Önnur leyfi af svipuðum toga er valdsmenn eða Stjórnarráð gefa út nema gjald sé ákveðið í sérstökum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum | 5.000 kr.“ |

Samkvæmt 1. málslið 2. mgr. 6. gr. laga nr. 67/1976 um löggilta endurskoðendur er öðrum mönnum en löggiltum endurskoðendum óheimilt að nota orðið endurskoðandi í starfsheiti sínu. Er því ljóst, að fjallað er um endurskoðendur skv. lögum nr. 67/1976 bæði í 9. og 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, þar sem aðrir mega ekki bera umrætt starfsheiti. Þannig hafa orðið þau mistök við setningu laga um aukatekjur ríkissjóðs, að kveðið hefur verið á um gjald fyrir löggildingu endurskoðenda á tveimur stöðum í lögnum, annars vegar í 9. tl. 10. gr., þar sem gjald er tiltekið kr. 75.000, og hins vegar í 10. tl. 10. gr., þar sem gjald er tiltekið kr. 25.000.

Samkvæmt framansögðu geymir 10. gr. laga nr. 88/1991 tvær ósamrýmanlegar reglur um gjald fyrir löggildingu endurskoðenda. Verður að skera úr því á grundvelli viður-

kenndra lögskýringarsjónarmiða, meðal annars þess, sem fram kann að koma um afstöðu löggjafans, hvort heimta eigi umrætt gjald eftir 9. eða 10. tölul. 10. gr. laga nr. 88/1991.

Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, er engar athugasemdir að finna, sem eiga beint við um 9. og 10. tl. 10. gr. laganna (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1694–1705). Það sama er að segja um nefndarálit efnahags- og viðskiptanefndar, svo og breytingatillögur hennar. (Alþt. 1991, A-deild, bls. 2000). Í framsöguræðu fjármálaráðherra svo og í umræðum, sem fram fóru á Alþingi, var heldur ekki vikið að 9. og 10. tl. 10. gr. laganna (Alþt. 1991, B-deild, d. 2504–2508, 3212–3216, 3440–3452). Í fyrrnefndum lögskýringargögnum er því ekki tekin bein afstaða til þessa álitaefnis.

Í athugasemd við 10. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, segir meðal annars svo:

„Í 29. tölul. greinarinnar er kveðið á um gjalddöku fyrir atvinnuréttindi önnur en kveðið er á um í 1.–28. tölul. Hækkar það gjald úr 1.500 kr., eins og það nú er samkvæmt reglugerðinni, í 5.000 kr. Undir þetta ákvæði falla t.d. leyfi til sálfræðinga, sjúkráþjálfara, hjúkrunarfræðinga og kennara. Ekki eru tæmandi talin þau leyfi sem undir þennan tölulið falla.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1704).

Af framangreindum ummælum er ljóst, að í 1.–28. tl. koma fram sérákvæði gagnvart ákvæðum 29. tl. 10. gr. laganna. Á grundvelli þessara ummæla, uppbyggingar 10. gr. laganna og orðalags ákvæðanna verður ekki á það fallist, að ákvæði 9. tl. eigi að ganga fram- ar ákvæðum 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991.

Áður en lög nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs tóku gildi, giltu samnefnd lög nr. 79/1975 og á grundvelli þeirra hafði verið sett reglugerð nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs. Í 7. gr. reglugerðarinnar sagði svo:

„Fyrir löggildingu manns til starfs, sem veitt er samkvæmt heimild í lögum eða reglugerðum, skal greiða:

- | | |
|---|--------|
| | kr. |
| 1. Löggilding manns um ævitíð (dómtúlkar, skjalapýðendur, endurskoðendur o.fl.) | 50.000 |
| [. . .]“ | |

Við samanburð á 1. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 644/1989 og 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 kemur í ljós, að þeir eru samhljóða. Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, er gerð grein fyrir því, hvaða hækkunir frumvarpið hefði í för með sér frá þágildandi reglugerð nr. 644/1989. Þar segir m.a. svo:

„Frumvarp þetta gerir ekki ráð fyrir nema óverulegum hækkunum á þeim gjöldum sem ákveðin hafa verið í reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs. Nokkrar hækkunir verða hins vegar á þeim gjöldum sem í tíð gildandi laga hafa verið ákveðin með reglugerð um dómsmálagjöld o.fl.“ (Alþt. 1991, A-deild, bls. 1702).

Þetta kom einnig skýrt fram í framsögu fjármálaráðherra við umræður um frumvarpið (Alþt. 1991, B-deild, d. 2505). Í athugasemd við 10. gr. í greinargerð frumvarps þess, er varð að lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, segir meðal annars svo:

„Í þessu ákvæði er kveðið á um gjöld fyrir veitingu ýmissa atvinnuréttinda eða tengdra réttinda. Fjárhæðir gjalda eru að mestu óbreyttar frá því sem var í reglugerð

644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs. Þó er í 8. tölul. hækkuð verulega leyfi til verkfræðinga, arkitekta o.fl. Er sú hækkun gerð í þeim tilgangi að samræma gjaldtöku samkvæmt þeirri stefnu sem mörkuð var í áðurnefndri reglugerð varðandi gjöld fyrir atvinnuréttindi.“ (Alpt. 1991, A-deild, bls. 1704).

Samkvæmt framansögðu verður óhjákvæmilega að ganga út frá því, að fjárhæðir gjalda hafi átt að vera að mestu óbreyttar frá því sem var í reglugerð nr. 644/1989 um aukatekjur ríkissjóðs, ef frá eru talin gjöld vegna leyfa skv. 8. tl. 10. gr. Verður að telja það í betra samræmi við forsendur frumvarpsins og forsögu ákvæðisins að leggja til grundvallar að taka skuli gjald skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 fyrir löggildingu endurskoðanda, enda kemur ekkert fram í lögskýringargögnum um að breyta hafi átt umræddu ákvæði eða hækka gjaldið.

Loks ber að hafa í huga, að almennt verður að ganga út frá þeirri meginreglu um skýringu lagaákvæða, sem leggja byrðar eða skyldur á borgarana, að krefjast verði skýrrar lagaheimildar. Sé lagaheimildin óskýr ber almennt að túlka löginn borgurunum í hag. Eins og hér að framan er rakið, kemur ekkert fram í lögskýringargögnum, sem ótvírætt gefur til kynna, að taka hafi átt gjald skv. 9. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991. Samkvæmt þessu þykir því bera að velja þann skýringarkost, sem er borgurunum hagstæðastur, svo sem hér stendur á. Ber því að taka gjald fyrir löggildingu endurskoðanda skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991.

2. Niðurstaða

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að með tilliti til þeirra lögskýringa-sjónarmiða, sem fram koma í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs, forsögu lagaákvæðisins, svo og meginreglna um skýringu íþyngjandi ákvæða í garð borgaranna, sé eðlilegast að skýra ákvæði 10. gr. laga nr. 88/1991 með þeim hætti, að taka skuli gjald skv. 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 fyrir löggildingu endurskoðanda.

Það eru tilmæli mín, að fjármálaráðuneytið endurgreiði A oftekið gjald vegna útgáfu skírteinis fyrir löggildingu hans sem endurskoðanda. Það eru jafnframt tilmæli mín, sbr. lokamálslið 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sama leiðrétting verði látin ná til annarra þeirra, sem vera kunna í sömu stöðu og A.

Með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis vek ég athygli á þeim „meiubugum“, sem eru á 9. og 10. tl. 10. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs. Af því tilefni er álit þetta sent forseta Alþingis og fjármálaráðherra.“

V.

Með bréfi, dags. 26. janúar 1993, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álití mínu. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 12. febrúar 1993, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 26. janúar sl., varðandi afgreiðslu ráðuneytisins á máli [A] um gjald fyrir löggildingu hans til endurskoðunarstarfa, sbr. álit yðar um það efni, dags. 19. nóvember 1992.

Af því tilefni vill ráðuneytið taka fram að það hefur ákveðið að fallast á tilmæli yðar og endurgreiða [A] kr. 50.000, sem er endurgreiðsla á hluta af gjaldi fyrir löggildingu hans til endurskoðunarstarfa. Ráðuneytið mun jafnframt endurgreiða öðrum þeim sem gert var að greiða sama gjald og [A].

Hjálagt sendist afrit af bréfi ráðuneytisins, dags. 12. febrúar 1993.“

rétt á skriflegu svari hlutaðeigandi stjórnvalds, nema ljóst væri, að svars væri ekki vænst. Þegar mál hefði verið kært, bæri ráðuneyti að úrskurða og tilkynna aðila niðurstöðuna. Gilti þetta, hvort sem ráðuneytið hefði tekið mál til efnisúrlausnar eða vís að því frá. Umboðsmaður taldi því verulegan annmarka á afgreiðslu málsins. Loks vék umboðsmaður að afgreiðslutíma málsins. A og B höfðu borið málið upp við ráðuneytið 29. september 1989, en niðurstaða málsins lá ekki fyrir, fyrr en í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 1. júlí 1992, án þess þó að hafa verið tilkynnt aðilum með formlegum hætti. Umboðsmaður tók fram, að á þessum langa afgreiðslutíma málsins hefðu engar viðhlítandi skýringar verið gefnar. Taldi umboðsmaður afgreiðslutíma þennan á engan hátt samrýmast vönduðum stjórnsýsluháttum. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að það tæki málið til efnis meðferðar, kæmi fram ósk um það frá A og B, enda hefði frávisun þess verið óheimil.

I.

Hinn 19. júní 1990 leituðu til mín hjónin A og B, og kvörtuðu yfir því, að bæjaryfirvöld í Y sinntu ekki á fullnægjandi hátt skólaakstri. Væri skólaakstri þannig háttað, að skólabílar ækju um þjóðveg í Y-sveit og þyrftu nemendur sjálfir að koma sér að biðskýli við þjóðveginn. Gönguleið fyrir son þeirra frá heimili þeirra, X, að þjóðvegnum væri 1,5 km. löng. Leiðin væri óupplýst og sæist ekki heiman frá X til ferða manna á kafla leiðarinnar. Töldu A og B þessa leið það langa og erfiða, að 7 ára syni þeirra væri ekki ætlandi að fara þessa leið á eigin spýtur. Töldu þau því, að Y bæri að sjá til þess að skólabíll æki alla leið að X.

II.

Síðari hluta sumars árið 1989 óskuðu A og B eftir því við yfirvöld í Y, að skólabíll æki 7 ára syni þeirra heim að X. Slík þjónusta hefði tíðkast í Z í Y-sveit, en þar væri gönguleið 1,1-1,2 km löng frá þjóðvegi.

Á 17. fundi skólanefndar Y 4. september 1989 var bókað:

„3. Lagt fram bréf frá [A] og [B] vegna skólaaksturs fyrir ungan son þeirra, 7 ára gamlan.

Skólanefnd mælist eindregið til þess að bæjarstjórn endurskoði afstöðu sína til þess að komið verið til móts við erindi [A] og [B], um akstur á syni þeirra til og frá skólabíl. Í því sambandi bendir nefndin á sérstaka aðstöðu, þar sem um er að ræða langan vegarkafla á bersvæði.

Í þessu sambandi má benda á sambærilegar úrlausnir og eru á akstri í „[P]-sveitinni“.

Hinn 20. september 1989 höfnuðu bæjaryfirvöld í Y erindi A og B.

Með bréfi, dags. 28. september 1989, leitaði formaður skólanefndar Y eftir úrskurði félagsmálaráðuneytisins í málinu. Í bréfinu var málavöxtum lýst og tekið fram, að skólanefnd í Y hefði ályktað í málinu og beint þeim tilmælum til bæjaryfirvalda í Y, að þau endurskoðuðu afstöðu sína til málsins en enn sem fyrr hefði því verið hafnað. Bæjaryfirvöld væru meðvituð um 4. gr. grunnskólalaga, er kvæði á um að stefna bæri að akstri skólabarna svo og um 79. gr. sömu laga, sem mælti fyrir um endurgreiðslu ríkisins á akstrinum. Í lögum væri hins vegar hvergi kveðið á um skyldur sveitarfélaga um akstur skólabarna. Fram kom í bréfi formanns skólanefndarinnar, að hann legði beiðni um úrskurð fram með því að umrætt barn hefði ekki enn komið í skóla það sem af væri skólaárinu.

Félagsmálaráðuneytið svaraði erindi formanns skólanefndar með bréfi, dags. 15. nóv-

ember 1989. Ráðuneytið tók fram, að samkvæmt 4. gr. A-lið í reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 færi það með mál, er vörðuðu stjórn sveitarfélaga, að því leyti sem þau heyrðu ekki undir önnur ráðuneyti samkvæmt sérlögum. Í 1. tl. 10. gr. reglugerðar þessarar væri svo mælt fyrir, að menntamálaráðuneytið færi með mál, er vörðuðu kennslu og skóla þar á meðal grunnskóla. Í lögum um grunnskóla nr. 63/1974 væri meðal annars fjallað um skólaakstur nemenda. Með vísan til þessa væri ljóst, að það félli ekki undir valdsvið félagsmálaráðuneytisins að úrskurða í málinu. Samkvæmt þessu vísaði ráðuneytið málinu frá.

Með bréfi, dags. 29. september 1989, báru A og B málið undir menntamálaráðuneytið. Þar sem þeim bárust engin svör frá menntamálaráðuneytinu, skutu þau málinu til mín hinn 19. júní 1990. Hinn 23. júlí 1990 ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga um, sbr. 7. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, hvað liði afgreiðslu menntamálaráðuneytisins á ofangreindu erindi A og B. Þar sem svar við erindinu barst ekki frá ráðuneytinu, ítrekaði ég fyrirspurnina með bréfi, dags. 3. desember 1990, og aftur með bréfi, dags. 3. janúar 1991.

Hinn 15. febrúar 1991 barst mér bréf frá fræðslustjóra Ö-umdæmis og segir þar meðal annars:

„Með bréfi dagsettu 9. janúar s.l. framsendi menntamálaráðuneytið hingað bréf umboðsmanns Alþingis dags. 23. júlí s.l. vegna erindis [A] og [B] varðandi skólaakstur frá [X] í [Y].

Ráðuneytið óskar eftir því að fræðslustjóri sendi umboðsmanni Alþingis greinargerð um þetta mál og láti í ljós álit á kvörtun [A] og [B].

Kvörtun sú sem hér um ræðir hefur verið til umfjöllunar hjá félagsmálaráðuneyti og menntamálaráðuneyti án þess að skorið hafi verið úr um það hvort sveitarfélag eða foreldrar beri ábyrgð á því að koma viðkomandi nemanda í skólann.

Í tilefni af framangreindu skal það tekið fram að undirritaður telur að málsatvik liggja ljós fyrir í hjálögðum gögnum.

Undirritaður telur sig ekki hafa lagalegar forsendur til að úrskurða um það hvort sveitarfélag eða foreldrar skuli bera ábyrgð á að koma nemanda í skólann í því tilviki sem að framan greinir.

Varðandi skólasókn nemenda frá [X] skal hér tekið undir það sjónarmið sem fram kemur í hjálögðu bréfi skólustjóra [V] þar sem segir að ungum börnum sé ekki ætlandi að fara þessa leið á eigin spýtur.

Nauðsynlegt er að mati undirritaðs að lögbundnar verði reglur um hvernig fara skuli með mál af því tagi sem hér um ræðir svo að hægt verði að afgreiða þau fljótt og örugglega.“

Þar sem svör bárust enn ekki frá menntamálaráðuneytinu, þrátt fyrir margítrekuð tilmæli, ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf, dags. 14. mars 1991, og óskaði upplýsinga um, hvort menntamálaráðuneytið hefði sjálft svarað bréfi A og B frá 29. september 1989. Þá sagði svo í bréfi mínu:

„Ég leyfi mér hér með að ítreka tilmæli mín í ofangreindu bréfi mínu frá 23. júlí 1990 til menntamálaráðuneytisins. Einnig óska ég svara ráðuneytisins við því, hvort það telji sig ekki eiga úrlausn um það málefni, sem nefnt bréf [A] frá 29. september 1989 lýtur að. Ég vek þar athygli á því, að í 84. gr. laga nr. 63/1974 um grunnskóla og 39. gr. reglugerðar nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla segir, að menntamálaráðuneytið hafi umsjón með fjárhagslegri framkvæmd laganna og reglugerðarinnar.“

Svar menntamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 3. apríl 1991, og hljóðar það svo:

„Skólaakstur í [Y]-sveit.
Kæra [B] og [A], [X].

Um skólaakstur er m.a. fjallað í reglugerð nr. 213/1975 þ.e. ákvæði er snúa að skipulagi skólaaksturs, endurgreiðslum á aksturskostnaði o.fl.

Sú meginregla hefur ávallt gilt, að heimaaðilar þ.e. sveitarfélög eða t.d. skólanefndir í þeirra umboði skipuleggja skólaakstur í hverju skólahverfi.

Ríkissjóður endurgreiddi sveitarfélögum fram til 1. jan. 1990, 50–85% kostnaðar við framkvæmd skólaaksturs, eða þar til ákvæði laga um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga tóku gildi.

Í samræmi við ákvæði fyrri málsgreinar 22. gr. reglugerðar nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla tók endurgreiðsla ríkissjóðs mið af því að akstur væri skipulagður með þeim hætti að séð yrði fyrir akstri nemenda sem ættu lengri veg að fara en 1500 m. að skóla eða að akstursleið skólalibfreidar. Meðal annars á grundvelli síðari málsgreinar sömu greinar var ekki gert ráð fyrir að skólaakstur yrði skipulagður með þeim hætti að eknar yrðu allar heimreiðar í dreifbýli heldur að ekið væri eftir aðalakstursleiðum.

Frávik frá meginreglu um 1500 m. gönguleið hafa verið allnokkur. Hefur þá verið tekið tillit til staðháttu og aldurs nemenda.

Í ljósi þeirra upplýsinga um 1500 m. gönguleið frá [X] að akstursleið skólalibfreidar og að teknu tilliti til aldurs viðkomandi nemanda á árinu 1989 er nokkuð víst að ríkissjóður hefði ekki hafnað beiðni um endurgreiðslu á kostnaði samkvæmt 24. gr. c lið.

Ráðuneytið fól fræðslustjórum, eftir því sem við á að framfylgja ákvæðum laga og reglugerðar er snúa að skólaakstri. Því hefur í þessu tilviki eftirlit með skipulagi og daglegum akstri í [Y]-sveit verið í höndum fræðslustjóra [Ö]-umdæmis. Ráðuneytinu er kunnugt um að fræðslustjóri fylgdist grannt með því máli sem hér er til umfjöllunar og telur að hann hafi unnið að málinu í umboði ráðuneytisins.“

Með bréfi, dags. 5. apríl 1991, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins. Athugasemdir þeirra bárust mér með bréfi, dags. 6. maí 1991.

Þar sem ráðuneytið hafði enn ekki leyst úr erindi A og B, ritaði ég menntamálaráðuneytinu bréf, dags. 22. júlí 1991. Þar sagði meðal annars:

„Engin úrlausn liggur enn fyrir af hálfu yfirvalda menntamála um nefnt deiluatríði, hvorki fræðslustjóra [Ö]-umdæmis né ráðuneytisins sjálfs. Af þessum sökum leyfi ég mér að ítreka tilmæli mín í bréfi til ráðuneytisins frá 14. mars sl. um svör við því, hvort ráðuneytið telji sig ekki eiga úrlausnarvald um þetta málefni, og ef svo er, hvort ekki megi vænta ákvörðunar þess eða fræðslustjóra [Ö] í málinu.“

Þar sem svar við erindinu barst ekki frá ráðuneytinu, ítrekaði ég erindið með bréfi, dags. 28. október 1991, og aftur með bréfi, dags. 28. nóvember 1991. Svar ráðuneytisins barst mér svo með bréfi, dags. 1. júní 1992, sem hljóðar svo:

„Menntamálaráðuneytið biðst velvirðingar á því hve seint er brugðist við síðari ítrekun um þetta mál.

Minnt skal á svar fræðslustjóra [Ö]-umdæmis dags. 13. febr. 1991 þar sem tekið

er undir það álit skólastjóra [V] dags. 8. jan. 1991 að ungum börnum sé ekki ætlandi að fara umrædda leið á eigin spýtur.

Í bréfi ráðuneytisins til Umboðsmanns Alþingis dags. 3. apríl 1991 kemur fram það mat ráðuneytisins að ekki hefði verið hafnað endurgreiðslu á hluta ríkisins í kostnaði ef til hefði komið.

Með þessu telur ráðuneytið sig hafa látið í ljós álit sitt á málinu.

Ráðuneytið telur sig hins vegar ekki hafa skýra heimild til að grípa til aðgerða sbr. bréf fræðslustjóra 13. febr. 1991. Frumábyrgð á skólasókn barna er hjá foreldrum og skólanefnd og skólaakstur er skipulagður og á ábyrgð sveitarstjórnar enda þótt ríkið hafi endurgreitt hluta af kostnaði á þeim tíma sem umrætt mál kemur upp.“

Með bréfi, dags. 11. júní 1992, gaf ég A og B kost á að gera athugasemdir við bréf ráðuneytisins.

III.

Ég taldi, að ekki yrði annað ráðið af bréfi menntamálaráðuneytisins, dags. 1. júní 1992, sbr. hér að framan, en að það áltí sig ekki eiga úrskurðarvald í málinu og að það hefði ekki fjallað sem æðra stjórnvald um kærnu A og B frá 29. september 1989 heldur vísað henni frá. Vegna ákvæða um valdsvið mitt í lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, bæði að því er tekur til stjórnýslu sveitarfélaga og þess áskilnaðar, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns, megi skjóta máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu, einskorðaði ég álit mitt, dags. 12. nóvember 1992, við málsmeðferð menntamálaráðuneytisins. Sagði svo um þetta í álitinu:

„1. Niðurstaða menntamálaráðuneytisins í málinu

Í skýringum menntamálaráðuneytisins í bréfi þess, dags. 1. júní 1992, sem raktar eru í II. kafla hér að framan, kemur fram, að „Ráðuneytið telur sig . . . ekki hafa skýra heimild til að grípa til aðgerða“ í málinu. Af því verður ekki annað ráðið en að menntamálaráðuneytið telji sig ekki eiga úrskurðarvald í málinu. Verður fyrrnefnt bréf menntamálaráðuneytisins ekki skilið á annan hátt en að ráðuneytið hafi ekki fjallað sem æðra stjórnvald um kærnu, heldur vísað henni frá.

Í 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er svo fyrir mælt, að umboðsmaður Alþingis fjalli því aðeins um stjórnýslu sveitarfélaga, að um sé að ræða ákvarðanir, sem skjóta megi til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Þá segir enn fremur í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987, að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Af þessum sökum tel ég á þessu stigi rétt, að fjalla í áltí þessu einungis um málsmeðferð ráðuneytisins og um það, hvort framangreind niðurstaða menntamálaráðuneytisins sé í samræmi við grunnskólalög nr. 63/1974, sbr. núgildandi lög nr. 49/1991, og almennar réttarreglur stjórnýsluréttar um málskot til æðra stjórnvalds.

2. Kæruheimild til menntamálaráðuneytisins

Hinn 29. september 1989 skutu A og B máli sínu til menntamálaráðuneytisins. Þá voru í gildi lög nr. 63/1974 um grunnskóla svo og reglugerð nr. 213/1975 um rekstrarkostnað grunnskóla. Samkvæmt lögum þessum og reglugerð voru það ýmist ríkið eða sveitarfélög, sem báru tiltekin útgjöld vegna grunnskóla, eða um var að ræða sameiginlegan kostnað þessara aðila. Í 1. málslið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 63/1974 um grunnskóla var skýrt kveðið á um, að menntamálaráðuneytið færi með yfirstjórn þeirra mála, er lög nr. 63/1974 tóku til. Í 84. gr. laga nr. 63/1974 um grunnskóla og 39. gr. reglugerðar nr. 213/1975 kom fram, að menntamálaráðuneytið hefði umsjón með fjárhagslegri framkvæmd laganna og

reglugerðarinnar. Var gengið út frá því bæði í lögum svo og framkvæmd, að heimilt væri að kæra ákvarðanir sveitarstjórnar um skólaakstur til menntamálaráðuneytisins. Er óumdeilt að menntamálaráðuneytið var bært að lögum til þess að leggja úrskurð á umrætt mál, þegar A og B skutu því til ráðuneytisins.

Hinn 1. janúar 1990 gengu í gildi lög nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Með VI. kafla þeirra var lögum nr. 63/1974 um grunnskóla breytt. Í athugasemdum við VI. kafla í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 87/1989, segir:

„Um VI. kafla.

Bygging og rekstur grunnskóla hefur verið sameiginlegt verkefni ríkis og sveitarfélaga.

[. . .]

Til þess að einfalda þessi samskipti er lagt til að verkefni ríkisins verði að sjá að mestu um hinn uppeldisfræðilega þátt skólastarfsins, en hlutur sveitarfélaga verði að standa straum af kostnaði við umgjörð þess starfs, aðbúnað og aðstöðu.

Ríkissjóður greiði því laun vegna kennslu, stjórnunar og starfa á skólasöfnum, við skólaráðgjöf og við yfirstjórn fræðslumála.

[. . .]

Sveitarfélög kosti ein byggingu grunnskóla.

Auk þess bæru sveitarfélögin ein kostnað af nokkrum rekstrarþáttum sem áður voru greiddir eða endurgreiddir að hluta úr ríkissjóði. Þessir rekstrarþættir eru: Laun vegna gæslu og mótuneytis nemenda í heimavistum og heimanakstri, [. . .]. Kostnað vegna skólaaksturs, [. . .].“ (Alpt. 1988, A-deild, bls. 1355).

Ákvæði 2. mgr. 44. gr. laga nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hljóðar svo:

„Sveitarfélög greiða allan annan rekstrarkostnað grunnskóla en laun vegna kennslu og stjórnunar, eða kostnað vegna annarra þeirra rekstrarþátta sem greindir eru í lögum þessum sem verkefni ríkissjóðs.“

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 87/1989, segir meðal annars í athugasemdum við 45. gr., sem varð að 44. gr. laga nr. 87/1989:

„Samkvæmt fyrirhugaðri breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga bera sveitarfélögin ein kostnað af nokkrum rekstrarþáttum sem áður voru greiddir eða endurgreiddir að hluta úr ríkissjóði, en þeir eru, auk stofnkostnaðar, launakostnaður vegna umsjónar og mótuneytis nemenda í heimavistum og heimanakstri, skrifstofukostnaður, tækjavarsla, félagsstarf og akstur nemenda, heilsugæsla, að því leyti sem hún fellur til sem skólakostnaður, svo og húsaleiga og tryggingar fasteigna.“ (Alpt. 1988, A-deild, bls. 1358).

Samhliða breytingu á fjárhagslegum skiptum ríkis og sveitarfélaga urðu nokkrar breytingar í stjórnun grunnskóla (Alpt. 1988, A-deild, bls. 1355). Með lögnum kom t.d. í hlut sveitarstjórna eða samtaka sveitarfélaga í fræðsluumdæmi að kjósa fulltrúa í fræðsluráð, sbr. 30. gr. laga nr. 87/1989, en fræðslustjóri varð eftir breytinguna aðeins lögskipaður fulltrúi menntamálaráðuneytisins um fræðslumál í umdæminu, sbr. 32. gr. laga nr. 87/1989.

Engin breyting varð hins vegar á yfirstjórn skólamála með lögum nr. 87/1989 að öðru

leyti en því, að með 1. mgr. 46. gr. laga nr. 87/1989 var ákvæði 1. mgr. 84. gr. grunnskóla-laga breytt, þar sem vegna hinnar nýju verkaskiptingar þurfti ekki lengur að leggja fram reikninga til úrskurðar um hlut ríkissjóðs í almennum rekstri grunnskóla (Alþt. 1988, A-deild, bls. 1358). Það verður hins vegar hvorki ráðið af lögum né lögskýringargögnum, að um aðrar breytingar hafi verið að ræða á yfirstjórn skólamála.

Með lögum nr. 49/1991 voru sett ný grunnskólalög. Í þeim er óbreytt skipan varðandi yfirstjórn skólamála, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna, og eftirlit, sbr. 1. mgr. 82. gr. laganna.

Að framansögðu athuguðu verður því að telja ljóst, að heimild til að kæra ákvarðanir sveitarstjórna um skólaakstur hafi hvorki verið breytt með lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga né grunnskólalögum nr. 49/1991. Verða slíkar ákvarðanir því kærðar til menntamálaráðuneytisins. Hlutverk ráðuneytisins er að úrskurða um greiðsluskyldu sveitarfélags samkvæmt lögum, sem lúta yfirstjórn ráðuneytisins og því ber þess vegna að hafa eftirlit með framkvæmd þeirra.

Í stjórnslukæru felst annars vegar réttur fyrir aðila máls að bera ákvörðun undir æðra stjórnvald til endurskoðunar og hins vegar skylda fyrir hið æðra stjórnvald að úrskurða um efni kæru, að uppfylltum kæruskilyrðum. Eftir að A og B höfðu skotið máli sínu til menntamálaráðuneytisins, bar ráðuneytinu því skylda til að leggja úrskurð á málið.

3. Svör ráðuneytisins við erindinu

Hinn 29. september 1989 skutu A og B máli sínu til menntamálaráðuneytisins. Hinn 1. júní 1992 ritaði menntamálaráðuneytið mér bréf, þar sem fram kom að ráðuneytið taldi sig ekki hafa heimild „til aðgerða“. Ekki kemur hins vegar fram, að A og B, sem borið höfðu málið upp við ráðuneytið, hafi verið tilkynnt þessi niðurstaða í málinu af hálfu ráðuneytisins.

Ganga verður út frá þeirri meginreglu, að hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvöld, eigi rétt á skriflegu svari hlutáðeigandi stjórnvalds, nema ljóst sé, að svars sé ekki vænst. Þegar mál hefur verið kært til ráðuneytis, hefur ráðuneyti skyldu til að úrskurða í málinu og tilkynna síðan aðila niðurstöðu í því. Gildir þetta hvort sem ráðuneytið hefur tekið málið til efnisúrlausnar eða vísað því frá. Verður því að telja það verulegan annmarka á afgreiðslu máls þessa af hálfu menntamálaráðuneytisins, að niðurstaða málsins skuli ekki hafa verið tilkynnt aðilum þess.

4. Afgreiðslutími

Ganga verður út frá þeirri grundvallarreglu, að stjórnvöldum beri að svara erindum, sem þeim berast, svo fljótt sem verða má. Hins vegar eru viðfangsefni, sem ráðuneytum berast, margvísleg og tekur úrlausn þeirra því óhjákvæmilega misjafnlega langan tíma.

Eins og áður segir skutu A og B máli sínu til menntamálaráðuneytisins 29. september 1989. Niðurstaða málsins lá síðan fyrir í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 1. júlí 1992, en hefur hins vegar ekki enn verið tilkynnt aðilum málsins með formlegum hætti, eins og áður segir. Á þessum langa afgreiðslutíma málsins hafa engar viðhlítandi skýringar verið gefnar og samrýmist hann á engan hátt vönduðum stjórnsluháttum.

5. Niðurstaða

Samkvæmt framansögðu tel ég afgreiðslu umrædds máls hafa dregist úr hófi. Þá er það niðurstaða mín, að menntamálaráðuneytið sé bært að lögum til þess að úrskurða í máli því, er A og B skutu til ráðuneytisins. Var ráðuneytinu því óheimilt að vísa málinu frá. Af þeim sökum eru það tilmæli mín, að menntamálaráðuneytið taki málið til efnis meðferðar, komi fram ósk um það frá A og B, og hagi þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.“

IV.

Með bréfi, dags. 18. desember 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá menntamálaráðuneytinu um það, hvort A og B hefðu leitað á ný til ráðuneytisins og þá hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í framhaldi af því. Svar menntamálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 4. janúar 1993, og hljóðar það svo:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 18. des. sl. um mál [A] og [B] (mál nr. 309/1990) vegna kvörtunar þeirra út af skólaakstri í [Y-sveit].

Vegna fyrirspurnar yðar í ofangreindu bréfi vill menntamálaráðuneytið taka fram að [A] og [B] hafa ekki leitað til ráðuneytisins eftir að álit yðar í máli þeirra kom fram.“

20.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

20.1.

Lagasetning Alþingis.

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið. (Mál nr. 737/1992)

A kvartaði við mig yfir samningi um Evrópska efnahagssvæðið, sem Alþingi hafði þá til umfjöllunar. Í bréfi mínu til A, dags. 29. desember 1992, gerði ég honum grein fyrir starfssviði umboðsmanns Alþingis og benti honum á að það væri ekki í verkahring umboðsmanns að leggja dóm á það, hvernig tækist til um löggjöf, sem Alþingi hefði í hyggju setja. Væru því ekki fyrir hendi skilyrði laga til þess að ég hefði frekari afskipti af máli hans.

Fjárhæð fæðingarstyrks, fæðingarorlofs og dagpeninga við fjölburafæðingu. (Mál nr. 653/1992)

A kvartaði yfir því, að núgildandi lagaákvæði um fæðingarorlof og lög um fæðingarstyrk og dagpeninga fælu í sér mismunun gagnvart foreldrum fjölbura miðað við foreldra einbura og brytu því í bága við jafnan rétt þegnanna. Í bréfi mínu til A, dags. 17. september 1992, benti ég á að í 5. mgr. 16. gr. og h-lið 26. gr. laga nr. 67/1971 um almannatryggingar hefði löggjafinn tekið skýra afstöðu til þess, hve háan fæðingarstyrk, fæðingarorlof og dagpeninga bæri að greiða við fjölburafæðingu. Þá tók ég fram, að það væri almennt ekki í verkahring umboðsmanns Alþingis að leggja dóm á það, hvernig til hafi tekist um löggjöf, sem Alþingi hefur sett. Ekki væri heldur ætlast til þess að umboðsmaður fjallaði almennt um framkvæmd laga, nema um væri að ræða nánar tilgreindar athafnir, sem kynnu að hafa skert réttindi ákveðinna einstaklinga eða samtaka þeirra. Ég greindi A jafnframt frá því, að það væri skoðun mín, að ekki væru nægileg rök til þess, að ég fjallaði um lög þau, sem A vísaði til í kvörtun sinni, á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Taldi ég því ekki vera fyrir hendi skilyrði til þess að ég fjallaði frekar um málið.

20.2.

Dómstólar.

Mál borið undir dómstóla. (Mál nr. 673/1992)

A kvartaði yfir skipun B, lækni og skrifstofustjóra, í lyfjaverðlagsnefnd. Í kvörtun A var á því byggt í fyrsta lagi, að B gæti ekki talist sérfróður um lyfsölumál og í öðru lagi að hann gæti ekki gegnt samtímis stöðu skrifstofustjóra í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og átt sæti í lyfjaverðlagsnefnd vegna hagsmunaárekstra, sem því fylgdu.

Með stefnu, útgefinni hinn 23. desember 1992, höfðaði A mál á hendur heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til ógildingar á úrskurðum heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, uppkveðnum 18. desember 1992, um heildsöluálagningu á lyf hér á landi. Þar sem í umræddu dómsmáli var byggt á sömu málsástæðum og fyrrnefnd kvörtun A byggðist á, taldi ég ekki rétt að fjalla að svo komnu frekar um kvörtun A, sbr. 3. tl. 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.

Mál borið undir dómstóla.
(Mál nr. 560/1992)

A, sem starfað hafði á iðnverkstæði opinberrar stofnunar, var sagt upp störfum. Hann taldi þær ástæður rangar, sem fyrisvarismaður stofnunarinnar gaf fyrir uppsögninni í bréfi, dags. 16. september 1991, og hefði honum ekki tekist að fá leiðréttingu á þessum rangfærslum. Bar hann fram kvörtun við mig út af þessu.

Í bréfi mínu til A, dags. 26. mars 1992, tók ég fram, að ljóst væri af gögnum, sem hann hefði lagt fram, að hann hefði leitað til dómstóla með ágreiningsefnið. Ég tjáði A, að samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, og 4. tl. 3. gr. reglna nr. 82/1988, um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis, næði starfssvið mitt ekki til dómsathafna, og með því að dómstóll myndi fjalla um það málefni, sem kvörtun A lyti að, hefði ég ákveðið að hafa ekki frekari afskipti af málinu og væri því málinu lokið af minni hálfu, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 13/1987.

20.3.

Málskot til æðra stjórnvalds.

**Ákvörðun um gjald fyrir endurtökupróf við
Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra.**
(Mál nr. 731/1992)

A kvartaði yfir því, að ákveðið hefði verið að taka gjald fyrir endurtökupróf hjá Tækniskóla Íslands. Taldi A lagaheimild skorta til gjaldtökkunnar. Í bréfi mínu til A, dags. 11. desember 1992, benti ég honum á að samkvæmt 2. gr. laga nr. 66/1972 um Tækniskóla Íslands færi menntamálaráðuneytið með yfirstjórn skólans. Yrði ákvörðun um töku gjalds fyrir endurtökupróf því skotið til menntamálaráðherra til úrskurðar. Benti ég honum á að fara þessa leið, þar sem ekki yrði kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987.

**Kæruleiðir og málskot til landbúnaðarráðherra varðandi
framleiðslustjórnun í landbúnaði.**
(Mál nr. 711/1992)

A kvartaði í fyrsta lagi yfir því, að Framleiðnisjóður landbúnaðarins hefði ekki efnt samning við hann frá 14. mars 1990 um leigu á fullvirðisrétti jarðarinnar G til framleiðslu á kindakjöti. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að stjórn viðkomandi búnaðarsambands hafi ákveðið að 20 ærgildi, sem G hefðu verið ákveðin á árinu 1987, skyldu falla niður.

Í bréfi mínu til A frá 15. desember 1992 sagði:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, fer landbúnaðarráðherra með yfirstjórn þeirra mála, er lögin taka til. Það er skoðun mín, að ágreiningi þeim, sem kann að vera út af efndum Framleiðnisjóðs á umræddum samningi, verði skotið til landbúnaðarráðherra til úrskurðar. Að því er varðar síðari lið kvörtunar yðar bendi ég á, að samkvæmt ákvæðum 30. gr. laga nr. 46/1985 er landbúnaðarráðherra heimilt með reglugerð að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn búnaðarsambands að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda. Í 31. gr. sömu laga er síðan gert ráð fyrir því, að sérstök nefnd, er landbúnaðarráðherra skipar, skuli úrskurða um rétt einstakra framleiðenda samkvæmt ákvæðum b- og c-liðar 30. gr. laganna. Slíkum úrskurði verður síðan skotið til

landbúnaðarráðherra innan 30 daga frá því að nefndin kvað upp úrskurð sinn. Ég tek þetta fram vegna þess, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki hægt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu.“

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu varð því sú, að skilyrði brysti til þess, að ég gæti tekið kvörtun A til frekari athugunar að svo stöddu. Jafnframt tjáði ég A, að hún gæti leitað til mín á ný, að fengnum úrskurði landbúnaðarráðherra, teldi hún sig þá enn órétti beitta.

**Gjaldtaka Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun
verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.
Seinkunarálag á skoðunargjald.
(Mál nr. 696/1992)**

A kvartaði yfir því, að honum hefði verið gert að greiða gjald samkvæmt 2. mgr. 4. gr. gjaldskrár nr. 215/1991 fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf., sbr. auglýsingu nr. 242/1991, þar sem að hann hefði fært bifreið sína of seint til skoðunar, sbr. 5. gr. reglna nr. 340/1989 um almenna skoðun ökutækja.

Í bréfi mínu til A, dags. 26. október 1992, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 5. tl. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer dóms- og kirkjumálaráðuneytið með mál, er varða bifreiðæfirlit og umferð. Samkvæmt 5. mgr. 67. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 ákveður dóms- og kirkjumálaráðherra gjald fyrir skoðun ökutækja. Í 2. mgr. 4. gr. gjaldskrár nr. 215/1991 fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf., sbr. auglýsingu nr. 242/1991 um breytingu á gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf., hefur dóms- og kirkjumálaráðherra kveðið svo á, að skoðunargjald vegna ökutækis, sem fært sé til almennrar skoðunar þegar liðnir eru tveir mánuðir frá skoðunarmánuði, skuli vera 20% herra en gjald fyrir almenna skoðun.

Ákvörðunum Bifreiðaskoðunar Íslands hf. um gjald fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Bendi ég yður að fara þá leið, þar sem ekki verður kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 2. tl. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

**Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavardar
um aðgang að gögnum.
Öflun skjala í þágu dómsmáls. Lögsaga dómstóla.
(Mál nr. 688/1992)**

Hæstaréttarlögmaðurinn A leitaði til mín fyrir hönd B út af afgreiðslu skattstjórans í Reykjavík og borgarskjalavardar á beiðni hans um gögn, er talin voru í vörslu Borgarskjalasafns Reykjavíkur. Vörðuðu gögnin álagningu stóreignaskatts á tiltekið fyrirtæki og ákvarðanir skattyfirvalda í Reykjavík af því tilefni. A taldi nauðsynlegt að fá umrædd gögn til þess að leggja þau fram í hæstaréttarmáli, sem hann hafði höfðað fyrir hönd B.

Í bréfi mínu til A, dags. 29. október 1992, sagði m.a. svo:

„Um þann þátt kvörtunar yðar, sem þér beinið að Borgarskjalasafni Reykjavíkur, skal tekið fram, að Borgarskjalasafn telst til héraðsskjalasafna, en um þau

gilda fyrirmæli 12.–16. gr. laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Samkvæmt 1. gr. þeirra laga er Þjóðskjalasafn Íslands sjálfstæð skjalavörslustofnun undir yfirstjórn menntamálaráðuneytisins og ber ráðuneytinu meðal annars að líta eftir starfsemi héraðsskjalasafna. Í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 66/1985 segir, að nánari ákvæði um héraðsskjalasöfn, þ. á m. hverjir séu afhendingarskyldir til þeirra, skuli setja í reglugerð. Þá segir enn fremur í 15. gr. sömu laga, að um lán skjala úr héraðsskjalasafni og notkun þeirra gildi sömu reglur og um Þjóðskjalasafn. Um aðgang að skjölum, sem varðveitt eru í Þjóðskjalasafni, og um notkun þeirra skal mælt í reglugerð, sem menntamálaráðuneytið setur, að fengnum tillögum þjóðskjalavardar, sbr. 9. gr. laga nr. 66/1985. Lög nr. 66/1985 leystu m.a. af hólmi lög nr. 7/1947 um héraðsskjalasöfn. Með stöð í þeim lögum setti menntamálaráðherra reglugerð nr. 61/1951 um héraðsskjalasöfn. Í 9. tl. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er ákveðið, að í héraðsskjalasöfnum skuli geyma skjöl og bækur „undirskattanefnda“ (nú skattstjóra). Í 7. gr. reglugerðarinnar er ráð fyrir því gert, að forstöðumaður héraðsskjalasafns geti bannað afnot skjalagagna og ef sá, er í hlut á, sættir sig ekki við slíka ákvörðun, geti hann borið hana undir þjóðskjalavörð.

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, er það skoðun mín, að synjun borgar-skjalavardar um aðgang yðar að umræddum gögnum verði skotið til þjóðskjalavardar og að ákvörðun þjóðskjalavardar verði borin undir menntamálaráðuneytið til endanlegs úrskurðar, ef þér viljið ekki una henni. Ég vek athygli á því, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til ædra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.

...
 Hér er þess enn fremur að gæta, hvernig háttað sé rétti manna til að krefja stjórnvöld um upplýsingar, sem þau ráða yfir. Þar er ekki settum lögum til að dreifa, en skoðun mín er sú, að víðtækastan rétt af því tagi eigi þeir aðilar, sem í dómsmáli hafa hagsmuni af því að slíkar upplýsingar komi fram. Fyrir liggur, að [B] leitar eftir umræddum upplýsingum í þágu dómsmáls, sem hann hefur þegar höfðað og er nú rekið fyrir Hæstarétti. Tel ég því, að það hljóti að koma í hlut dómstóla að fjalla um kröfu hans til þessara upplýsinga. Í samræmi við þá grundvallarstefnu laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. einkum 2. gr., og reglna nr. 82/1988 um störf og starfs-hætti umboðsmanns Alþingis, sbr. einkum 4. tölul. 3. gr., að umboðsmaður fjalli ekki um dómsathafnir, er það álit mitt að af þessum ástæðum sé ekki rétt að ég láti umrædda gagnaöflun til mín taka.“

Að því leyti sem kvörtunin beindist að skattstjóranum í Reykjavík, tók ég fram í bréfi mínu til A, að af kvörtuninni og gögnum, sem henni fylgdu, yrði ekki séð, hvort og þá með hvaða hætti skattstjórinn hefði tekið ákvörðun um beiðni A um umrædd gögn.

**Ákvörðunum Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða
verður skotið til samgönguráðherra.
(Mál nr. 615/1992)**

A bar fram kvörtun, er varðaði útboð Póst- og símamálastofnunarinnar á flutningi pósts. Í bréfi mínu til A, dags. 11. júní 1992, sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 1. og 2. gr. laga nr. 36/1977 um stjórn og starfrækslu póst- og síma- mála er póst- og símamálastofnunin sjálfstæð ríkisstofnun, en samgönguráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála, er undir stofnunina heyra. Umrætt útboð fór fram í nafni póst- og símamálastofnunarinnar. Kvörtun yðar lýtur að tilteknum ákvörðunum stofnunarinnar, eftir að tilboð voru opnuð 4. maí s.l. Það er skoðun mín, að þau at- riði, er kvörtun yðar lýtur að, verði borin undir samgönguráðuneytið til úrskurðar. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Það er því niðurstaða mín, að skilyrði bresti til þess að ég geti fjallað frekar um kvörtun yðar.“

Ég benti A á, að hann gæti leitað til mín á ný, teldi hann sig enn órétti beittan að fenginni niðurstöðu samgönguráðuneytisins.

**Ágreiningi um það, hvernig virðisaukaskattsskýrslur
skuli úr garði gerðar verður skotið til fjármálaráðherra.
(Mál nr. 558/1992)**

A kvartaði meðal annars yfir því, hvernig gerð virðisaukaskattsskýrslna væri hagað. Í bréfi mínu til A, dags. 7. febrúar 1992, tók ég fram, að í 1. mgr. 24. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum, væri tekið fram, að fjármálaráðherra ákvæði með reglugerð, hvað koma skyldi fram í skýrslu við uppgjör virðisaukaskatts. Í 4. gr. reglugerðar nr. 529/1989, um framtal og skil á virðisaukaskatti, væri svo fyrir mælt, að rík- isskattstjóri ákvæði, hvaða upplýsingar skyldi gefa á skýrslum þessum. Þá vísaði ég til þess, að samkvæmt 1. mgr. 49. gr. fyrrnefndra laga gæti fjármálaráðherra með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Síðan sagði svo í bréfi mínu:

„Það er skoðun mín með hliðsjón af framangreindum lagaheimildum, að mál það, sem kvörtun yðar lýtur að, verði borið undir fjármálaráðuneytið til úrskurðar. Af bréfi yðar verður ekki ráðið, að það hafið þér gert. Ástæða þess að ég tek framan- greint fram er sú, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Al- þingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ekki væru skilyrði til þess, að svo stöddu, að ég fjallaði frekar um málið, en hann gæti leitað til mín á ný, teldi hann sig enn órétti beittan að fengnum úrskurði fjármálaráðherra.

**Ágreiningi um tilkall til fullvirðisréttar
verður skotið til landbúnaðarráðherra.
(Mál nr. 556/1992)**

A leitaði til mín út af ágreiningsmáli um það, hvort hann ætti fullvirðisrétt og hefði yfirráð yfir honum. Í bréfi mínu til A, dags. 24. janúar 1992, sagði m.a. svo:

„Umræddur fullvirðisréttur til mjólkurframleiðslu verðlagsárið 1991/1992 er ákvarðaður með reglugerð nr. 262/1991, sem gefin var út af landbúnaðarráðherra með stoð í 58. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Samkvæmt 3. gr. nefndra laga fer landbúnaðarráðherra með yfirstjórn þeirra mála, sem lögin taka til.

Samkvæmt þessu getið þér borið umrætt deilumál undir landbúnaðarráðherra. Bendi ég yður á að fara þessa leið, þar sem ekki verður kvartað til umboðsmanns, fyrir en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmanns Alþingis og 2. tl. 1. mgr. 5. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ekki væru skilyrði til þess, að svo stöddu, að ég fjallaði frekar um málið, en hann gæti borið fram kvörtun á ný við mig, ef hann teldi úrlausn landbúnaðarráðherra ekki viðunandi.

**Ágreiningi út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til
fjármálaráðherra. Leiðrétting á staðgreiðsluskrá.
(Mál nr. 525/1992)**

A kvartaði yfir framkvæmd ríkisskattstjóra á lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. einkum IV. kafla laganna. Leiðrétting var gerð á launum A. Hins vegar skilaði leiðrétting á afdreginni staðgreiðslu sér ekki til ríkisskattstjóra af einhverjum ástæðum. Varð það til þess, að við álagningu opinberra gjalda fyrir tekjuárið 1990 var A endurgreidd fjárhæð vegna ofheimtrar staðgreiðslu. Ríkisskattstjóri tilkynnti A í bréfi, dags. 5. nóvember 1991, að breyting hefði verið gerð á staðgreiðsluskrá hennar til samræmis við framangreinda leiðréttingu.

Í bréfi mínu til A, dags. 7. febrúar 1992, sagði m.a. svo:

„Af gögnum málsins verður ráðið, að kvörtun yðar lýtur ekki að álagningu opinberra gjalda á laun yðar vegna ársins 1990, heldur að framkvæmd við innheimtu þeirra og framkvæmd ríkisskattstjóra á lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. einkum IV. kafla laganna. Ég fæ hins vegar ekki séð að þau mistök, sem kunna að hafa orðið við greiðslu launa til yðar eða meðferð á upplýsingum um staðgreiðsluskil, séu þess eðlis að þau girði fyrir að ríkissjóður endurheimti það fé, sem endurgreitt var yður vegna þessara mistaka. Ef þér óskið eftir frekari úrlausn stjórnvalda um mál yðar, skal tekið fram að það er skoðun mín, að ágreiningur út af innheimtu opinberra gjalda og um störf Ríkisskattstjóra í þessum efnum verði skotið til fjármálaráðherra til úrskurðar. Ástæða þess, að ég nefni síðastgreint atriði er sú, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ekki væri tilfni til frekari afskipta minna af málinu og skilyrði brýsti til þess að ég gæti fjallað frekar um mál það er kvörtun A laut að.

**Málskot til fjármálaráðuneytisins.
(Mál nr. 716/1992)**

A kvartaði út af launamisrétti hjá Ríkisútvarpinu. Fram kom í kvörtun hennar, að hún hefði einnig borið málið undir Jafnréttisráð. Þá varð ráðið af gögnum málsins, að

fjármálaráðuneytið hefði ekki úrskurðað formlega í málinu. Með vísan til þess að ekki verður kvartað til umboðsmanns, fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, taldi ég ekki skilyrði til þess, að svo stöddu, að fjalla um málið. Ég kynnti starfsmanni Jafnréttisráðs þessa niðurstöðu mína. Ég benti A hins vegar á, að ef hún teldi úrlausn fjármálaráðuneytisins og Jafnréttisráðs ekki viðunandi, væri henni heimilt að bera fram kvörtun við umboðsmann Alþingis á ný.

**Málskot til landbúnaðarráðherra út af
endurgreiðslu sérstaks fóðurgjalds.
(Mál nr. 700/1992)**

A, eggjaframleiðandi, kvartaði m.a. yfir því, hvornig hagað hefði verið endurgreiðslu sérstaks fóðurgjalds. Í bréfi til A, dags. 19. nóvember 1992, tók ég fram, að um stjórn eggjaframleiðslu giltu lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Í bréfi mínu sagði m.a.:

„Í d-lið 30. gr. laganna segir meðal annars, að til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara, þannig að hún verði í samræmi við tilgang laganna, sé landbúnaðarráðherra heimilt að innheimta fóðurgjald af innfluttu fódri og hráefnum í það. Er tekið fram að heimilt sé að „. . . endurgreiða framleiðendum búvara hið sérstaka fóðurgjald eða hluta þess og skal miða endurgreiðslur við framleiðslumagn sem ákveðið er eftir þörf markaðarins fyrir viðkomandi búvöru eða ákveðið skv. b- og c-lið þessarar greinar“. Á grundvelli 30. gr. laga nr. 46/1985 hefur landbúnaðarráðherra sett reglugerðir um ráðstöfun á sérstöku fóðurgjaldi vegna afurða alifugla og svína, nú síðast með reglugerð nr. 32/1990.

„[Er] það skoðun mín, að ágreiningur, sem kann að vera út af tilkalli yðar til endurgreiðslu nefnds fóðurgjalds, verði borinn undir landbúnaðarráðherra til úrskurðar, en samkvæmt 3. gr. laga nr. 46/1985 fer hann með yfirstjórn þeirra mála, sem lögin taka til. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki hægt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.“

Niðurstaða mín varð því sú, að skilyrði brysti til þess, að ég gæti, að svo stöddu, fjallað frekar um framangreinda kvörtun A, en teldi A sig enn órétti beittan, að fengnum úrskurði landbúnaðarráðherra, gæti hann leitað til mín á ný.

**Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður
borin undir sjávarútvegsráðherra.
(Mál nr. 697/1992)**

A kvartaði yfir afgreiðslu sjávarútvegsráðuneytisins á umsókn hans um leyfi til rækjuveiða. Fram kom, að A hafði með bréfi 9. september 1992 lagt fram umsókn sína. Sjávarútvegsráðuneytið tilkynnti mér síðan með bréfi 27. október 1992, að umsókn A hefði verið send Fiskistofu til afgreiðslu. Með bréfi, dags. 30. október 1992, synjaði Fiskistofa umsókn A.

Í bréfi mínu til A, dags. 15. desember 1992, sagði m.a. svo:

„Lög um Fiskistofu komu til framkvæmda 1. september 1992. Er Fiskistofu, sem

heyrir undir sjávarútvegsráðuneytið, m.a. ætlað að sjá um útgáfu veiðileyfa, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.

Samkvæmt framansögðu hefur Fiskistofa synjað umsókn yðar. Það er skoðun mín, að ákvörðun Fiskistofu verði borin undir sjávarútvegsráðuneytið til úrskurðar. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki hægt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Ef þér hyggist láta frekar reyna á framangreinda ákvörðun Fiskistofu, bendi ég yður á framangreinda leið.“

**Gjaldtöku vegna áskriftar að spariskírteinum
ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra.
(Mál nr. 690/1992)**

A kvartaði yfir því, að honum hefði frá og með 1. september 1992 verið gert að greiða mánaðarlega afgreiðslugjald vegna áskriftar hans að spariskírteinum ríkissjóðs. Í bréfi, er ég ritaði A 23. október 1992 vegna athugana minna á kvörtun hans, tók ég fram, að við úrlausn málsins þyrfti að fjalla um þýðingu sammings hans um áskriftina, um heimild að lögum til þess að heimta umrætt gjald, svo og um það, hver hefði verið bær að ákveða það og hvernig hagað hafi verið birtingu ákvörðunar um gjaldtökuna. Síðan sagði svo í bréfi mínu til A:

„Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa starfar á grundvelli 2. tl. 3. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins og er miðstöðin deild í Lánasýslu ríkisins, sem heyrir undir fjármálaráðherra. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns Alþingis, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Það er skoðun mín, að mál það, er kvörtun yðar lýtur að, verði borið undir úrskurð fjármálaráðuneytisins og brestur því skilyrði til þess, að ég geti, að svo stöddu, tekið kvörtun yðar til frekari athugunar.“

Ég benti A á, að hann gæti leitað til mín á ný, ef hann teldi sig enn órétti beittan að feginni niðurstöðu fjármálaráðuneytisins.

**Sölu Skógræktar ríkisins á landspildu verður skotið til
landbúnaðarráðherra.
(Mál nr. 685/1992)**

A og B eigendur jarðarinnar M kvörtuðu yfir því, að Skógrækt ríkisins hefði selt X-bæ landspildu úr landi jarðarinnar M. Töldu A og B, að við sölu spildunnar hefði ekki verið gætt ákvæða jarðalaga nr. 65/1976 um forkaupsrétt. Af bréfum Skógræktarinnar og X-bæjar varð ráðið, að á því hefði verið byggt, að A og B hefðu ekki nýttjað umrædda landspildu og að X-bær hefði átt forkaupsrétt að spildunni.

Í bréfi mínu til A og B, dags. 17. nóvember 1992, sagði m.a. svo:

„Það er skoðun mín, að ágreiningi þeim, sem er um það, hvort Skógrækt ríkisins hafi farið að lögum við sölu umræddrar landspildu, verði skotið til úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er eigi unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki áður fellt úrskurð sinn í málinu. Brestur því skilyrði til þess að ég geti, að svo stöddu, tekið kvörtun yðar til frekari athugunar.“

Ég benti A og B á, að þau gætu leitað til mín á ný, að fenginni niðurstöðu ráðuneytisins, teldu þau sig enn órétti beitt.

**Málskot til stjórnar atvinnuleysistryggingasjóðs.
(Mál nr. 662/1992)**

A bar fram kvörtun varðandi rétt sinn til atvinnuleysisbóta úr atvinnuleysistryggingasjóði. A hafði fengið þau svör hjá Tryggingastofnun ríkisins, að hann ætti ekki rétt til atvinnuleysisbóta, þar sem hann hefði stundað sjálfstæðan atvinnurekstur. Í bréfi mínu til A, dags. 17. september 1992, benti ég honum á, að samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 96/1990, um atvinnuleysistryggingar, gæti umsækjandi um bætur, sem ekki vildi sætta sig við ákvörðun úthlutunarnefndar eða Tryggingastofnunar ríkisins, skotið máli sínu til stjórnar atvinnuleysistryggingasjóðs. Benti ég honum á að fara þessa leið, þar sem ekki væri unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta mætti máli til æðra stjórnvalds og það hefði ekki fellt úrskurð sinn í málinu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Tók ég fram í bréfi mínu til A, að honum væri heimilt að leita til mín á ný, að fenginni niðurstöðu stjórnar atvinnuleysistryggingasjóðs, teldi hann sig þá enn órétti beittan.

**Ágreiningi um efnidir sammings um ráðstöfun fullvirðisréttar
verður skotið til landbúnaðarráðherra.
(Mál nr. 572/1992)**

A kvartaði yfir því, að Framleiðnisjóður landbúnaðarins teldi sér ekki fært á grundvelli ákvarðana Framkvæmdanefndar búvörusamninga, að efna að fullu samning, sem hún hefði gert um ráðstöfun fullvirðisréttar hennar 14. mars 1990. Í bréfi til A, dags. 6. mars 1992, gerði ég A grein fyrir því, að ég teldi ljóst, að ágreiningur væri milli hennar og þeirra stjórnvalda, sem önnuðust framkvæmd búvöruframleiðslu samkvæmt lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, og reglugerð nr. 406/1986. Síðan sagði í bréfi mínu til A:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 46/1985 fer landbúnaðarráðherra með yfirstjórn þeirra mála, sem nefnd lög taka til. Það er skoðun mín, að ágreiningi þeim, sem kvörtun yðar lýtur að, verði skotið til úrskurðar landbúnaðarráðherra. Ég vek athygli yðar á þessu málskoti vegna þess, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef unnt er að skjóta máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Þar sem ekki liggur fyrir, að landbúnaðarráðherra hafi fjallað um mál yðar, brestur skilyrði til þess að ég geti fjallað frekar um það að svo stöddu.“

Ég benti A á, að hún gæti leitað til mín á ný að fenginni niðurstöðu landbúnaðarráðherra, teldi hún sig þá enn órétti beitta.

**Afgreiðsla flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu
verður skotið til samgönguráðherra.
(Mál nr. 552/1992)**

A hf. kvartaði yfir afgreiðslu flugmálastjórnar á umsókn félagsins um áframhaldandi leyfi til flugkennslu. Í bréfi, er ég ritaði A 24. janúar 1992, sagði m.a.:

„Samkvæmt 3. mgr. 82. gr. laga nr. 34/1964 um loftferðir getur samgönguráð-

herra ákveðið, að leyfi þurfi til að stunda kennsluflug. Með stoð í framangreindu ákvæði, sbr. 188. gr. laga nr. 34/1964, hefur samgönguráðherra sett reglugerð nr. 503/1979 um flugskóla. Samkvæmt 3. gr. þeirrar reglugerðar gefur flugmálastjórn út leyfi til reksturs flugskóla. Það er skoðun mín, að virtum framangreindum lagaheimildum, að ágreiningur út af leyfisveitingum til rekstur flugskóla, þ. á m. um gildistíma slíkra leyfa, verði borinn undir samgönguráðherra til úrskurðar. Ástæða þess að ég tek framangreint fram er sú, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu. Þar sem ekki liggur fyrir, að leitað hafi verið úrskurðar samgönguráðherra í máli þessu, brestur lagaskilyrði til þess, að ég geti haft frekari afskipti af máli því, er erindi [A] lýtur að.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ekki væru skilyrði til þess, að svo stöddu, að ég fjallaði frekar um málið, en félagið gæti snúið sér á ný til mín, að fengnum úrskurði samgönguráðherra, ef það teldi sig enn órétti beitt.

**Málskot til stjórnar Hollustuverndar ríkisins
og sérstakrar úrskurðarnefndar.
(Mál nr. 555/1992)**

A kvartaði annars vegar yfir synjun Hollustuverndar ríkisins um að heimila innflutning á tilteknum vörum og hins vegar yfir því, að Hollustuvernd ríkisins hefði ekki svarað erindum hans. Í bréfi mínu, dags. 21. janúar 1992, greindi ég honum frá því, að í 30. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit kæmi fram, að hægt væri að vísa máli til stjórnar Hollustuverndar ríkisins til úrskurðar, risi upp ágreiningur um ákvarðanir heilbrigðisyfirvalda. Væru aðilar ekki sáttir við úrskurð stjórnarinnar, væri heimilt að vísa málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar, sbr. 2. tl. 30. gr. laga nr. 81/1988. Samkvæmt þessu gæti A því skotið umræddri ákvörðun til stjórnar Hollustuverndar ríkisins og síðan ákvörðun stjórnarinnar til úrskurðarnefndar, ef hann teldi ástæðu til. Benti ég honum á að fara þessa leið, þar sem ekki yrði kvartað til umboðsmanns, fyrir en æðra stjórnvald hefði fellt úrskurð sinn í máli, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

**Synjun Póst- og símamálastofnunar um fébætur
vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra.
(Mál nr. 592/1992)**

A kvartaði yfir þeirri ákvörðun Póst- og símamálastofnunarinnar, að synja ósk sinni um fébætur í tilefni af því, að stofnunin hafði lokað í misgripum símanúmerinu X. Í bréfi mínu til A 15. apríl 1992 sagði m.a. svo:

„Samkvæmt 1. og 2. gr. laga nr. 36/1977 um stjórn og starfshætti póst- og síma- mála er Póst- og símamálastofnunin sjálfstæð ríkisstofnun, en samgönguráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála, er undir stofnunina heyra. Það er skoðun mín, að ágreiningur sá, sem kvörtun yðar lýtur að, verði borinn undir samgönguráðuneytið til úrskurðar. Ástæða þess að ég tek framangreint fram er sú, að samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns, ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds og það hefur ekki fellt úrskurð sinn í málinu.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að skilyrði bresti til þess að ég geti fjallað frekar um kvörtun yðar.“

20.4. Málskot vegna ákvarðana sveitarstjórna.

Ábyrgð sveitarstjórnar á regnvatnslögnum. Réttarágreiningur sem á undir dómstóla. (Mál nr. 563/1992)

A kvartaði yfir því, að bærinn X hefði ekki orðið við tilmælum hans um úrbætur á regnvatnslögnum í götunni Y. Tilefni kvörtunar A var það, að á árunum 1983 og 1990 flæddi regn- og leysingavatn inn í hús við götu þessa. Taldi A, að orsakir tjóns á húseign sinni mætti rekja til ófullnægjandi regnvatnslagna.

Í bréfi, er ég ritaði A 20. júlí 1992, gerði ég honum grein fyrir niðurstöðum athugana minna á kvörtun hans með eftirfarandi hætti:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tekur starfssvið umboðsmanns því aðeins til stjórnáslu sveitarfélaga, að um sé að ræða ákvarðanir sveitarstjórna, er skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins. Athugun mín á máli þessu hefur ekki leitt í ljós, að ákvarðanir [X]-bæjar í máli þessu verði bornar undir ráðherra eða annað stjórnvald ríkisins. Auk þess er í máli yðar deilt um, hvort [X]-bær beri ábyrgð á umræddu tjóni. Er rétt að dómstólar fjalli um ágreining af því tagi, þar sem ætla má að afla þurfi ýmissa sönnunargagna og leggja dóm á gildi þeirra. Ég tek fram, að ég hef ekki tekið neina afstöðu til þess, hver yrði niðurstaða dómsmáls, sem kynni að verða höfðað af þessu tilefni.“

Niðurstaða mín varð því sú, að ég taldi mér ekki fært að fjalla nánar um kvörtun A.

20.5. Einkaréttarleg sammingsatriði.

Túlkun leigusamnings um afnot lands. Garðyrkjubýli á skólajörð. (Mál nr. 508/1991)

A og B báru fram kvörtun er varðaði annars vegar uppsögn skólanefndar héraðsskólans á X á afnotum þeirra á garðlandi úr landi skólans og hins vegar, að ekki hefði verið gengið frá samningum um lönd og lóðir, sem skólanefndin hafði úthlutað úr landi skólans. Að því er snertir fyrra umkvörtunarefnið þá hafði skólanefndin ákveðið 6. júní 1988 að leigja A og B umrætt garðland til 5 ára. Ekki var þó gengið frá skriflegum leigusamningi. Skólanefnd og síðar menntamálaráðuneyti tilkynntu A og B bréflaga, að leigusamningurinn félli niður að fimm ára tímabilinu liðnu eða 6. júní 1993 og að ekki kæmi til framlengingar samningsins. Í bréfi mínu til A og B, dags. 4. ágúst 1992, tjáði ég þeim, að ég sæi ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við þessar ákvarðanir skólanefndar og menntamálaráðuneytis. Um síðarnefnda atriðið er það að segja, að menntamálaráðuneytið lýsti þeirri fyrirætlan sinni í bréfi til mín, að það hygðist gangast fyrir því, að gerðir yrðu formlegir og nauðsynlegir samningar um afnot landa og lóða á staðnum, sem ætlað væri að standa áfram, þ. á m. um lóð undir íbúðarhúsi A og B, og væri jafnframt til viðræðna við þau um afnot af öðru landi að X undir gróðrarstöð. Þar sem menntamálaráðuneytið hafði lýst þessum fyrirætlunum sínum, taldi ég ekki tilefni til þess, að ég fjallaði frekar um þennan lið kvörtunar A og B. Um þessa niðurstöðu mína tók ég eftirfarandi fram í bréfi mínu til þeirra:

„Þessi niðurstaða mín byggist í fyrsta lagi á því, að ekki liggur fyrir endanleg

ákvörðun um það, hvaða kosta þér eigið vól um framhald á afnotum lands í þarfir garðyrkjubýlisins. Í öðru lagi tel ég það ekki hlutverk umboðsmanns Alþingis að leysa úr því, hve víðtækan rétt þér eigið á grundvelli fyrrgreinds leigusamnings um land fyrir gróðrarstöðina og ábúðarlaga, vegna þess að um garðyrkjubýli er að ræða. Þar reynir fyrst og fremst á reglur einkaréttar og þýðingu ýmissa gagna, sem fyrir liggja eða nauðsynlegt verður talið að afla, svo sem skýrslna fyrirsvaramanna aðila, er hlut eiga að máli. Verður slíkt að koma í hlut dómstóla, ef ekki næst að jafna ágreininginn með samkomulagi.“

**Fjárhæðanefnd fiskiskipa.
(Mál nr. 587/1992)**

A leitaði m.a. til mín í tilefni af því, að fjárhæðanefnd fiskiskipa hefði ákveðið að lækka húftryggingarverð fiskiskipa og hámark svonefndrar hagsmunatryggingar frá áramótunum 1991/1992 að telja. Tildrög kvörtunar A voru þau, að skömmu áður hafði fiskiskip félagsins farist.

Í bréfi mínu til A, dags. 3. nóvember 1992, greindi ég frá því, að ég hefði fengið þær upplýsingar frá formanni fjárhæðanefndar fiskiskipa, að frá árinu 1969 hefðu tryggingafélög og Landssamband íslenskra útvegsmanna haft með sér samstarf um tryggingar fiskiskipa stærri en 100 rúmlestir. Í nefndinni ættu sæti tveir fulltrúar frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna og tveir frá tryggingafélögum. Í bréfi mínu til A sagði síðan svo:

„Nefndin og starf hennar byggist á samkomulagi umræddra samtaka og samkvæmt þeim gögnum, sem ég hef undir höndum, hafa hvorki stjórnvöld né löggjafinn sett nefndinni reglur eða átt hlut að skipan eða starfi hennar með öðrum hætti. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Það er skoðun mín, að starfsemi fjárhæðanefndar fiskiskipa heyri ekki til stjórnýslu ríkisins í framangreindri merkingu og brestur því skilyrði til þess, að ég fjalli frekar um kvörtun þessa.“

Niðurstaða athugana minna varð því sú, að ekki væru fyrir hendi skilyrði til þess, að ég fjallaði frekar um framangreinda kvörtun A.

21.0. Stjórnun fiskveiða.

21.1. Lagareglur um úthlutun aflamarks og aflahlutdeildar smábáta. (Mál nr. 486/1991)

I.

Með bréfi, dags. 12. ágúst 1991, leitaði Landssamband smábátaeigenda til mín. Í bréfinu röktu samtökin reglur II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, er vörðuðu ákvörðun aflamarks báta minni en 10 brl. Töldu samtökin, að reglur þessar væru mun ósveigjanlegri en lög nr. 82/1983 um breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, sbr. lög nr. 38/1981, er komu til framkvæmda á árinu 1984 og geymdu ákvæði um aflamark báta stærri en 10 brl. Í bréfi samtakanna sagði síðan:

„Landssambandi smábátaeigenda er ljóst að rót þess vanda sem erindi þetta fjallar um, lýtur ekki beint að stjórnsýslu við stjórnun fiskveiða, heldur er hér verið að koma á framfæri ábendingu um það sem landssambandið telur að séu „meiðugir á lögum“ samkvæmt 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Landssambandið telur sérstaka ástæðu til að vekja athygli umboðsmanns Alþingis á þessu máli þar sem óhægt er um vik að bera mál af þessu tagi undir dómstóla. Fyrir liggur hins vegar að löggjafinn hefur með lagasetningu sinni girt fyrir að þeir einstaklingar sem orðið hafa fyrir því að geta ekki sótt sjó með eðlilegum hætti á viðmiðunarárunum, eigi þess kost að fá leiðréttingu sinna mála. Þetta er gert þrátt fyrir að viðurkennt hafi verið við upptöku á sambærilegri viðmiðun við veiðiheimildir stærri skipa árið 1984 að slíkt væri nauðsynlegt og eðlilegt. Rétt er hér einnig að benda á að þegar fullvirðisréttarkerfi var takið upp í landbúnaði í kjölfar búvörulaganna frá 1985 var gert ráð fyrir sérstökum leiðréttingum vegna óvæntra og ófyrirsjáanlegra fráviks sem bændur höfðu orðið fyrir á þeim árum sem fullvirðisréttur þeirra var miðaður við. Án slíkra leiðréttingarheimilda er ljóst að tilkoma framleiðslustjórnnunar sem tekur mið af raunverulegri framleiðslu/veiðum á tilteknu árabili getur leitt til þess að eignir manna sem af einhverjum óvæntum og ófyrirsjáanlegum ástæðum hafa ekki getað nýtt þær með eðlilegum hætti, verða verðlausar eða verðlitlar. Hið sama gildir um þau atvinnuréttindi sem þessir menn hafa áunnið sér.

Af hálfu Landssambands smábátaeigenda hafa verið valin úr þrjú tilvik sem sýnishorn um þá hastarlegu skerðingu á verðmæti eigna og atvinnurétti eigenda smábáta sem orðið hafa fyrir langvarandi og óvæntum frátöfum frá veiðum á viðmiðunarárunum. Um er að ræða veiðiheimildir bátanna [S], [T] og [P] og eru mál þessi kynnt umboðsmanni Alþingis í samráði og samkvæmt umboði frá eigendum þessara báta. Hjálgt fylgir lýsing á útgerðarsögu þessara báta og úthlutuðum veiðiheimildum.“

II.

Í svarbréfi mínu til Landssambands smábátaeigenda 17. nóvember 1992 greindi ég samtökunum frá því, að 28. nóvember 1991 hefði ég ritað sjávarútvegsráðuneytinu bréf vegna kvörtunar, er eigandi bátsins T hefði borið fram. Í bréfinu hefði ég tekið fram, að kvörtunin og bréf samtakanna frá 12. ágúst 1991 hefðu gefið mér tilefni til að athuga, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, hvort ákvæði II. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990 veittu sjávarútvegsráðuneytinu óhæfilega lítið svigrúm til að taka tillit til þess við ákvörðun aflahlutdeildar, að veiði umsækjanda hefði vegna sérstakra og óvirdanlegra atvika, svo sem veikinda eða vélarbilana, orðið að miklum mun minni á viðmiðunarárunum en ætla mætti að ella hefði orðið. Óskaði ég eftir því, að sjávarútvegs-

ráðuneytið gerði mér grein fyrir skoðun sinni á framangreindu álitamáli. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 13. febrúar 1992 sagði svo um ofangreind atriði:

„Í bréfi sínu fer umboðsmaður þess á leit að ráðuneytið geri grein fyrir skoðunum sínum á því álitamáli, hvort ákvæði II til bráðabirgða í l. nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, veiti ráðuneytinu óhæfilega lítið svigrúm til að taka tillit til þess við ákvörðun aflahlutdeildar, að veiði umsækjanda hefur vegna sérstakra aðstæðna og óviðráðanlegra atvika verið miklum mun minni á viðmiðunarárunum en ætla má að ella hefði verið.

Af því tilefni vill ráðuneytið í upphafi taka fram, að það er ekki á verksviði þess að meta ágæti löggjafar sem Alþingi er búið að samþykkja, eða leggja á það mat, hvort einhverjir aðrir kostir við lausn tiltekinna álitamála hefðu verið betri en sá sem löggjafinn valdi. Engu að síður fer ekki hjá því, að við framkvæmd svo umfangsmikils verkefnis, sem lögð var á herðar ráðuneytisins með áður nefndu bráðabirgðaákvæði skapist yfirsýn yfir viðfangsefnið og því vissar forsendur til mats á þeim reglum sem unnið er eftir.

Með fyrrgreindu ákvæði tekur löggjafinn þann kost að láta aflareynslu á tilteknu viðmiðunartímabili vera ráðandi um frambúðar aflahlutdeild einstakra skipa. Til að mæta „frátöfum“ frá veiðum og mismunandi aðstæðum manna á viðmiðunartímabilinu notar löggjafinn þá aðferð, að ákveða alllangt viðmiðunartímabil (þrjú ár) en láta aðeins þann hluta þess, sem hverjum og einum er hagstæðastur (tvö bestu árin), ráða aflareynslunni. Þar með er búin til almenn regla, sem leiðir til þess að tímabundnar frátafir eða erfiðleikar hafa ekki áhrif á viðmiðunina (4. mgr. br.ákv. II). Að öðru leyti er svigrúm til að taka tillit til frátafa mjög takmarkað samkvæmt ákvæðinu (sbr. t.d. 8. mgr.).

Þessi afstaða löggjafans er að mati ráðuneytisins mjög skynsamleg og er næstum óhætt að ganga svo langt að segja, að önnur aðferð til að meta frátafir, byggð á einstaklingsbundnu mati í hverju tilviki, hefði verið óframkvæmanleg með öllu. Þessi skoðun byggist á eðli smábátaveiðanna. Fiskimenn á smábátum eru ekki samstæður hópur. Í hópnum eru menn sem haft hafa smábátaveiðar að aðalstarfi allt árið um lengri tíma. Í hópnum eru líka menn sem hafa þetta að aðalstarfi sum árin en ekki önnur. Þá eru í hópnum menn sem sinna starfinu hluta úr ári af miklu kappi og þá mislangan hluta ársins frá ári til árs og loks menn sem stunda sjóinn af og til allt árið, samhliða annarri vinnu eða í sumarleyfum sínum. Á árinu 1985 fór fram víðtæk könnun á vegum Sjávarútvegsráðuneytisins á þessum málum vegna þess að í reglugerð um veiðar það ár voru uppi ráðagerðir um að veita þeim sem stunduðu smábátatútingar á atvinnuskyni allt árið víðtækari réttindi en öðrum. Voru smábátamenn af þessu tilefni beðnir að senda inn skattframtöl og yfirlit yfir úthaldstíma. Niðurstaða úr úrvinnslu þeirra gagna var sú að engin leið var talin fær til að skilja atvinnumennina frá öðrum. Til þess voru tilvikin allt of margvísleg.

Af framansögðu er ljóst, að því fer fjarri að smábátur sé atvinnutæki sem að öðru jöfnu má ganga út frá að sé í reglubundinni notkun allt árið. Mikill meirihluti bátanna er gerður út með hléum, mislögum og af ýmsum ástæðum. Aðferð til að meta frátafir með því að leggja einstaklingsbundið mat á það af hverju hverjum einstökum báti var ekki haldið stöðugt til veiða og þá að sumar ástæður „frátafa“ réttlæti endurmat aflareynslu en aðrar ekki, er því að mati ráðuneytisins alls ekki framkvæmanlegur kostur. Ástæður þess að afli var ekki meiri en raun ber vitni í hverju tilviki eru svo margvíslegar og samslungnar og svo erfitt er að staðreyna hver raunveruleg orsök „frátafanna“ var í hverju tilviki, að sérhver tilraun til þess að skilja

sauði frá höfnum með slíku almennu mati hefði verið dæmd til að mistakast og hlyti að hafa leitt til að sambærileg tilvik hefðu fengið ósambærilega afgreiðslu.

Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga að miklar breytingar hafa átt sér stað á smábátaflotanum á allra síðustu árum. Eins og rakið er í athugasemdum með frumvarpi því er síðar varð að lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, jókst afli smábáta undir 10 brl. úr 14.480 lestum í þorskígildum talið á árinu 1983 í 40.122 lestir á árinu 1988, eins og sést á hjálögðu yfirliti um fjölda smábáta, rúmlestastærð þeirra og þorskafla. Jafnframt fjölgaði þeim bátum af þessari stærð, sem seldu aflla á þessu tímabili, úr 815 í 1.400. Þessi þróun hélt áfram eftir 1988. Í greininni var því ekki fyrir sú festa og stöðugleiki sem gerði mat á „frátöfum“ einstakra aðila mögulegt. Fjölmargir aðilar voru að reyna fyrir sér á þessu sviði, annað hvort sem algerir nýgræðingar eða með breytingu á fyrri útgerðarháttum. Þessar tilraunir gengu misvel og er fullkomlega fráleitt að ætla að ráðuneyti eða samstarfsnefndin um smábáta hafi haft möguleika á að meta ástæður fyrir því að minna aflaðist en að var stefnt hverju sinni og telja sumir ástæður þess verðugar til uppbóta en aðrir ekki. Það er því skoðun ráðuneytisins að löggjafinn hafi í raun ekki átt annars kost en að lögleiða almenna viðmiðunarreglu, er tók tillit til þess að einstök tímabil gáfu ekki alltaf fullnægjandi mynd af aflareynslu og að reglan um að nota tvö bestu árin af þriggja ára viðmiðunartímabili hafi verið skynsamlegur kostur.“

Athugasemdir Landssambands smábátaeigenda bárust mér með bréfi samtakanna, dags. 23. mars 1992. Þar sagði meðal annars:

„Að mati Landssambands smábátaeigenda er ekkert í svari sjávarútvegsráðuneytisins sem hrekur fyrra erindi á nokkurn hátt. Erindi Landssambands smábátaeigenda frá 12. ágúst 1991 stendur því að öllu leyti óhaggað.“

Landssamband smábátaeigenda vill þó gjarnan benda á ákveðinn þátt í svari sjávarútvegsráðuneytisins. Af því mætti ráða að starfsmenn sjávarútvegsráðuneytisins hafi hvergi komið nálægt smíði laga um stjórnun fiskveiða 38/1990 og löggjafinn hafi þar algjörlega verið einn að verki. Í því sambandi er rétt að taka fram að ráðgjafanefnd sú er mótaði frumvarpið að framangreindum lögum sat undir formennsku þáverandi og núverandi ráðuneytisstjóra sjávarútvegsráðuneytisins. Að auki sátu starfsmenn sjávarútvegsráðuneytisins nánast alla – ef ekki alla – fundi nefndarinnar.

Eftir að störfum ráðgjafanefndarinnar lauk tók frumvarpið nokkrum breytingum í sjávarútvegsráðuneytinu áður en það var borið upp fyrir Alþingi og áttu starfsmenn ráðuneytisins drjúgan þátt í þeim breytingum.“

III.

Í bréfi mínu til Landssambands smábátaeigenda 17. nóvember 1992 rakti ég efni II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 og þau lagasjónarmið, er fram komu í lögskýringargögnum. Ennfremur greindi ég samtökunum frá niðurstöðum athugana minna á ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins á aflahlutdeild báta, er komið höfðu til umfjöllunar samstarfsnefndar, þar sem útgerð þeirra hefði orðið fyrir ýmsum skakkaföllum á viðmiðunarárunum 1987–1989. Um þessi atriði sagði svo í bréfi mínu til samtakanna:

„Í II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 eru fyrirmæli um, hvernig ákvarða skuli aflla báta undir 10 brl. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skal samanlögð aflahlutdeild allra báta minni en 10 brl. í leyfilegum heildarafla allra botnfisktegunda, sem úthlutað er til einstakra báta, vera jöfn aflahlutdeild þeirra í ársafla sömu botnfiskteg-

unda árið 1989. Löggjafinn hefur þannig ákveðið, að við úthlutun aflaheimilda samkvæmt lögum nr. 38/1990 til báta af umræddri stærð skuli tekið mið af hlutdeild þessara báta í heildarafla á árinu 1989. Ljóst er, að þessi meginregla setur úthlutun aflaheimilda verulegar skorður, þar sem með henni er ákveðið, hvaða afli er til skipta milli þessara báta.

Með lögum nr. 38/1990 varð einnig að öðru leyti veruleg breyting á reglum um úthlutun veiðiheimilda. Þannig var afnumin heimild til að velja bátum stærrí en 10 brl. sóknarmark. Sömuleiðis var fellt niður fast aflahámark fyrir netabáta undir 10 brl. Er ljóst, að í mörgum tilvikum varð verulegur munur á því aflahámarki, sem bát hafði verið ákveðið samkvæmt ákvæðum laga nr. 3/1988, og aflamarki sama báts, sem honum var úthlutað miðað við aflahlutdeild þá, er hann fékk í samræmi við lög nr. 38/1990.

Í II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 eru nánari fyrirmæli um, hver skuli vera aflahlutdeild einstakra báta. Sú aflahlutdeild er síðan grunnur úthlutunar aflamarks báta á hverju veiðitímabili, sbr. 10. mgr. sama ákvæðis.

Samkvæmt II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 gildir sú meginregla við ákvörðun aflahlutdeildar til báta undir 10 brl., að miða skal við veiðireynslu áranna 1987–1989, þannig að byggt skal á meðalafla tveggja bestu áranna. Segir í skýringum, sem fylgdu frumvarpi því, er varð að lögum nr. 38/1990, að með framangreindri reglu sé komið til móts við þá aðila, sem af ýmsum ástæðum hafi ekki fulla viðmiðun öll þrjú árin. Síðan segir svo í skýringunum:

„Aftur á móti verður ekki tekið tillit til frátafa eða skipstjóraskipta með sama hætti og gert var þegar aflamarki var úthlutað á fiskiskip stærrí en 10 brl. árið 1984. Rökin fyrir því að taka ekki tillit til frátafa frá veiðum og skipstjóraskipta eru þau að útgerðum bátanna gefst kostur á að velja á milli aflareynslu tveggja bestu áranna sem lögð verða til grundvallar, en við úthlutun aflamarks á skip 10 brl. og stærrí árið 1984 var eingöngu byggt á veiðireynslu þriggja undangenginna ára.“ (Alpt. 1989, A-deild, bls. 2558)

Í 7. mgr. nefnds bráðabirgðaákvæðis er tekið fram, að sérstök samstarfsnefnd skuli fjalla sérstaklega um málefni þeirra aðila, sem keypt hafi nýja báta eftir 31. janúar 1988 og því ekki haft fulla veiðireynslu á umræddu viðmiðunartímabili. Þá var nefndinni ætlað að „ . . . fjalla um önnur álítaefni sem upp koma og gera tillögur til sjávarútvegsráðherra um aflahlutdeild viðkomandi báta“. Segir í skýringum við nefnt ákvæði í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 38/1990, að nefndinni sé ætlað að fjalla um og gera tillögur um aflahlutdeild báta, þegar svo standi á, að útgerðir þeirra geri athugasemdir við úthlutun. (Alpt. 1989, A-deild, bls. 2559.)

Um ofangreinda úthlutun veiðiheimilda á grundvelli 7. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 voru settar nánari reglur í 8. mgr. sama ákvæðis. Það hljóðar svo:

„Ráðherra skal með reglugerð setja nánari reglur um úthlutun þessa, þar á meðal um stærðarflokkun báta. Úthlutunin skal taka mið af þeim reglum sem giltu um úthlutun aflamarks til skipa 10 brl. og stærrí á árinu 1984, sbr. rg. nr. 44/1984, eftir því sem við verður komið. Þó skulu reglur um frátafir frá veiðum og skipstjóraskipti undanskildar.“

Samkvæmt 7. gr. reglug. nr. 44/1984 átti að bæta við þeim afla, sem ætla mátti að skip hefði haft þann tíma, sem það kynni að hafa tafist frá veiðum. Frátafir skv. 7. gr.

töldust vera fyrir hendi, ef þær höfðu varað lengur en tvær vikur samfleytt og höfðu hlotist af meiri háttar bilun eða endurbótum á skipum, enda væri það staðfest af til þess bærur aðilum.

Samkvæmt niðurlagi 8. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 og ofangreindum skýringum í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga var lítið svigrúm til þess að taka tillit til atvika, sem hamlað gátu veiðum á viðmiðunarárunum 1987–1989. Engu að síður ákvað samstarfsnefnd á grundvelli lokamálsliðar 7. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990, að taka til meðferðar vanda ýmissa báta, sem höfðu af sérstökum ástæðum aflað illa á framangreindum viðmiðunarárunum.

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, tók samstarfsnefndin til meðferðar málefni 41 báts, sem af sérstökum ástæðum höfðu aflað illa á viðmiðunarárunum 1987–1989. Af þeim bátum fengu 30 aukna aflahlutdeild að tillögu samstarfsnefndar á grundvelli svonefnds „uppreiknings,“ og 11 fengu meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki, sbr. 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Þessa báta hefur sjávarútvegsráðuneytið flokkað þannig:

1. Flokkur 11 báta, sem höfðu lent í tíðum vélarbilunum á viðmiðunarárunum 1987–1989. Í 10 tilvikum var þar um að ræða bilun á svonefndum Iveco-vélum, en í einu tilviki á annars konar vél.

2. Í þessum flokki voru 8 bátar, sem áttu það sammerkt, að eigandaskipti höfðu orðið að þeim síðari hluta árs 1989. Við það hafði orðið gagnger breyting til batnaðar á útgerð bátanna.

3. Í þessum flokki voru 11 bátar, sem höfðu orðið fyrir ýmsum skakkaföllum á viðmiðunarárunum, t.d. sokkið eða orðið fyrir sjótjóni með öðrum hætti. Einnig var skipað í þennan flokk nokkrum bátum, sem seldir höfðu verið, en kaupin gengið til baka vegna vanskila kaupenda.

4. Ennfremur var um að ræða flokk 11 báta, sem fengu meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín frá 19. október 1992, en gögn um úthlutun veiðiheimilda til þessara báta fylgdu bréfinu, er upplýst, að meðal þeirra hafi verið fjórir bátar, sem fengið höfðu veiðileyfi á grundvelli laga nr. 3/1988, en höfðu verið í endurbyggingu öll viðmiðunarárin. Sjö þeirra hafi á hinn bóginn komið í fyrsta sinn til veiða síðari hluta árs 1989 og á árinu 1990 og hafi þeir átt það sammerkt að fá veiðileyfi, á grundvelli laga nr. 3/1988, í stað eldri báta, sem voru teknir úr rekstri í þeirra stað og höfðu haft litla sem enga aflareynslu. Hafi verið ákveðið að úthluta þeim meðalafhlutdeild, eins og um nýja báta væri að ræða.

Á nokkrum fundum mínum og starfsmanna minna með starfsmönnum sjávarútvegsráðuneytisins hafa verið athuguð gögn um ákvörðun aflahlutdeildar þeirra 30 báta, er greinir í flokkum 1–3 hér að framan. Á þeim fundum hafa starfsmenn sjávarútvegsráðuneytisins gefið skýringar og veitt upplýsingar.“

IV.

Í niðurstöðum bréfs míns til Landssambands smábátæigenda frá 17. nóvember 1992 sagði síðan:

„Það er viðhorf laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að umboðsmaður eigi ekki að hafa afskipti af löggjafarstarfi, nema atvik séu þau, að 11. gr. laga nr. 13/1987 eigi við. Þess vegna er það almennt ekki hlutverk umboðsmanns að láta í té álit á því, hvernig til hafi tekist um löggjöf á ákveðnu sviði.

Með lögum nr. 38/1990 tók löggjafinn skýra afstöðu til þess, hvernig haga ætti út-reikningi á þeim afla, sem kæmi til skipta milli báta minni en 10 brl., og hvaða megin-reglur skyldu gilda um úthlutun þess afla til einstakra báta, svo sem lýst er í III. kafla

hér að framan. Ég hef kannað, hvernig sjávarútvegsráðuneytið hefur staðið að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt 7. og 8. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990.

Með hliðsjón af þeim skilningi, sem lagður hefur verið í lög nr. 38/1990 í framkvæmd sjávarútvegsráðuneytisins, er niðurstaða mín sú, að ekki hafi komið fram nægileg rök fyrir frekari athugun af minni hálfu á grundvelli 11. gr. laga nr. 13/1987, að því er tekur til umræddra ákvæða laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir báta minni en 10 brl.“

**21.2. Aflahlutdeild smábáta með takmarkaða veiðireynslu.
Lagareglur um stjórn fiskveiða.
(Mál nr. 521/1991)**

A kvartaði yfir skerðingu á aflaheimildum fiskibátsins T, sem varð við ákvörðun veiðiheimilda bátsins fyrir árið 1991 samkvæmt lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. A kvaðst hafa fengið þær upplýsingar í sjávarútvegsráðuneytinu á árinu 1987, að veiðiheimildir báts af stærðinni 9,29 brl. yrðu 100 tonn, sem yrðu varanlegar. Að fengnum þessum upplýsingum kvaðst A hafa keypt bátinn T og var hann sjósettur sumarið 1988. A hélt því fram, að á árinu 1991 hefðu aflaheimildir T verið grófllega skertar umfram heildarskerðingu á þorskkvóta fiskiskipaflorens í prósentum talið. Ástæða þess hefði verið ný lög, sem komu til framkvæmda á árinu 1991, en samkvæmt þeim hafi ekkert tillit verið tekið til bilana, veikinda, reynsluleysis eða nokkurs þess, sem hindrað gat sjósókn og afla á svonefndum viðmiðunarárum. Þá vísaði A til þess, að nýir bátar af sömu gerð hefðu fengið tvöfaldan kvóta miðað við T og að ýmis dæmi væru til þess, að bátar hefðu fengið leiðréttingu og úthlutun kvóta eftir á. Umboðsmaður benti á, að T hefði á sínum tíma fengið veiðileyfi með sérstöku aflahámarki skv. C-lið 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990, sem ákveðið hefði verið árlega í reglugerð. Verulegur munur hefði verið á aflahámarki þessu og aflamarki bátsins, sem honum hefði verið úthlutað miðað við aflahlutdeild í samræmi við ákvæði laga nr. 38/1990. Yrði þessi munur fyrst og fremst rakinn til beinna fyrir-mæla laga nr. 38/1990. Tók umboðsmaður fram, að honum væri almennt ekki ætlað að fjalla um löggjafarstarf Alþingis heldur stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis. Brysti því skilyrði til þess, að dómi umboðsmanns, að unnt væri að taka afstöðu til kvörtunar A að því leyti, sem hún beindist í raun að breyttum reglum laga nr. 38/1990. Umboðsmaður tók fram, að samkvæmt 7. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 væri gert ráð fyrir því, að sérstök samstarfsnefnd yrði skipuð til þess, að fjalla um málefni nýrra smábáta, er ekki hefðu tveggja ára veiðireynslu á árunum 1987–1989, sem væri viðmiðun skv. 4. mgr. bráðabirgðaákvæðisins. Ennfremur hefði nefndinni borð að fjalla um önnur álitæfni og á þeim grundvelli tekið til meðferðar vanda ýmissa báta, sem höfðu af sérstökum ástæðum aflað illa á viðmiðunarárunum 1987–1989. Um störf nefndarinnar hefðu gilt reglur 8. mgr. nefnds bráðabirgðaákvæðis. T hefði verið meðal þeirra báta, er samstarfsnefnd tók til sérstakrar athugunar. Umboðsmaður kannaði hvernig aflahlutdeild T hefði verið ákveðin og bar hana saman við úthlutun til annarra báta, sem samstarfsnefnd hafði tekið til umfjöllunar á sama grundvelli. Umboðsmaður tók fram, að um þá báta, sem komu til veiða í fyrsta sinn á árinu 1990, hefðu gilt sérstakar reglur skv. 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Hefðu bátar þessir

haft sérstöðu að lögum og því hefði það litla þýðingu að bera saman úthlutun þeirra og tillagna samstarfsnefndar á fyrrgreindum grundvelli 7. og 8. mgr. bráðabirgða-ákvæðisins. Umboðsmaður gerði grein fyrir bréfum og gögnum, sem honum höfðu borist frá sjávarútvegsráðuneytinu um störf og starfshætti samstarfsnefndar og vörð- uðu einkum þá ákvörðun nefndarinnar, að beita svonefndri uppreikningsaðferð við ákvörðun aflahlutdeildar tilgreindra báta, sem af ýmsum ástæðum höfðu ekki haft aflareynslu í tvö ár á viðmiðunarárunum. Umboðsmaður benti á, að T hefði verið í hópi nýrra báta, sem hefðu komið til umfjöllunar samstarfsnefndar. Baturinn hefði einnig verið í hópi báta, sem fengið hefðu aukna aflahlutdeild vegna „uppreiknings“ sökum tíðra vélarbilana. Í niðurstöðum sínum tók umboðsmaður fram, að sjávarút- vegsráðuneytið hefði að lögum verið settar þröngar skorður um úthlutun aflaheimilda og að takmarkaður afli hafi verið til skipta milli báta minni en 10 brl. Yrði sjávarút- vegsráðuneytið í máli eiganda T ekki sakað um að hafa gengið skemur til móts við hann en lög leyfðu. Þá taldi umboðsmaður, að athugun sín hefði ekki leitt það í ljós, að hallað hefði verið á T við úthlutun aflaheimilda, þegar úthlutun til bátsins væri borin saman við úthlutun til annarra báta og hefðu þá m.a. verið hafðir í huga þeir bátar aðrir, sem urðu fyrir vélarbilunum á viðmiðunarárunum. Umboðsmaður hafði einnig á sama tíma til meðferðar erindi frá Landssambandi smábátaeigenda. Gaf er- indið og kvörtun A tilefni til þess, að umboðsmaður athugaði frekar, hvort II. bráða- birgðaákvæði laga nr. 38/1990 veitti sjávarútvegsráðuneytinu óhæfilega lítið svigrúm til að taka tillit til sérstakra og óviðráðanlegra atvika umsækjenda. Er nánar gerð grein fyrir þeirri umfjöllun á bls. 257 í skýrslu þessari.

I.

Hinn 1. nóvember 1991 lagði A fram kvörtun yfir þeirri skerðingu á aflaheimildum bátsins T, sem orðið hefði við ákvörðun veiðiheimilda bátsins fyrir árið 1991.

A greindi svo frá, að í októbermánuði 1987 hefði hann leitað til sjávarútvegsráðu- neytisins til þess að fá upplýsingar um, hvaða aflaheimild fengist handa nýsmíðuðum bát af tiltekinni gerð, sem hann hafði í hyggju að kaupa. Hefði honum þá verið tjáð, að bátur- inn fengi 100 tonna aflaheimild, sem yrði varanleg. Sá fyrirvari hefði þó verið gerður, að kæmi til skerðingar á aflaheimildum, myndu þær ganga jafnt yfir allan flotann. Á grund- velli þessara upplýsinga hefði hann síðan ákveðið að kaupa umræddan bát. Var smíða- samningur undirritaður í október 1987 og var báturinn sjósettur 19. júlí 1988. Baturinn er 9,29 brl.

A tók ennfremur fram, að aflaheimildir T hefðu, miðað við óslægðan fisk, verið sem hér segir. Á árinu 1988: 100 tonn, á árinu 1989: 90 tonn, á árinu 1990: 85 tonn, á tímabil- inu janúar til september 1991: 30 tonn og á tímabilinu september 1991 til september 1992: 30 tonn. Þannig hafi aflaheimildir bátsins fyrstu þrjú árin reynst vera í samræmi við fyrri upplýsingar. Á hinn bóginn hefðu aflaheimildir bátsins á árinu 1991 verið grófllega skertar umfram heildarskerðingu á þorskkvóta fiskiskipaflotans í prósentum talið. Ástæða þess hefðu verið ný lög, sem sett hefðu verið á árinu 1990 og komið til framkvæmda um ára- mótin 1991. Samkvæmt þeim lögum hefði ekkert tillit verið tekið til bilana, veikinda, reynsluleysis eða nokkurs þess, sem hindrað gæti sjósókn og afla á svonefndum viðmiðun- arárunum. A skýrði ennfremur svo frá, að á tveggja ára tímabili í tæpa 11 mánuði hefði sér ekki tekist að halda bátnum til veiða, en þar af hefðu frátafir vegna bilana verið tæpir 6 mánuðir. Þá vísaði A til þess, að nýir bátar, sem hefðu komið til veiða á árinu 1990, hefðu fengið tvöfaldan kvóta miðað við T. Hefði þar þá verið um báta sömu gerðar að ræða og raunar hefðu þeir engan kvóta átt að fá. Einnig taldi A ýmis dæmi þess, að bátar hefðu fengið leiðréttingar og úthlutun kvóta eftir á.

II.

Með bréfi, dags. 28. nóvember 1991, óskaði ég eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem hana snertu. Upplýsingar og skýringar sjávarútvegsráðuneytisins bárust mér með bréfi ráðuneytisins, dags. 13. febrúar 1992, sem er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til bréfs umboðsmanns Alþingis frá 28. nóvember 1991, varðandi kvörtun [A], vegna skertra aflaheimilda t/b [T].

Kvörtun [A] lýtur að því, „að aflakvóti báts míns [T] var gróflega skertur umfram þá prósentuskerðingu, sem fiskiskipafлотinn fékk á sig um síðustu áramót“.

Kvörtun sína um skerðingu aflaheimilda byggir [A] á því, að hann hafi á árinu 1988 haft heimild til veiða á 100 lestum sem lækkað hafi í 90 lestir 1989 og síðan í 85 lestir 1990, og því hafi aflaheimildir þær sem báti hans var úthlutað í ársbyrjun 1991 verið skertar stórlega umfram almenna skerðingu á veiðiheimildum fiskveiðiflotans.

Þegar litið er til þessa atriðis verður að hafa í huga að í ársbyrjun 1991 var tekið upp annað kerfi við úthlutun veiðiheimilda til báta undir 10 brl. en gildi á árunum 1988–1990.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 3, 8. janúar 1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990 voru veiðar báta 6 brl. og stærri háðar sérstökum veiðileyfum. Áttu aðilar sem gerðu út bát stærri en 6 brl. en minni en 10 brl. kost á eftirgreindum veiðiheimildum fyrir báta sína:

1. Leyfi til línu- og handfæraveiða með tilteknum sóknartakmörkunum en án aflamarks, sbr. 1. mgr. B liðar 10. gr.
2. Leyfi til netaveiða með sérstöku aflahámarki sbr. C lið 10. gr. Þessi leyfi voru með sérstöku aflahámarki sem ákveðið var í reglugerð árlega, sbr. reglugerð nr. 17/1988, reglugerð nr. 552/1988 og reglugerð nr. 587/1989.
3. Veiðileyfi með aflamarki, sem byggðist á fyrri reynslu samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Samkvæmt reglugerðum þeim sem settar voru um veiðar smábáta á árunum 1988–1990, og vísar til hér að ofan, byggðist það aflahámark á meðal-afla tveggja bestu árunna 1985–1987 eða afla ársins 1987 sbr. 6. gr. tilvitnaðra reglugerða.

Á árunum 1988, 1989 og 1990 valdi [A] kost 2 fyrir bát sinn, [T], eða netaveiðileyfi með sérstöku föstu aflahámarki.

Aflahámark þetta var almennt fast aflahámark sem ákveðið var árlega, skv. því sem rakið er í lið 2 hér að ofan, og við ákvörðun þess var eingöngu tekið tillit til stærðar báts en ekki veiðireynslu hlutaðeigandi. Aflahámark þetta hafði verið sett í því skyni að tryggja að afli þeirra báta sem netaveiðar stunduðu færi ekki langt fram úr því aflahámarki, sem bátar 10 brl. og stærri urðu að sæta, er þeir stunduð veiðar í sóknarmarki, sbr. 1. tl. 8. gr. reglugerðar nr. 585/1989. Verður hér að hafa í huga þá þróun sem varð í fjölda og gerð smábáta, en vegna þess sveigjanleika sem var á reglum um mælingar báta, var hægt að byggja mjög afkastamikla báta, enda þótt þeir mældust undir 10 brl.

Við gildistöku laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sem komu til framkvæmda í ársbyrjun 1991 er tekið upp nýtt kerfi við stjórnun fiskveiða báta undir 10 brl. og þó einkum báta undir 10 brl. en stærri en 6 brl. Í stað þess að gefa þeim kost á þrenns konar veiðiheimildum eins og hafði gildi í gildistíma laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990, er hverjum báti úthlutað veiðiheimildum á grundvelli aflareynslu ákveðið árabil.

Jafnhliða því að felld var niður fast aflahámark fyrir netabáta undir 10 brl. var með gildistöku laga nr. 38/1990 felld úr gildi heimild báta yfir 10 brl. til að velja sóknarmark í stað aflamarks, en aflahámark í sóknarmarki gegndi sama hlutverki og aflahámark í veiðum smábáta.

Þeim bátum sem á grundvelli laga nr. 3/1988 höfðu á árinu 1990 valið um veiðileyfi, sem byggði á aflareynslu sbr. tl. 3 hér að framan, var úthlutað aflahlutdeild sem miðaðist við forsendur þess aflamarks, sbr. 3. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 38/1990. Þeir bátar sem á árunum 1990 höfðu aftur á móti valið veiðiheimildir skv. tl. 1–2 hér að framan, áttu aðeins kost á veiðileyfi með aflahlutdeild, sem byggði á aflareynslu árána 1987–1989, þannig að byggt væri á meðalaflla tveggja bestu árána sbr. 4. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða.

Það skal áréttað hér að væri báti úthlutað aflahlutdeild á grundvelli 4. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða, skipti engu máli hvaða veiðiheimildir báturinn hefði haft fyrir gildistöku laganna.

Eins og áður er rakið valdi [A] netaveiðileyfi með aflahámarki fyrir bát sinn [T] á árinu 1990 og því bar að úthluta honum aflahlutdeild á grundvelli veiðireynsluáranna 1987–1990, þannig að byggt væri á meðalaflla tveggja bestu árána. Aflahlutdeild tók ekkert mið af því aflahámarki, sem verið hafði á veiðum netabáta á árunum 1988–1990.

Í árslok 1990 var útgerðaraðilum báta undir 10 brl. send svokölluð „tilraunaúthlutun“ á grundvelli 9. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða. Í tilraunaúthlutun þessari kom fram hvert hefði orðið aflamark hlutaðeigandi báts, miðað við heildarúthlutun ársins 1990, byggt á úthlutunarreglum þeim sem ákveðnar eru í 2.–5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða.

Ráðuneytinu bærust athugasemdir frá á sjöunda hundrað útgerðaraðilum og lutu þær flestar að því að hlutaðeigandi bátur hefði orðið fyrir töfum frá veiðum vegna bilana á viðmiðunartímabilinu eða vegna veikinda eigenda. Í athugasemdum flestra þessara aðila kom fram sú fullyrðing að yrði aflahlutdeild bátsins ekki hækuð, þá væru brostnar rekstrarforsendur fyrir bátinn og afkomumöguleikum manna stefnt í hættu. Jafnframt kom fram hjá fjölmörgum að þeir hefðu treyst á að aflahámarkið yrði ávallt lagt til grundvallar og enginn bátur fengi skerðingu umfram fyrra aflamark nema hlutfallslega miðað við lækkan heildarafla hverju sinni.

Ráðuneytið getur út af fyrir sig ekki dregið í efa að einhverjir aðilar hafi staðið í þeirri trú að ekki kæmi til lækkunar umfram aflahámark. En slíkt hefði verið gjör-samlega óraunhæft því miðað við fjölda smábáta og það hversu aflahámarkið hafði verið hátt, hefði slík úthlutun leitt til þess að hlutur smábáta hefði farið úr böndum en það var aldrei ætlun löggjafans að hlutur smábáta í heildarafla ykist með því móti, heldur þvert á móti að hlutur þeirra yrði ekki á kostnað báta stærri en 10 brl., eins og fram kemur í 2. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða. Einnig var það tilgangur löggjafans að hverjum báti væri úthlutað aflahlutdeild sem byggðist á eigin veiðireynslu og því nyti sá þess sem hefði góða reynslu í veiðum.

Með hliðsjón af þessum ákveðnu reglum um heildaraflahlutdeild báta undir 10 brl. og ákveðnum úthlutunarreglum til þeirra, sem alfarið skyldu byggjast á veiðireynslu ákveðið tímabil, er í raun ekkert svigrúm til þess að taka tillit til ýmissa atriða sem sannanlega höfðu dregið úr aflareynslu á viðmiðunartímum og er í 8. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða sá skilningur áréttadur.

Í 2. (sic) mgr. ákvæðis II til bráðabirgða er sérstakri samráðsnefnd falið að fjalla sérstaklega um málefni þeirra aðila, sem keypt höfðu nýja báta eftir 31. janúar 1988 og höfðu því ekki fulla aflareynslu til að byggja á skv. 4. mgr. Í bréfi ráðuneytisins frá 3. desember 1991 vegna kvörtunar [. . .] hefur ráðuneytið ítarlega gert grein fyrir því

með hvað hætti var fjallað um mál þeirra aðila sem ekki höfðu fulla viðmiðunarsýnslu.

Varðandi mál [A], varð niðurstaðan sú, að honum var reiknaður aflí mánuðina mars til júlí 1988 sbr. meðfylgjandi. Tók sá uppreikningur mið af úthaldi sömu mánaða 1989 og með þeim uppreikningi fékk bátur hans [T] fulla viðmiðun á árunum 1988–1989. Þessi uppreikningur vegur í raun þungt í aflahlutdeild [T] og sýnir það eitt hversu erfitt slíkt mat er, sbr. það sem rakið er hér síðar.“

Með bréfi 17. febrúar 1992 gaf ég A kost á að koma á framfæri athugasemdum við ofangreinda greinargerð sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir hans bárust mér 8. apríl 1992.

III.

Í álití mínu, dags. 9. október 1992, vék ég fyrst að þeirri kerfisbreytingu, sem gerð var með lögum nr. 38/1990 varðandi stjórnun fiskveiða báta undir 10 brl. Sagði svo um þetta í álití mínu:

„Samkvæmt gögnum málsins fékk T á sínum tíma leyfi til netaveiða með sérstöku aflahámarki skv. C-lið 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Aflahámark þetta var ákveðið árlega í reglugerð. Með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem komu til framkvæmda í ársbyrjun 1991, varð veruleg breyting á reglum um úthlutun veiðheimilda. Þannig var afnumin heimild til að velja bátum stærri en 10 brl. sóknarmark. Sömuleiðis var fellt niður fast aflahámark fyrir netabáta undir 10 brl., en það hafði T samkvæmt framansögðu haft.

Í II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 eru fyrirmæli um, hvernig ákvarða skuli afla báta undir 10 brl. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skal samanlögð aflahlutdeild allra báta minni en 10 brl. í leyfilegum heildarafla allra botnfisktegunda, sem úthlutað er til einstakra báta, vera jöfn aflahlutdeild þeirra í ársafla sömu botnfisktegunda árið 1989. Síðar í II. bráðabirgðaákvæðinu eru fyrirmæli um, hver skuli vera aflahlutdeild einstakra báta í þessum heildarafla. Sú aflahlutdeild er síðan grundvöllur árlegrar úthlutunar aflamarks viðkomandi báta, sbr. 10. mgr. II. bráðabirgðaákvæðisins.

Verulegur munur er á aflahámarki því, sem T var ákveðið á grundvelli C-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988, og aflamarki bátsins, sem bátnum hefur verið úthlutað miðað við aflahlutdeild þá, er hann hefur fengið í samræmi við ákvæði laga nr. 38/1990. Þennan mun, sem kvörtun A lýtur að, er fyrst og fremst að rekja til beinna fyrirmæla laga nr. 38/1990. Umboðsmanni Alþingis er almennt ekki ætlað að fjalla um löggjafarstarf Alþingis, heldur stjórnýsly ríkis og sveitarfélaga, sbr. 2. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Þess vegna brestur lagaskilyrði fyrir því, að ég taki afstöðu til umræddrar kvörtunar, að því leyti sem hún í raun beinist að breyttum reglum laga nr. 38/1990.

Kvörtun A er einnig um það, að af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins hafi honum verið tjáð, að báturinn fengi 100 tonna aflaheimild, sem yrði varanleg. Sá fyrirvari hafi þó verið gerður, að kæmi til skerðingar á aflaheimildum, myndu þær ganga jafnt yfir allan flotann. Sjávarútvegsráðuneytið hafði ekki vald til að binda löggjafann með slíkum yfirlýsingum og það hefur heldur ekki gengist við þessum yfirlýsingum. Get ég því ekki byggt á því, að fyrirheit af þessu tagi hafi verið gefin af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins.

Nýir bátar, sem voru minni en 10 brl. og höfðu verið keyptir eftir 31. janúar 1988, gátu ekki haft tveggja ára veiðireynslu á árunum 1987–1989, svo sem miðað var við í reglu 4. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis. Af því tilefni var ákveðið í 7. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis, að sérstök samstarfsnefnd skyldi fást við málefni þessara báta.

Ofangreind samstarfsnefnd skyldi og fjalla um önnur álitæfni, sem upp kynnu að koma, og gera tillögur til sjávarútvegsráðherra um aflahlutdeild viðkomandi báta, sbr.

lokaákvæði 7. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis. Á grundvelli þessa síðastgreinda ákvæðis tók samstarfsnefndin til meðferðar vanda ýmissa báta, sem höfðu af sérstökum ástæðum aflað illa á viðmiðunarárum 1987–1989.

Um ofangreinda úthlutun veiðiheimilda á grundvelli 7. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 voru settar nánari reglur í 8. mgr. sama ákvæðis. Það hljóðar svo:

„Ráðherra skal með reglugerð setja nánari reglur um úthlutun þessa, þar á meðal um stærðarflokkun báta. Úthlutunin skal taka mið af þeim reglum sem giltu um úthlutun aflamarks til skipa 10 brl. og stærra á árinu 1984, sbr. rg. nr. 44/1984, eftir því sem við verður komið. Þó skulu reglur um frátafir frá veiðum og skipstjórnarskipti undanskildar.““

IV.

Þá fjallaði ég um úthlutun aflaheimilda til báta undir 10 brl., um störf og starfshætti svonefndrar samstarfsnefndar svo og starfsreglur nefndarinnar m.a. varðandi svonefndan uppreikning og tók jafnframt fyrir ákvörðun aflaheimildar T í þessu sambandi. Sagði svo um þetta í álitinu:

„T var meðal þeirra báta, sem samráðsnefnd tók til sérstakrar athugunar á grundvelli 7. mgr. og 8. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Hef ég kannað, hvernig aflahlutdeild T var ákveðin að því leyti og borið þá ákvörðun saman við úthlutun til annarra báta, sem samráðsnefnd tók til meðferðar á sama grundvelli. Tekið skal fram, að um aflahlutdeild báta, sem komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990, gilda sérstakar reglur skv. 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Bátar þessir höfðu sérstöðu og um þá giltu sérreglur að lögum. Af þeim sökum tel ég þýðingarlítið að bera saman úthlutun aflahlutdeildar til þessara báta og úthlutun samráðsnefndar á fyrrgreindum grundvelli (sjá III. kafla hér að framan).

Sjávarútvegsráðuneytið hefur í bréfi til mín 3. desember 1991 gert grein fyrir störfum samráðsnefndar. Þar segir:

„Eins og fram kemur í 7. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða, sem fjallar um störf sérstakrar samstarfsnefndar, „skal (nefndin) sérstaklega fjalla um málefni þeirra aðila sem keypt hafa nýja báta eftir 31. janúar 1988 og hafa ekki fulla aflareynslu á viðmiðunartímabilinu til að byggja ákvörðun aflahlutdeildar á“. Á grundvelli þessarar heimildar gerði nefndin þá tillögu til ráðuneytisins að beitt skyldi svokölluðum uppreikningi vegna þeirra báta sem komu til veiða eftir 31. janúar 1988 og höfðu því ekki fulla tveggja ára viðmiðun til að byggja aflareynslu sína á. Tilgangur þessarar aðferðar var að jafna stöðu þessara báta, þannig að þeir hefðu sem næst fulla tveggja ára veiðireynslu til jafns við báta sem stunduðu veiðar á árunum 1987–1989. Þetta sjónarmið helgaðist af því að heildarhlutdeild smábáta var ákvörðuð af samanlögðum ársafli þessara báta af hverri fisktegund árið 1989, sbr. 2. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lögin. Því höfðu bátar sem komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1988 og 1989 lagt sinn skerf til þeirrar samanlögðu hlutdeildar sem smábátum var ákvarðaður samkvæmt lögnum. Með því að uppreikna afla þessara báta var því í raun verið að áætla þeim afla, þannig að þeir hefðu veiðireynslu sem ætla mætti að væri sem næst því sem viðkomandi bátur hefði haft hefði hann verið að veiðum í full tvö ár.

Aðferðin fólst í því að einstökum bátum var áætlaður afli aftur í tímann með hliðsjón af sóknarmynstri og aflareynslu þann tíma sem viðkomandi bátur var að veiðum. Þessi aðferð hafði því í för með sér, svo dæmi sé tekið, að bátur sem kom nýr til veiða í fyrsta sinn í ársbyrjun 1989 og var við veiðar allt árið fékk áætlaðan á sig afla allt árið 1988 með hliðsjón af eigin aflabrogðum og aflabrogðum sambærilegra

báta. Á sama hátt var báti, sem kom til veiða í fyrsta sinn í ársbyrjun 1989 og var aðeins við veiðar í hálf t. ári, áætlaður afli fyrir hálf t. árið 1988. Í öllum tilvikum var tekið mið af afla viðkomandi báts þann tíma sem báturinn var við veiðar. Þessi aðferð hafði það í för með sér að bátur, sem kom til veiða árinu 1989 og stundaði veiðar fyrstu sex mánuði ársins og aflaði jafnt og meðaltal sambærilegra báta í sömu mánuðum, fékk metinn á sig meðalafli sambærilegra báta fyrir sömu mánuði árið 1988. Ef afli bátsins var hins vegar hærri en meðalafli sambærilegra báta var honum reiknað tiltekið hlutfall (fisknistuðull) til viðbótar afla sambærilegra báta í sömu mánuðum árið á undan. Við mat á því hvað teldust sambærilegir bátar í þessu sambandi var byggt á stærðarflokkum bátanna, sbr. 10. gr. rg. nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni. Þessi aðferð var því leið til að líkja eftir því hvernig einstakir bátar hefðu líklega aflað hefðu þeir verið að veiðum á tilteknum tíma og fiskað álíka vel og þeir fiskuðu þann tíma sem þeir voru raunverulega að veiðum.

Í þeirri tilraunaúthlutun sem fram fór í nóvember 1990 var þessari aðferð einungis beitt á þá báta sem komu í fyrsta sinn til veiða eftir 31. janúar 1988. Eftir að ráðuneytinu bárust athugasemdir við tilraunaúthlutunina voru m.a. reglur um uppreikning teknar til endurskoðunar. Í fyrsta lagi var á grundvelli tillagna samstarfsnefndarinnar ákveðið að beita þessum reglum vegna báta sem skipt höfðu um eigendur síðustu mánuði ársins 1989, enda höfðu eigendaskiptin valdið verulegum breytingum á útgerð viðkomandi báta, þannig að afli varð mun meiri en þegar báturinn var í höndum fyrri eigenda. Í öðru lagi voru tilvik þar sem sala á bátum hafði gengið til baka, en óreiða verið í rekstri þeirra á viðmiðunartímanum af völdum annars aðila, sem varð þess valdandi að aflareynsla bátsins varð mun lakari en ætla hefði mátt. Í þriðja lagi voru tilvik um báta af ákveðinni gerð sem urðu fyrir óvenju tíðum bilunum, sem rekja mátti til alvarlega smíðagalla á skrokk eða vélbúnaði viðkomandi báts, sem langan tíma tókst að komast fyrir, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir eigenda. Var hér einkum um að ræða nýlega hraðfiskbáta úr trefjaplasi með aflmiklar vélar. Í fjórða lagi voru örfá tilvik þar sem endurbygging á eldri bát varð þess valdandi að lítið sem ekkert hafði aflast á bátinn á viðmiðunarárunum.

Í öllum þessum tilvikum sem nefnd voru hér að framan þurfti að fara fram mat á öllum málsatvikum. Var stuðst við innsendar upplýsingar eigenda bátanna og þær sannreynðar eftir því sem frekast var kostur. Við sjálfan uppreikninginn var að öðru leyti byggt á sömu reglum og við mat á afla þeirra báta sem komu í fyrsta sinn til veiða eftir 31. janúar 1988.“

Í bréfi til mín 1. október 1992 hefur sjávarútvegsráðuneytið gefið frekari skýringar á sama efni. Í bréfi þessu segir meðal annars:

„Eftir að tilraunaúthlutunin hafði farið fram bárust samstarfsnefndinni um sjö hundruðu erindi sem snertu ýmiss atriði. Flest þessara erinda snertu aflaforsendur einstakra báta og aðferðir við að meta afla á nýja báta þ.e.a.s. uppreikning. Nokkur fjöldi erinda var einnig frá eigendum eldri báta þar sem ýmsar ástæður voru tilgreindar fyrir lakri aflareynslu. Meðal þeirra voru erindi frá útvegs mönnum sem áttu báta með tiltekinni gerð véla sem höfðu verið bilaðar meira og minna öll þau ár sem lögð voru til grundvallar við útreikning aflahlutdeildar. Einnig voru erindi frá útvegs mönnum, sem keypt höfðu báta með litla aflareynslu síðari hluta árs 1989, en eigendaskiptin orðið til þess að mikil umskipti urðu í útgerð viðkomandi báta. Þá voru erindi frá útvegs mönnum nokkurra báta þar sem margir samverkandi þættir höfðu leitt til þess að lítil sem engin aflareynsla var á bátunum á viðmiðunarárunum. Ef taka átti tillit til athugasemda af þessu tagi var ljóst að umfangsmikið mat þurfti að

fara fram á öllum aðstæðum. Í því skyni safnaði nefndin ítarlegum upplýsingum um hvert einstakt tilvik. Eftir að upplýsingunum hafði verið safnað um öll tilvikin og þau sannreynd eftir því sem hægt var átti samstarfsnefndin fundi með ráðuneytinu þar sem fjallað var um þessi erindi. Nefndin lagði til á grundvelli þessarar vinnu að tilteknum bátum yrði áætlaður afli með hliðstæðum hætti og gert var varðandi nýja báta. Þessi bátar voru hins vegar með mjög óreglulega veiðireynslu og því mun vandasamara en mat á því hvaða bátar kæmu til greina. Vandinn var fyrst og fremst fólgin í því að í fæstum tilvikum var hægt að byggja á fyrri veiði þar sem útgerð bátanna hafði verið mjög óreglubundin. Þurfti því í flestum tilvikum að leggja mat á hvaða mánuði meta skyldi afla á bátana. Eftir að sú ákvörðun lá fyrir fengu flestir þessara báta meðalafra sambærilegra báta á sama tímabili þ.e.a.s. fisknistuðull þeirra var settur sem 1.0. Ef viðkomandi bátur hafði stundað nokkuð reglulega útgerð einhvert árið þá var byggt á því mynstri.“

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, fékk samtals 41 bátur aukna aflahlutdeild að tillögu samráðsnefndar á grundvelli umrædds uppreiknings, auk nýju bátanna, sem keyptir höfðu verið eftir 31. janúar 1988. Fyrrgreinda báta hefur sjávarútvegsráðuneytið flokkað þannig:

1. Flokkur 11 báta, sem höfðu lent í tíðum vélarbilunum á viðmiðunarárnum 1987–1989. Í 10 tilvikum var þar um að ræða bilun á svonefndum Iveco-vélum, en í einu tilviki á annars konar vél.

2. Í þessum flokki voru 8 bátar. Annað hvort voru það bátar, sem eigendaskipti höfðu orðið að síðari hluta árs 1989, eða bátar, sem seldir höfðu verið, en kaupin gengið til baka vegna vanskila kaupenda. Í báðum tilvikum hafði orðið gagnger breyting til batnaðar á útgerð bátanna.

3. Í þessum flokki voru 11 bátar, sem höfðu orðið fyrir ýmsum skakkaföllum á viðmiðunarárnum, t.d. sokkið eða orðið fyrir sjótjóni með öðrum hætti.

4. Í þessum flokki voru einnig 11 bátar. Þar var um að ræða eldri báta, sem höfðu verið í endurbyggingu öll viðmiðunarárin, þannig að lítið sem ekkert hafði aflast á þá þann tíma.

Á nokkrum fundum mínum og starfsmanna minna með starfsmönnum sjávarútvegsráðuneytisins hafa verið athuguð gögn um ákvörðun aflahlutdeildar þeirra 30 báta, er greinir í flokkum 1–3 hér að framan. Á þeim fundum hafa starfsmenn sjávarútvegsráðuneytisins gefið skýringar og veitt upplýsingar

T var í hópi nýrra báta, sem 7. mgr. og 8. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 tók til. Báturinn var einnig meðal þeirra 11 báta, er greinir í flokki 1 hér að framan og fengu „uppreikning“ vegna tíðra vélarbilana. Var bátnum reiknaður afli mánuðina mars til júlí 1988 og var þar tekið mið af afla bátsins sömu mánuði 1989.

Samkvæmt 8. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 skyldi umrædd úthlutun taka mið af þeim reglum, sem giltu um aflamark til skipa 10. brl. og stærri á árinu 1984, sbr. reglug. nr. 44/1984, eftir því sem við yrði komið, en þó skyldu reglur um frátafir frá veiðum og skipstjóraskipti undanskildar. Samkvæmt 7. gr. reglug. nr. 44/1984 átti að bæta við þeim afla, sem ætla mátti að skip hefði haft þann tíma, sem það kynni að hafa tafist frá veiðum. Frátafir skv. 7. gr. töldust vera fyrir hendi, ef þær höfðu varað lengur en tvær vikur samfleytt og höfðu hlotist af meiri háttar bilun eða endurbótum á skipum, enda væri það staðfest af til þess bærnum aðilum. Af þessu má sjá, að sjávarútvegsráðuneytinu voru að lögum þröngar skorður settar um úthlutun aflaheimilda. Þá ber þess einnig að gæta, að takmarkaður heildaraflí var til skipta milli báta minni en 10 brl., sbr. 2. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis. Tel ég, að ráðuneytið verði í tilviki því, sem hér er til úrlausnar, ekki sakað um að hafa gengið skemur til móts við eiganda T en lög leyfðu. Þá hefur athugun mín

ekki leitt í ljós, að hallað hafi verið á T við úthlutun aflaheimilda, þegar úthlutun til bátsins er borin saman við úthlutun til þeirra báta annarra, sem var ákveðin aflahlutdeild á grundvelli 7. og 8. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis og eru þá meðal annars hafðir í huga þeir 10 bátar aðrir, sem urðu fyrir vélarbilunum á viðmiðunarárunum svo sem T.“

Niðurstaða mín samkvæmt framansögðu varð því sú, að ekki væri tilefni til athugasemda af minni hálfu vegna þess máls, sem kvörtun A laut að.

21.3. Skilyrði í reglugerð fyrir útgáfu veiðileyfa. Lagaheimild. (Mál nr. 505/1991)

A kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði synjað umsókn hans um veiðileyfi fyrir bátinn X, 4,17 brl. að stærð, þar sem hann hefði ekki fengið gilt haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni. Umboðsmaður tók fram, að miðað við orðalag og skipan ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, væri að hans dómi ekki sett önnur skilyrði fyrir veiðileyfi báta undir 6 brl., er 2. ml. 1. mgr. lagagreinar þessarar tæki til, en þau, að beiðni um skráningu þeirra á tilgreindar skrár Siglingamálastofnunar ríkisins hefði borist ásamt fullnægjandi gögnum innan mánaðar frá gildistöku laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Naumast lægi því fyrir svo sem sjávarútvegsráðuneytið héldi fram, að skilyrðið um að skip hafi ekki horfið varanlega úr rekstri, sbr. 1. ml. 1. mgr. 5. gr. laganna, ætti einnig beinlínis við um báta þessa. Nokkur vafi væri þess vegna um það, hvort í ákvæðinu væru tæmandi talin skilyrði fyrir veiðileyfum umræddra báta, þannig að við þau yrði ekki aukið í reglugerð. Í álitinu sínu taldi umboðsmaður að óhjákvæmilegt væri við úrlausn málsins að líta til þeirrar tilhögunar, sem ákveðin væri í lögum nr. 38/1990 á úthlutun aflaheimilda og þeirra forsendna, sem framkvæmd tilhögunar þessarar hlyti að byggjast á. Væri ljóst af 2. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990, að nánari ákvörðun á aflahlutdeild hvers báts um sig hlyti að ráðast af því, hve margir aðrir bátar ættu rétt á hlutdeild í heildaraflanum og hver hlutdeild þeirra væri. Hefði skipan laga nr. 38/1990 knúið á um það, að ekki drægist úr hömlu að niðurstaða fengist um, hvaða bátar öðluðust hlutdeild úr heildaraflanum. Féllst umboðsmaður á það, að ekki gætu komið til greina bátar, sem þannig væri ástatt um, að þeim yrði ekki haldið til veiða. Einnig hefði verið veruleg óvissa um fjölda báta undir 6 brl., þar sem slíkir bátar hefðu almennt ekki þurft veiðileyfi fyrir gildistöku laga nr. 38/1990. Sjávarútvegsráðuneytinu hefði því verið heimilt að taka af skarið með reglugerð á grundvelli 13. gr. laga nr. 38/1990. Umboðsmaður taldi það styðja heimild sjávarútvegsráðuneytisins, að önnur skip og bátar, sem fjallað væri um í 1. og 3. ml. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990, áttu ekki kost á veiðileyfi, ef þau höfðu horfið varanlega úr rekstri eða höfðu ekki fengið haffærisskírteini innan þriggja mánaða frá gildistöku laganna. Var það álit umboðsmanns, að ekki hefði verið ólöglegt að sjávarútvegsráðuneytið beitti heimild sinni til að taka af skarið í reglugerð um umrætt efni á þann hátt að miða við útgáfu haffærisskírteinis og setja þeirri útgáfu frest til 1. maí 1991, sbr. 2. og 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990. Þótt reglugerðin hefði verið birt lögum samkvæmt, taldi umboðsmaður, að í bréfi, sem sent var útgerðarmönnum í nóvember 1990, hefði verið æskilegra að berum orðum hefði verið vísað til umrædds skilyrðis um útgáfu haffærisskírteinis og frest til þess. Það hefði aftur á móti verið gert í fréttatilkynningu ráðuneytisins 30. nóvember 1990 og taldi umboðsmaður þá kynningu fullnægjandi að lögum.

I.

Hinn 10. október 1991 leitaði A til mín og kvartaði yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins frá 2. október 1991 að hafna umsókn hans um veiðileyfi fyrir bátinn X með þeim rökum, að báturinn hefði ekki verið búinn að fá gilt haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991.

A greindi svo frá í bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 20. september 1991, að hann hefði látið smíða X í Hafnarfirði á árinu 1976, en X er 4,17 brl. eikarbátur. Hefði hann stundað grásleppuveiðar á bátnum fram til ársins 1979, en eftir það hefði hann gert út á handfæri til ársins 1986. Þá hefði hann selt bátinn, en þurft að leysa hann til sín aftur vegna vanefnda kaupandans. Á árunum 1987–1989 kvaðst A hafa leigt bátinn, en úr því hefði ekki orðið á árinu 1990, þar sem dregist hefði að lagfæra hann og hann hefði ekki viljað leigja hann áfram nema með gildu haffærisskírteini. Vorið 1991 kvaðst A hafa byrjað lagfæringar á bátnum, svo að hægt yrði að hafa af honum arð. Hinn 29. apríl 1991 kvaðst A hafa fengið vitneskju um, að til þess að fá útgefið veiðileyfi á grundvelli laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, þyrfti báturinn að hafa gilt haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991. Með símtali sama dag hefði hann fengið sömu upplýsingar frá sjávarútvegsráðuneytinu. Í framhaldi af því hefði hann einnig sama dag fengið skipaskoðunarmann til þess að skoða bátinn. Hefði þá komið í ljós, að lagfæra þyrfti bátinn talsvert, ef hann ætti að fá útgefið haffærisskírteini. A kvaðst hafa fengið þær upplýsingar hjá nefndum skipaskoðunarmanni, að veittur hefði verið frestur til 10. maí 1991 til þess að gera báta haffæra. Þrátt fyrir ráðstafanir A lauk viðgerðunum ekki fyrir en 3. júní 1991 og var haffærisskírteini gefið út 26. júní 1991.

Í áðurgreindu bréfi A frá 20. september 1991 óskaði hann eftir, að sjávarútvegsráðherra beitti sér fyrir því, að X fengi veiðileyfi. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 2. október 1991, sagði:

„Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða gafst bátum minni en 6 brl. og ekki höfðu horfið varanlega úr rekstri, kostur á leyfi til veiða í atvinnuskyni. Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfis var að bátur væri skráður á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins við gildistöku laganna þann 18. maí 1990 eða að sótt hefði verið um skráningu á skipaskrá fyrir 18. júní 1990. Þá var sú krafa gerð að bátur sem uppfyllti framangreind skilyrði þyrfti að hafa öðlast fullgilt haffærisskírteini áður en veiðileyfi yrði gefið út. Var frestur til að gera bát haffæran allt til 1. maí á þessu ári.

Fyrir liggur að báturinn fékk ekki útgefið haffærisskírteini fyrir en 26. júní sl. Með hliðsjón af framansögðu getur ráðuneytið ekki orðið við erindi yðar um að veita bátnum leyfi til veiða í atvinnuskyni.“

Í kvörtun sinni tók A fram, að hann minntist þess ekki, að honum hefði verið tilkynnt það sérstaklega, að X yrði að hafa gilt haffærisskírteini fyrir umræddan tíma.

II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég sjávarútvegsráðherra bréf 4. nóvember 1991 og óskaði eftir því, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987, að sjávarútvegsráðuneytið skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A.

Skýringar sjávarútvegsráðuneytisins bárust mér með bréfi þess, dags. 9. janúar 1992. Þar segir svo:

„Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, sem tóku gildi 18. maí 1990, koma aðeins til greina við veitingu veiðileyfa í atvinnuskyni eftirfarandi flokkar fiskiskipa:

1. Skip, sem veiðileyfi fengu samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988. Þessi flokkur tekur til fiskibáta sem eru 6 brl. og stærri.
2. Bátar undir 6 brl., enda hafi beiðni um skráningu þeirra á skipaskrá, eða sérstaka skrá fyrir báta undir 6 metrum, borist Siglingamálastofnun ríkisins innan mánaðar frá gildistöku laganna, ásamt fullnægjandi gögnum.
3. Bátar undir 6 brl., enda hafi smíði þeirra hafist fyrir gildistöku laganna og haffærisskírteini verið gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma.

Með reglugerð nr. [44]/1984, um stjórn botnfiskveiða 1984, sbr. lög nr. 82/[1983] voru allar fiskveiðar skipa 10 brl. bundnar sérstökum leyfum og í 3. gr. er kveðið á um hvaða skip 10 brl. og stærri áttu kost á veiðileyfi. Með lögum nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða er síðan stigið næsta skref varðandi leyfisbindingu veiða því þá eru veiðar báta stærri en 6 brl. bundnar sérstökum veiðileyfum og er í G lið 10. gr. kveðið á um hvaða skip 6 brl. og stærri áttu kost á veiðileyfi.

Með lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, eru síðan allar fiskveiðar í atvinnuskyni leyfisbundnar án tillits til stærðar báta og er í 5. gr. laganna kveðið á um hvaða fiskiskip eigi kost á veiðileyfi í atvinnuskyni, eins og áður er rakið.

Við undirbúning frumvarps um stjórn fiskveiða kom í ljós að ekki voru allir bátar, sem veiðar höfðu stundað í atvinnuskyni, skráðir hjá Siglingamálastofnun ríkisins. Stafaði það af því að skráningarskyldir voru aðeins bátar lengri en 6 metrar og jafnframt kom í ljós að felldir höfðu verið af skipaskrá fjölmargir bátar sem skráningarskyldir voru. Þessir bátar höfðu verið felldir af skipaskrá af ýmsum orsökum, en fyrst og fremst vegna þess að þeir höfðu ekki fengið haffærisskírteini lengi og var litið svo á að þeir væru horfnir úr rekstri. Ekki hafði þó verið samræmi í þeirri framkvæmd hjá stofnuninni.

Vegna þessa var ákveðið að veita þeim aðilum, sem báta áttu sem ekki voru skráðir, frest í einn mánuð til þess að skrá báta sína skv. 3. málslíð 5. gr. [á að vera 2. ml. 1. mgr. 5. gr.], enda nauðsynlegt að til væru á opinberri skrá yfirlit yfir alla fiskibáta, sem ættu kost á veiðileyfi.

Skilyrði það sem sett er í lok 1. málslíðar 5. gr. laga nr. 38/1990, um að aðeins skuli veita skipi veiðileyfi að það sé ekki varanlega horfið úr rekstri, tekur til allra skipa, en eðli máls þó sérstaklega til þeirra sem tilgreind eru í tölulíðum 1. og 2. hér að framan.

Við frekari úrvinnslu á þessu atriði eftir gildistöku laganna, sumarið og haustið 1990, kom upp álitamál varðandi það atriði, hvenær bátur undir 6 brl. taldist horfinn úr rekstri. Stafaði þetta af því að enda þótt þeir væru á skrá hjá Siglingamálastofnun ríkisins eða hefðu verið skráðir þar innan tilskilins frests, var ljóst að ástand fjölmargra var með þeim hætti að þeir voru ekki hæfir til sjósóknar og höfðu ekki haft haffærisskírteini lengi.

Við framkvæmd úthlutunar veiðiheimilda til báta undir 10 brl. var jafnframt ljóst að nauðsyn bar til að fyrir lægi eins fljótt sem mögulegt væri í upphafi fiskveiðitímabilsins, sem hófst 1. janúar 1991, hvaða bátar kæmu til með að fá úthlutað veiðiheimildum á grundvelli laganna.

Nauðsyn þessi skýrist með vísan til ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 38/1990, en þar er kveðið á um að skipta skuli tilteknum hluta heildarafla milli báta undir 10 brl. Ákvörðun um heimildir hvers báts hefur því áhrif á aflaheimildir allra annarra báta í hópnum. Ef gert var ráð fyrir aflahlutdeild til handa bátum sem síðar reyndust ekki fullnægja lagaskilyrðum, skerti það á óréttmætan hátt aflaheimildir allra annarra smábáta.

Ráðuneytið gat því í raun varla látið til úthlutunar koma, fyrr en ljóst væri hvaða bátar kæmu til með að fullnægja settum skilyrðum um veitingu veiðiheimilda. Ráðuneytinu bar að skipta ákveðinni aflahlutdeild milli bátanna og það varð ekki gert fyrr en séð yrði hverjir kæmu til greina í því efni. Því meiri sem óvissan var um fjölda báta því ónákvæmari yrði úthlutunin. Brýna nauðsyn bar því til þess að það skýrðist sem fyrst hvaða bátar kæmu til greina við úthlutun.

Eina raunhæfa viðmiðunin varðandi það hvort bátur teldist horfinn úr rekstri, var að leggja til grundvallar hvort ástand bátsins væri með þeim hætti að hann yrði gerður haffær. Því var sú ákvörðun tekin að gefa þeim aðilum sem áttu báta á skrá hjá Siglingamálastofnun ríkisins frest til 1. maí 1991 að gera báta sína haffæra sbr. 2. og 4. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni. Var fresturinn ákveðinn svo rúmur að vandalaust hefði átt að vera fyrir alla aðila, sem skráða báta áttu, að fá útgefið haffærisskírteini fyrir þá innan frestsins. Með þessari ákvörðun fékk ráðuneytið endanlega niðurstöðu um fjölda báta, sem því var nauðsynleg vegna úthlutunar veiðiheimilda.

Telur ráðuneytið að heimild hafi verið til setningar þessa skilyrðis með vísan til 13. gr. laga nr. 38/1990 og með hliðsjón m.a. af 3. málslíð 5. gr. þar sem haffærisskírteini er ótvírætt skilyrði fyrir veiðileyfi í atvinnuskyni varðandi nýja báta undir 6 brl.

Varðandi seinni lið fyrirspurnar yðar vill ráðuneytið taka fram að samkvæmt upplýsingum Siglingamálastofnunar ríkisins var t/b [X] á skrá hjá stofnuninni við gildistöku laga nr. 38/1990. M/b [X] fékk ekki sérstakt veiðileyfi á árinu 1990 en hafði almenna heimild skv. B lið 10. gr. laga nr. 3/1988.“

Með bréfi, dags. 14. janúar 1992, gaf ég A kost á að senda mér athugasemdir sínar í tilefni af framangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans 7. febrúar 1992.

Á fundum með starfsmönnum sjávarútvegsráðuneytisins var mér gerð grein fyrir því, hvernig sjávarútvegsráðuneytið hefði staðið að kynningu á því skilyrði veiðileyfa samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, að bátar minni en 6 brl. þyrftu að hafa öðlast fullgilt haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991. Skýringar ráðuneytisins á þessu atriði eru áréttáðar í bréfi til mín 1. október 1992. Þar segir:

„Eins og áður segir var öllum útgerðum báta minni en 10 brl. sem skráðir voru á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins send tilraunaúthlutun í nóvember 1990. Jafnframt var útgerðum smábáta sent meðfylgjandi bréf (fskj 1) þar sem sérstök athygli er vakin á reglugerð nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni fiskveiðitímabilið 1. janúar 1991 til 31. ágúst 1991. Þann 30. nóvember gaf ráðuneytið út hjálagða fréttatilkynningu (fskj 2). Í henni var gerð ítarlega grein fyrir helstu atriðum reglugerðarinnar m.a. því ákvæði að skilyrði fyrir útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni væri að bátar minni en 6 brl. hafi öðlast fullgilt haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991. Sú skipaskrá Siglingamálastofnunar sem ráðuneytið hafði undir höndum var ekki fullnægjandi til að sundurgreina á milli haffærra og óhaffærra báta. Í fyrsta lagi var ekki búið að skrásetja báta undir 6 metrum sbr. 2. ml. 1. mgr. 5. gr. 1. nr. 38/1990. Í öðru lagi var ljóst að þegar tilraunaúthlutunin fór fram að þá var verulegur hluti báta minni en 6 brl. án haffærisskírteinis. Það stafar af því að haffærisskírteini fyrir minni bátana eru að öllu jöfnu einungis gefin út fyrir sumarmánuðina en tilraunaúthlutunin fór eins og kunnugt er fram í nóvember. Í þriðja lagi voru ýmsir bátar á skipaskránni sem voru ónýtir en nokkur tími og jafnvel ár gátu liðið frá því að bátur er dæmdur ónýtur þar til að hann er strikaður af skipaskrá. Öll þessi atriði leiddu til þess að ekki var með neinu

móti hægt að skilja á milli hvaða bátar fullnægðu þeirri kröfu að teljast haffærir fyrir 1. maí 1991.

Eftir að tilraunaúthlutunin fór fram höfðu eigendur ýmissa báta sem voru skráðir á skipaskrá en höfðu ekki fengið tilraunaúthlutun samband við ráðuneytið og ósk-uðu eftir að bátum þeirra yrði gefinn kostur á leyfi til veiða í atvinnuskyni. Þann 12. febrúar 1991 var eigendum allra þessara báta sent meðfylgjandi bréf (fskj. 3).“

Bréf það, sem vitnað er til í ofangreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins sem fskj. 1, var dagsett 27. nóvember 1990. Þar sagði meðal annars:

„Varðandi nánari skýringar á þessum reglum vísast til laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða einkum ákvæði II til bráðabirgða og reglugerðar frá 27. nóvember 1990 um veiðar í atvinnuskyni.“

Í fréttatilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins, sem það vísar til sem fskj. 2 í nefndu bréfi frá 1. október 1992, segir meðal annars:

„Veiðileyfi.

Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða sem koma til framkvæmda um næstu áramót þurfa öll fiskiskip sem veiðar stunda í atvinnuskyni sérstakt veiðileyfi. Veiðileyfi fá öll fiskiskip 6 brúttólestir og stærri sem leyfi fengu á grundvelli þeirra laga sem falla úr gildi um áramótin. Bátum undir 6 brúttólestum, sem fullnægja ákvæðum hinna nýju laga um skráningu á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins gefst kostur á veiðileyfi, enda hafi þeir öðlast fullgilt haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991. Auk þess gefst bátum minni en 6 brúttólestir, sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laganna, kostur á veiðileyfi, enda hafi þeir fengið útgefið fullgilt haffærisskírteini fyrir 18. ágúst síðast liðinn. Hverfi skip sem á kost á veiðileyfi varanlega úr rekstri má úthluta nýju sambærilegu skipi veiðiheimildum í þess stað.“

III.

Í áliti mínu, dags. 9. október 1992, sagði síðan svo:

„Eins og fram kemur í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 9. janúar 1992, var X á skrá hjá Siglingamálastofnun ríkisins við gildistöku laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og hafði almenna heimild til veiða á árinu 1990 á grundvelli 1. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990.

Kvörtun A lýtur að því, hvort heimilt hafi verið samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni, að synja X um leyfi til veiða í atvinnuskyni, þar sem báturinn hafði ekki fengið haffærisskírteini fyrir 1. maí 1991.

1.

Samkvæmt lögum nr. 38/1990, sem komu til framkvæmda 1. janúar 1991, getur enginn stundað fiskveiðar hér við land, nema hafa fengið til þess leyfi, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 eru talin þau skip, sem koma til greina við veitingu veiðileyfa samkvæmt lögnum, en þar segir:

„Við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma til greina þau skip ein sem veiðileyfi fengu skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri. Ennfremur bátar undir 6 brl. enda hafi beiðni um skráningu þeirra á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum borist ásamt fullnægjandi gögnum innan mánaðar frá

gildistöku laga þessara. Auk þess skal gefinn kostur á veiðileyfi fyrir nýja báta undir 6 brl. enda hafi smíði þeirra hafist fyrir gildistöku laganna og haffærisskírteini verið gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma.“

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 38/1990 segir í skýringum við 5. gr., er síðar varð 5. gr. laganna, að ætlunin sé að stemma stigu við fjölgun smábáta, minni en 6 brl., með áskilnaði um leyfi til veiða á sama hátt og verið hafði um báta 6–10 brl. að stærð. Í nefndum skýringum segir einnig:

„Einungis er hægt að fá leyfi til veiða í atvinnuskyni fyrir báta sem skráðir eru hjá Siglingamálastofnun innan mánaðar frá gildistöku laga þessara. Þá er og gefið þriggja mánaða svigrúm til að ljúka þeim bátum sem smíði er þegar hafin á. Eftir þann tíma er því aðeins unnt að fá leyfi fyrir nýja báta að þeir komi í stað sambærilegra báta sem hverfa varanlega úr rekstri.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 2549-2550).

Samkvæmt 29. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni er reglugerðin sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Reglugerðin var birt í Stjórnartíðindum 30. nóvember 1990. Í 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar eru svohljóðandi fyrirmæli:

„Bátar undir 6 brl. sem voru á skrá Siglingamálastofnunar ríkisins við gildistöku l. nr. 38/1990 koma til greina við veitingu veiðileyfa í atvinnuskyni enda hafi þeir haft gilt haffærisskírteini við útgáfu veiðileyfis og eigi síðar en 1. maí 1991. . . .“

Í skýrslu sjávarútvegsráðherra til Alþingis frá því í mars 1991 um úthlutun á fiskveiðiheimildum fyrir smábáta er fjallað um tilvitnað reglugerðarákvæði og um útgáfu veiðileyfa í atvinnuskyni. Í skýrslunni segir:

„Útgáfa veiðileyfa í atvinnuskyni.

Um síðustu áramót komu til framkvæmda lög nr. 38, 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða. Í 5. gr. laganna er kveðið á um hvaða fiskiskip eiga kost á leyfi til veiða í atvinnuskyni. Í fyrsta lagi er kveðið á um að öll fiskiskip sem veiðileyfi fengu samkvæmt 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988 og ekki hafa horfið varanlega úr rekstri eigi kost á veiðileyfi. Er hér átt við öll fiskiskip 6 brúttólestir og stærri sem veiðileyfi fengu samkvæmt eldri lögum. Auk þeirra fiskiskipa sem að ofan greinir eiga kost á veiðileyfi bátar minni en 6 brúttólestir sem skráðir voru á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins, innan mánaðar frá gildistöku laganna, og bátar sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laganna og haffærisskírteini gefið út af Siglingamálastofnun ríkisins innan þriggja mánaða þar frá.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni, eru settar nánari framkvæmdareglur um skilyrði sem bátar minni en 6 brúttólestir þurfa að uppfylla til að eiga kost á leyfi til veiða í atvinnuskyni. Í fyrsta lagi er kveðið á um að veiðileyfi til þessara báta verði ekki gefin út nema gilt haffærisskírteini liggja fyrir eigi síðar en 1. maí 1991. Uppfylli bátar ekki þetta skilyrði falla aflaheimildir þeirra niður og koma til skipta milli annarra báta sem veiðileyfi fá og eru minni en 10 brúttólestir. Er við úthlutun aflamarks fyrstu átta mánaða þessa árs miðað við að u.þ.b. 3,5% aflaheimilda falli niður af þessum sökum. Haffæriskrafan er í samræmi við þær reglur sem giltu er aflaheimildum var í fyrsta sinn skipt milli fiskiskipa 10 brúttólestir og stærri árið 1984 enda er markmið laganna að skipta takmörkuðum heildarafla milli þeirra skipa sem til eru og hæf til veiða. [. . .]

Við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni koma til greina rúmlega 2100 bátar minni en 10 brúttólestir. Gefin hafa verið út veiðileyfi til samtals 1000 báta sem uppfylla skilyrðin um haffærisskírteini. Það verður ekki endanlega ljóst fyrr en eftir 1. maí n.k. hve margir bátar minni en 6 brúttólestir fá útgefin leyfi til veiða í atvinnuskyni en þá rennur út frestur til að fá útgefið haffærisskírteini til þessara báta.“ (Alpt. 1990, A-deild, bls. 4584–4585).

Í fylgiskjali 3 með framangreindri skýrslu eru upplýsingar um báta undir 10 brúttólestum, sem áttu kost á veiðileyfi í atvinnuskyni með aflahlutdeild. Tekið er fram í skýringum við fylgiskjalið, að tilfærsla kunni að eiga sér stað milli aflahlutdeildar þessara báta og línu- og handfærabáta, þar sem sumir eigendur smábáta hefðu óskað eftir fresti til að velja á milli þessara tveggja kosta, þar til niðurstaða lægi fyrir um athugasemdir, sem þeir höfðu gert. Þá segir svo í nefndum skýringum:

„Búast má við að þeir þessara báta sem verða haffærir fyrir 1. maí [1991] muni kjósa að stunda veiðar með línu- og handfærum enda er aflamarkskostur þeirra rýr og í mörgum tilvikum enginn þar sem þessum bátum hefur ekki verið haldið til veiða.“ (Alpt. 1990, A-deild, bls. 4592).

Í nefndu fylgiskjali kemur fram, að aflamark X fyrir tímabilið janúar–ágúst 1991 sé 6578 kg (sjá Alpt. 1990, A-deild, bls. 4599).

2.

Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 skyldu við veitingu veiðileyfa koma til greina bátar 6 brl. og minni, enda hefði beiðni um skráningu þeirra á skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins, eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum, borist ásamt fullnægjandi gögnum innan mánaðar frá gildistöku laganna. Eins og áður greinir, var það skilyrði ennfremur sett með 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990, að bátur yrði að vera búinn að fá gilt haffærisskírteini við útgáfu veiðileyfis, og þó ekki síðar en 1. maí 1991. Strandaði veiting veiðileyfis til X á þessu skilyrði reglugerðarinnar. Kemur því til athugunar, hvort nefnt skilyrði hafi næga stöð í lögum.

Sjávarútvegsráðuneytið telur, að heimilt hafi verið að setja umrætt skilyrði á grundvelli 13. gr. laga nr. 38/1990 og hefur rökstuðningur ráðuneytisins í þeim efnum verið rakinn nánar í II. kafla hér að framan. Ákvæði 13. gr. eru svohljóðandi:

„Ráðherra getur sett nánari reglur varðandi framkvæmd laga þessara.“

Í 2. másl. 1. málgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 er ákveðið, að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni komi til greina bátar undir 6. brl., enda hafi beiðni um skráningu þeirra á tilgreindar skipaskrár borist ásamt fullnægjandi gögnum innan mánaðar frá gildistöku laganna. Samkv. 1. másl. 1. mgr. 5. gr., en það ákvæði á við önnur skip en greinir í 2. másl. sömu málgr., er það meðal annars skilyrði veiðileyfis, að skip hafi ekki horfið varanlega úr rekstri. Miðað við orðalag þessa ákvæðis og setningaskipan 5. gr. liggur naumast ljóst fyrir, svo sem haldið er fram af sjávarútvegsráðuneytinu, að skilyrðið um að skip hafi ekki horfið varanlega úr rekstri eigi einnig beinlínis við þá báta, sem 2. másl. 1. mgr. 5. gr. fjallar um.

Miðað við orðalag og skipan 5. gr. laga nr. 38/1990 eru þar að mínum dómi ekki sett önnur skilyrði fyrir veiðileyfi þeirra báta, sem 2. másl. 1. mgr. 5. gr. tekur samkvæmt framansögðu til, en þau, að beiðni um skráningu þeirra á tilgreindar skrár hafi borist ásamt fullnægjandi gögnum innan mánaðar frá gildistöku laganna. Nokkur vafi er þess

vegna um það, hvort þarna séu tæmandi talin skilyrði fyrir veiðileyfum umræddra báta, þar á meðal X, þannig að við þau verði ekki aukið í reglugerð með heimild í 13. gr. laga nr. 38/1990.

Við úrlausn síðastgreinds álitaefnis tel ég óhjákvæmilegt að líta til þeirrar tilhögunar, sem ákveðin er í lögum nr. 38/1990 á úthlutun aflaheimilda, og þeirra forsendna, sem framkvæmd þessarar tilhögunar hlýtur að byggjast á.

Í II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 voru settar reglur um úthlutun aflahlutdeildar til veiða á botnfiski fyrir báta minni en 10 brl. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skyldi samanlögð aflahlutdeild allra báta minni en 10 brl. í leyfilegum heildarafla allra botnfisktegunda, sem úthlutað væri til einstakra skipa og báta, vera jöfn hlutdeild þeirra í ársafla sömu botnfisktegunda árið 1989. Um hlutdeild einstakra báta af þessari umræddu stærð í leyfilegum heildarafla hverju sinni voru settar nánari reglur í II. bráðabirgðaákvæði laganna. Er ljóst, að nánari ákvörðun á hlutdeild hvers báts um sig hlaut að ráðast af því, hve margir aðrir bátar ættu rétt á hlutdeild í heildaraflanum og hver hlutdeild þeirra væri.

Ofangreind skipan laga nr. 38/1990 knúði á um það, að ekki drægist úr hömlu að niðurstaða fengist um, hvaða bátar öðluðust hlutdeild úr heildarafla þeim, sem um var að ræða. Verður að fallast á það með sjávarútvegsráðuneytinu, að þar gátu ekki komið til greina bátar, sem þannig væri ástatt um, að þeim yrði ekki haldið til veiða. Í því efni hlutu hins vegar óhjákvæmilega að rísa ýmis álitamál. Miðað við umrædda skipan og tilgang laga nr. 38/1990 tel ég, að sjávarútvegsráðuneytinu hafi verið heimilt að taka af skarið með reglugerð á grundvelli 13. gr. laga nr. 38/1990. Ber þar að hafa í huga, eins og sjávarútvegsráðuneytið hefur útskýrt, að veruleg óvissa var um fjölda báta 6 brl. og minni, þar sem bátar á því stærðarbili þurftu almennt ekki veiðileyfi fyrir gildistöku laga nr. 38/1990. Að mínum dómi styður það nefnda heimild sjávarútvegsráðuneytisins, að tiltekin önnur skip, sem fjallað er um í 1. og 3. másl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990, áttu ekki kost veiðileyfa, ef þau höfðu horfið varanlega úr rekstri eða höfðu ekki fengið gefið út haffærisskírteini innan þriggja mánaða frá gildistöku laganna. Verður að telja óeðlilegt, ef allt önnur sjónarmið hefðu átt að gilda um báta af þeirri stærð, sem hér hefur sérstaklega verið rætt um og 2. másl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 tekur til. Það er ennfremur álit mitt, að ekki hafi verið ólögmætt að sjávarútvegsráðuneytið beitti heimild sinni til að taka af skarið í reglugerð um umrætt efni með því að miða við útgáfu haffærisskírteinis og setja þeirri útgáfu frest til 1. maí 1991, sbr. 2. og 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 465/1990.

Síðastgreind reglugerð var birt lögum samkvæmt. Í bréfi því, sem fylgdi svonefndri tilraunaúthlutun til útgerðarmanna í nóvember 1990, var vakin athygli á reglugerðinni, en að mínum dómi hefði verið æskilegt, að í bréfi þessu hefði berum orðum verið vísað til umrædds skilyrðis um útgáfu haffærisskírteinis og frest til þess. Það var aftur á móti gert í fréttatilkynningu ráðuneytisins frá 30. nóvember 1990. Kynning þessi verður að teljast fullnægjandi að lögum.

3.

Niðurstaða athugana minna er sú, að ekki sé tilefni til frekari athugasemda en að framan greinir við þá ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, sem kvörtun A lýtur að.“

21.4. Heimild til að breyta veiðitilhögun innan veiðitímabils. Réttur til aflamarks á grundvelli eigin veiðireynslu. (Mál nr. 495/1991)

A kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði synjað umsókn hans um úthlutun aflahámarks fyrir bátinn X, 3,2 brl. að stærð, árið 1990 á grundvelli persónulegrar

veiðireynslu hans á árunum 1985–1987. A kvartaði einnig yfir því, að svör ráðuneytisins við umsókn hans hefðu verið síðbúin og mótsagnarkennd. Umboðsmaður tók fram, að um veiðar bátsins á árinu 1990 hefðu gilt lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Hefði báturinn samkvæmt 10. gr. laga nr. 3/1988 átt þriggja kosta vól um tilhögun veiða sinna, þ. á m. kost á línu- og handfæraveiðum með takmörkun sóknardaga án sérstaks veiðileyfis og veiðileyfis til slíkra veiða með aflahámarki, sem byggðist á veiðireynslu árána 1985–1987. Vildi A breyta úr fyrrnefndu tilhöguninni í þá síðarnefndu. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til þess að draga í efa réttmæti þeirrar lögskýringar ráðuneytisins á ákvæðum 10. gr. laga nr. 3/1988, að hver bátur hefði verið bundinn af þeirri veiðitilhögun, sem honum hefði verið valin fyrir árið 1990 og að óheimilt hefði verið að breyta veiðitilhögun á árinu. Umboðsmaður taldi því ekki rök til að gagnrýna þá niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins að hafna umsókn A, enda yrði ekki séð, að ráðuneytið hefði vikið frá þeirri meginreglu, að bátar gætu ekki breytt um veiðitilhögun á árinu. Umboðsmaður taldi ástæðu til að finna að því, að ráðuneytið hefði ekki svarað umsókn A frá 17. júlí 1990 fyrr en með bréfi 6. desember 1990 og að synjun ráðuneytisins í því bréfi hefði verið byggð á röngum laga-grunni, þar sem að lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, hefðu ekki átt við. Loks taldi umboðsmaður, að tiltekin fyrirmæli, sem snertu tilhögun veiða samkvæmt 10. gr. laga nr. 3/1988 hefðu átt heima í reglugerð, þ. á m. um fresti til þess að ákveða veiðitilhögun.

I.

Hinn 23. september 1991 leitaði A til mín og kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði synjað umsókn hans frá 17. júlí 1990 um úthlutun aflahámarks fyrir bátinn X árið 1990 á grundvelli persónulegrar veiðireynslu hans á árunum 1985–1987 og þá þannig, að byggt yrði á meðalaflla tveggja bestu árána. Taldi A synjun þessa ólögmeta. Þá kvartaði A einnig yfir því, að svör ráðuneytisins við umsókninni hefðu verið síðbúin og mótsagnarkennd.

Umrædd veiðireynsla A byggðist á veiðum Z, sem hann átti á tímabilinu 1985 til janúar 1988. Haustið 1987 hafði hann keypt annan bát, Y, sem hann síðan seldi í október 1989. Loks keypti A þriðja bátinn í júlí 1990, X.

Sjávarútvegsráðuneytið svaraði umsókn A frá 17. júlí með bréfi 6. desember 1990. Bréf ráðuneytisins er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 17.7.1990. Ráðuneytið tilkynnir yður hér með að eftir gildistöku laga frá 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, er ekki heimilt að flytja einstaklingsbundna aflareynslu milli fiskibáta. Er því erindi yðar frá 17.7.1990 synjað.“

A ítrekaði umsókn sína og sjónarmið í bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 13. desember 1990. Svarbréf ráðuneytisins 18. febrúar 1991 var svofellt:

„Þar sem bátur yðar fékk ekki á árinu 1990 aflahlutdeild byggðri á veiðireynslu árána 1985–1987 tilkynnir ráðuneytið að erindi yðar er synjað.

Ráðuneytið vekur athygli á að þér eigið kost á að veiðileyfi til línu- og færaveiða með bandögum.“

A ritaði sjávarútvegsráðuneytinu enn bréf 26. febrúar 1991. Þar sagði meðal annars:

„Undirrituðum hefur borist bréf yðar dagsett 18. febrúar sl. þar sem umsókn frá 17. júlí 1990 um aflakvóta samkvæmt persónubundinni veiðireynslu árána 1986 og

1987 er hafnað. Þar sem undirritaður finnur ekki stoð við þessa ákvörðun í lögum og reglugerðum sem í gildi voru þegar umsóknin var send inn og giltu til 31. desember 1990 er hér með óskað eftir að þér gefið undirrituðum upp við hvaða lagagrein er stuðst við þessa ákvörðun.“

Í svarbréfi ráðuneytisins 5. mars 1991 segir svo:

„Í tilkynningu, sem ráðuneytið gaf út í desember 1989, sagði að þeir aðilar, sem vildu veiðileyfi byggðu á eigin aflareynslu árána 1985–1987, yrðu að sækja um slíkt veiðileyfi fyrir 15. janúar 1990. Í bréfi yðar kemur fram að þér hafið ekki sótt um slíkt veiðileyfi fyrr en 17. júlí 1990. Með vísan til þessa varð umsókn yðar hafnað.“

Eftir þetta áttu A og ráðuneytið frekari bréfaskipti út af fyrrgreindri umsókn hans um veiðiheimildir og um það, hvaða lög ættu þar við.

II.

Með bréfi 4. október 1991 óskaði ég eftir því við sjávarútvegsráðuneytið, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að það skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem mál hans snerta. Í greinargerð ráðuneytisins 26. nóvember 1991 sagði meðal annars:

„Á árinu 1990 hafði m/b [X] heimild til veiða samkvæmt 1. mgr. B. liðar 10. gr. laga nr. 3/1988. [A] sækir 17. júlí 1990 um að fá úthlutað aflareynslu, sem fengin var á árunum 1985–1987 á m/b [Z] og vísar til 2. mgr. B. liðar 10. gr. sbr. 6. gr. rgl. 587/1989, um veiðar smábáta 1990.“

Á árunum 1988–1990 var þeirri reglu fylgt án undantekninga, að sama aðferð skyldi gilda um veiðar hvers skips innan ársins. Var útgerðum báta ekki gefinn kostur á að skipta um aðferð eða tegund veiðileyfis innan ársins og er ekki gert ráð fyrir þeim möguleika í lögum eða reglugerð. Gilti þessi regla einnig þótt eigendaskipti yrðu á báti innan ársins.

Ástæður ofangreindrar reglu voru svo augljósar að óþarfi er að fara um þær mörgum orðum. Reglur um takmarkanir á veiðum þessara báta miðuðust við almanaksárið. Þannig voru bann dagar fyrirfram ákveðnir fyrir árið og miðaðist aflahámarkið sömuleiðis við árið.

Vegna þess hve ólíks eðlis þessar takmarkanir voru hefði heimild til að breyta um aðferð innan ársins gert þær að engu. Þetta má skýra með dæmi. Bátur sem í upphafi árs hóf veiðar með veiðileyfi, sem háð var sérstöku aflahámarki, gat ekki fengið því leyfi breytt þegar aflahámarkinu var náð og haldið áfram veiðum innan sóknardagatakmarkanna. Á sama hátt gat bátur sem veiðar hóf samkvæmt sóknardagatakmarkunum ekki undir lok ársins breytt yfir í aflahámarkskerfi og komist þannig hjá hinum fjölmörgu banndögum sem voru í lok hvers árs. Ef unnt hefði verið að láta veiðar eins og sama bátsins fara eftir mismunandi reglum á sama árinu hefði öll stjórn á veiðum smábáta farið úr böndunum og allt eftirlit með veiðunum hefði verið óframkvæmanlegt.

M/b [X], sem [A] sótt um með bréfi dags. 17. júlí 1990, að fá aflareynslu árána 1985–1987 flutta til, hafði heimild til veiða á árinu 1990 samkvæmt hinni almennu reglu 1. mgr. B. liðar 10. gr. laga nr. 3/1988, sbr. 3. gr. rgl. nr. 587/1989 og þurfti báturinn því ekki sérstakt veiðileyfi til þessara veiða. Stundaði báturinn handfæraveiðar fyrri hluta árs sem m/b [. . .] og landaði samkvæmt upplýsingum Fiskifélags Íslands rétt um tveimur lestum af þorski. Ósk [A] um að fá veiðiheimild byggða á aflareynslu

þann 17. júlí voru andstæð framangreindri meginreglu um að ein og sama reglan skyldi gilda allt árið um veiðar hvers báts og var henni því hafnað.

...
Að lokum vill ráðuneytið taka fram að enda þótt [A] hafi borist seint svar við bréfi frá 17. júlí 1990, þá hafði honum margoft verið tjáð munnlega afstaða ráðuneytisins til beiðni hans. Ráðuneytið getur fallist á að í svari þess frá 6. desember 1990 hafi ekki verið vísað til réttra laga, en telur jafnframt að það hefði ekki breytt niðurstöðu þessa máls. Svör ráðuneytisins frá 18. febrúar 1991, 5. mars 1991, 12. mars 1991, 11. júní 1991 og 24. júlí 1991 voru aftur á móti í samræmi við túlkun ráðuneytisins á lögum nr. 3/1988 og 38/1990, sem rakin er hér að ofan.“

Ég gaf A kost á að koma á framfæri athugasemdum sínum við ofangreinda greinargerð sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér 6. janúar 1992. Þar mótmælti hann því meðal annars, að ráðuneytið hefði margoft tjáð honum munnlega afstöðu þess til umsóknar hans. Þar ítrekaði A enn fremur fyrri staðhæfingar sínar um, að af hálfu ráðuneytisins hefði ekki verið fylgt undantekningarlaust þeirri reglu, að veiðar báta væru bundnar við sömu aðferð innan ársins árin 1988–1990, a.m.k. hefði það ekki átt við úthlutun veiðiheimilda, er byggðust á persónubundinni veiðireynslu árána 1985–1987. Benti A á dæmi, sem hann taldi vera því til sönnunar.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 7. febrúar 1992, var svohljóðandi:

1.

„Í áliti þessu kemur aðeins til úrlausnar sú ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja umsókn A frá 17. júlí 1990 um úthlutun aflahámarks fyrir bátinn X árið 1990 á grundvelli persónulegrar veiðireynslu hans á árunum 1985–1987.

2.

Um veiðar X á árinu 1990 giltu að mínum dómi ótvírætt lög nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990. Bátur þessi, sem var 3,2 brl. að stærð, átti þriggja kosta vól um tilhögun veiða samkvæmt ákvæðum 10. gr. laga nr. 3/1988, sbr. 2.–6. gr. reglugerðar nr. 587/1989 um veiðar smábáta 1990. Fyrsti kosturinn var línu- og handfæraveiði með takmörkun sóknardaga, án sérstaks veiðileyfis, sbr. 1. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988. Annar kosturinn var sá, að fá sérstakt leyfi til línu- og handfæraveiða án takmörkunar á sóknardögum, en með aflahámarki, sem byggðist á eigin aflareynslu árána 1985–1987, sbr. 2. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 og 6. gr. reglugerðar nr. 587/1989. Þriðji kosturinn var sá, að fá leyfi til netaveiða með aflahámarki, sbr. nánar A- og C- og D-liði 10. gr. laga nr. 3/1988 og 5. gr. reglugerðar nr. 587/1989.

Ég fæ ekki séð, að rök séu til að draga í efa réttmæti þeirrar lögskýringar sjávarútvegsráðuneytisins á ákvæðum 10. gr. laga nr. 3/1988, að hver bátur hafi verið bundinn af þeirri veiðitilhögun, sem honum hafði verið valin fyrir árið 1990, og að óheimilt hafi verið að breyta um veiðitilhögun á árinu. Áður en A eignaðist X í júlí 1990, hafði honum verið valinn fyrsti kosturinn, sem nefndur var hér að framan um tilhögun veiða, og haldið til veiða án sérstaks veiðileyfis samkvæmt heimild í 1. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988. Þar sem ekki var samkvæmt framansögðu heimilt að breyta tilhögun á veiðum bátsins á árinu 1990, var ekki heimilt að taka til greina umsókn A frá 17. júlí 1990. Samkvæmt upplýsingum sjávarútvegsráðuneytisins vék ráðuneytið aldrei frá þeirri meginreglu, að bátar gætu ekki breytt um veiðitilhögun á árinu. Í sérstökum tilvikum hafi hins vegar verið vikið frá settum umsóknarfresti, enda hefði bát ekki verið haldið til veiða, áður en sótt var um veiðileyfi. Ekki liggja fyrir gögn um að þessar upplýsingar séu rangar.

Samkvæmt framansögðu tel ég ekki rök til að gagnrýna þá niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins að hafna umræddri umsókn A frá 17. júlí 1990.

3.

Ég tel ástæðu til að finna að því, að sjávarútvegsráðuneytið svaraði ekki skriflega umsókn A frá 17. júlí 1990 fyrr en með bréfi 6. desember 1990 og að synjun ráðuneytisins í því bréfi var reist á röngum lagagrunni, þar sem hún var byggð á lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sem ekki áttu við.

Frestur til að sækja um veiðileyfi og til að ákveða tilhögun þeirra veiða á árinu 1990, sem um ræðir í máli þessu, var af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins ákveðinn 15. janúar 1990. Upplýsingum um frest þennan og þá afstöðu ráðuneytisins, að leyfum fengist ekki breytt á árinu, var komið á framfæri við allar útgerðir báta undir 10 brl., sem ráðuneytið hafði upplýsingar um, auk þess sem þessi atriði voru kynnt í fréttatilkynningu ráðuneytisins. Eru þetta vandaðir stjórnsýsluhættir, svo langt sem þeir ná, en ég tel engu að síður, að ástæða hafi verið til þess, að ráðuneytið kvæði í reglugerð skýrar á um frest til að ákveða veiðitilhögun og sækja um veiðileyfi, um afleiðingar þess, ef ekki væri sótt um leyfi í tæka tíð, og um takmörkun veiða hvers báts við eina og sömu veiðitilhögun á árinu 1990. Um síðastgreint atriði voru þó að nokkru leyti ákvæði í 7. gr. reglugerðar nr. 587/1989.

4.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að sú ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja umræddri umsókn A frá 17. júlí 1990 um veiðiheimildir, hafi ekki verið ólögmat. Ástæða er hins vegar til að finna að því, að ráðuneytið svaraði þeirri umsókn ekki skriflega fyrr en með bréfi 6. desember 1990 og að synjun var í bréfi þessu byggð á röngum lagagrunni. Það er enn fremur skoðun mín, að tiltekin fyrirmæli, er snertu tilhögun veiða samkvæmt 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990, hefðu átt heima í reglugerð.“

21.5. Réttur til aflahlutdeildar á grundvelli eigin veiðireynslu. (Mál nr. 504/1991 og 523/1991)

Í skýrslu minni fyrir árið 1991 fjallaði ég á bls. 144–145 um mál tveggja einstaklinga, mál nr. 375/1990 og 391/1991, er báru fram kvörtun út af synjun sjávarútvegsráðuneytisins um að taka tillit til einstaklingsbundinnar aflareynslu þeirra árin 1985–1987 við úthlutun aflaheimilda fyrir árið 1990. Í lok umfjöllunar minnar um kvartanirnar tók ég fram, að sjávarútvegsráðuneytið hefði komist að þeirri niðurstöðu, að A og B hefðu ekki átt rétt til þess að nýta sér einstaklingsbundna veiðireynslu sína á árunum 1985–1987 og að fenginni niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins hefðu A og B leitað til mín á ný.

Í bréfi mínu til A 31. janúar 1992 tók ég eftirfarandi m.a. fram:

„Með bréfi 25. maí 1990 veitti sjávarútvegsráðuneytið yður leyfi fyrir [M] til að stunda botnfiskveiðar með línu, handfærum og þorskanetum á árinu 1990. Leyfið var með föstu aflahámarki, 55 lestum, reiknuðum sem ígildi þorsks. Samkvæmt þeim gögnum, sem fyrir liggja, hefði aflahámark [T] á árinu 1990 orðið 48 lestir, ef bátnum hefði verið úthlutað aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu árána 1985–1987. Verður samkvæmt þessu ekki séð, að umræddur flutningur aflaheimilda frá [T] til [M] hefði haft neina þýðingu. Þess vegna tel ég ekki ástæðu til athugasemda við niðurstöðu sjávarútvegsráðuneytisins um það atriði.“

Ég tilkynnti A þá niðurstöðu mína, að ég teldi ekki grundvöll fyrir frekari afskiptum mínum af máli því, er kvörtun hans laut að.

Í bréfi mínu til B, dags. 6. febrúar 1992, rakti ég gang málsins eftir, að ég hafði látið álit mitt í ljós 29. ágúst 1991. Kom þar fram, að sjávarútvegsráðuneytið hefði með bréfi 23. september 1991 sýnað því, að veiðiheimildir B færu eftir veiðireynslu hans á árunum 1985–1987. Síðan sagði í bréfi mínu til B:

„Í fyrrgreindu bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til yðar, en bréfið er dags. 23. september 1991, segir meðal annars:

„Samkvæmt 10. gr. laga nr. 3 8. janúar 1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990 og ákvæðum 2.–6. gr. reglugerðar um veiðar smábáta 1990 gafst útgerðum báta undir 6 brl. kostur á að velja milli eftirfarandi veiðiheimilda við veiðar á árinu 1990:

1. Að stunda veiðar með línu- og handfærum með ákveðnum takmörkunum á sóknardögum en án takmörkunar á heildarafla. Þeir aðilar sem þann kost völdu þurftu ekki sérstök veiðileyfi hjá ráðuneytinu.
2. Að stunda línu- og handfæraveiðar án takmörkunar á sóknardögum en með aflahámarki sem byggðist á eigin aflareynslu árána 1985–1987 sbr. 2. mgr. B liðar 10 gr. laga nr. 3/1988 og 6. gr. reglugerðar nr. 587/1989, um veiðar smábáta 1990.
3. Að fá veiðileyfi til netaveiða sbr. A. lið 10. gr. laga nr. [3]/1988. Í slíkum veiðileyfum var ávallt aflahámark annað hvort fast aflahámark sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 587/1989 eða aflahámark byggt á eigin reynslu sbr. 6. gr. sömu reglugerðar.

Það skal áréttað að þeir aðilar sem völdu veiðiheimild samkvæmt lið 1. hér að ofan þurftu ekki sérstakt veiðileyfi en þeir sem veiðar stunduðu samkvæmt veiðiheimildum skilgreindum í lið 2. og 3. þurftu að fá til þess sérstök veiðileyfi frá ráðuneytinu.

Þeirri reglu var fylgt án undantekninga að sama aðferð gildi um veiðar hvers báts innan ársins. Var útgerðum báta undir 10 brl. ekki gefinn kostur á að skipta um aðferð eða tegund veiðileyfis innan ársins og er ekki gert ráð fyrir þeim möguleika í lögum eða reglugerð. Gilti þessi regla einnig þó eigandaskipti yrði á báti innan ársins.

Ástæður ofangreindrar reglu voru svo augljósar að óþarfi er að fara um þær mörgum orðum. Reglur um takmarkanir á veiðum þessara báta miðuðust við almanaksárið. Þannig voru banndagar fyrirfram ákveðnir fyrir árið og miðaðist aflahámakið sömuleiðis við árið.

Vegna þess hve ólíks eðlis þessar takmarkanir voru hefði heimild til að breyta um aðferð innan ársins gert þær að engu. Þetta má skýra með dæmi. Bátur sem í upphafi árs hóf veiðar með veiðileyfi, sem háð var sérstöku aflahámarki, gat ekki fengið því leyfi breytt þegar aflahámarkinu er náð og haldið áfram veiðum innan sóknardagatakmarkanna. Á sama hátt gat bátur sem veiðar hóf stundað samkvæmt sóknardagatakmarkunum ekki undir lok ársins breytt yfir í aflahámarkskerfi og komist þannig hjá hinum fjölmörgu banndögum sem voru í lok hvers árs. Ef unnt hefði verið að láta veiðar eins og sama bátinn fara eftir mismunandi reglum á sama árinu hefði öll stjórn á veiðum smábáta farið úr böndunum og allt eftirlit með veiðunum hefði verið óframkvæmanlegt.

Sá bátur . . . sem þér sóttuð með bréfi dags. 12. júlí og 12. nóvember 1990 að fá aflareynslu yðar flutta á var 2.17 lestir að stærð. Útgerð [F] sótti ekki í upphafi árs 1990 um netaveiðileyfi með aflahámarki skv. D lið 10. gr. laga nr. 3/1988 eða, sem skiptir öllu máli, veiðileyfi byggðu á aflareynslu yðar á árunum 1985–1987 skv. 2. mgr. B liðar sömu greinar. Veiðiheimildir bátsins á árinu 1990 fóru því eftir hinni almennu reglu 1. mgr. B liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 587/1989 og þurfti báturinn eins og áður er rakið ekki veiðileyfi til þessarar veiða. Vélbáturinn [F] hafði því heimild til línu- og færaveiða með dagatakmarkunum á árinu 1990 og skilaði útgerð aflaskýrslum um þær veiðar og samkvæmt þeim landaði báturinn afla m.a. í apríl- og maímánuði 1990.

Óskir yðar um veiðiheimild byggðri á eigin aflareynslu þann 12. júlí 1990 voru andstæðar framangreindri meginreglu um að ein og sama regla skyldi gilda um veiðar hvers báts allt árið og bar því að hafna.“

Í niðurstöðum bréfs míns til B tók ég eftirfarandi fram:

„Þér keyptuð F í nóvember 1990, en í bréfi til sjávarútvegsráðuneytisins 12. júlí 1990 höfðuð þér óskað staðfestingar ráðuneytisins á því, að þér gætuð fengið úthlutað aflaheimild fyrir bátinn árið 1990 á grundvelli aflareynslu af veiðum [H] árin 1985–1987, svo sem fyrr greinir.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 23. september 1991, sbr. II. kafla hér að framan, er lýst þeim þremur kostum, sem bátar 6 brl. og minni áttu, að því er tók til veiða á árinu 1990. Ég fæ ekki séð, að rök séu til að draga í efa réttmæti þeirrar lögskýringar ráðuneytisins á ákvæðum 10. gr. laga nr. 3/1988, að hver þessara báta hafi verið bundinn af þeirri veiðitilhögun, sem honum hafði verið valin, og að óheimilt hafi verið að breyta um veiðitilhögun á almanaksárinu.

Áður en þér eignuðust F, hafði bátnum verið haldið til veiða samkvæmt heimild í 1. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 587/1989 um veiðar smábáta 1990, og hafði ekki verið sótt um veiðileyfi með aflahámarki fyrir bátinn. Af þeim ástæðum, sem að framan hafa verið raktar, var sjávarútvegsráðuneytinu því ekki heimilt að verða við óskum yðar um að breyta tilhögun á veiðum bátsins með því að úthluta honum veiðiheimildum á grundvelli aflareynslu yðar á árunum 1985–1987.

Það er samkvæmt framansögðu niðurstaða mín, að ekki sé tilefni til frekari afskipta af minni hálfu, að því er tekur til þess máls, sem kvörtun yðar lýtur að. Ég tek þó fram, að ég tel að ástæða hafi verið til þess, að sjávarútvegsráðuneytið hefði í reglugerð kveðið skýrar á um fresti til að afla þeirra leyfa, sem kostur var gefinn á í 10. gr. laga nr. 3/1988, um afleiðingar þess, ef ekki var sótt um leyfi í tæka tíð, og um takmörkun veiða hvers báts við eina og sömu veiðitilhögun á árinu 1990. Hef ég komið þessum athugasemdum á framfæri við ráðuneytið.“

21.6. Upphaf veiða hefur áhrif við úthlutun aflahlutdeildar smábáta. Beiting lagareglna um stjórn fiskveiða. (Mál nr. 526/1991)

A kvartaði yfir því aflamarki, er sjávarútvegsráðuneytið hafði úthlutað báti hans X fiskveiðitímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991. A eignaðist bát sinn á árinu 1987, sem þá var ekki fullgerður. Var báturinn í upphafi skráður 5,30 brl. Í október 1989 var nýtt

mælibréf gefið út fyrir bátinn og var hann upp frá því skráður 6,32 brl. A fór níu sjóferðir á árinu 1989 og aflaði þá 3824 kg af þorski á handfæri. Á árinu 1990 var bátnum úthlutað aflahámarki báta í stærðarflokknum 6–8 brl. Við ákvörðun á aflahlutdeild bátsins samkvæmt II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, var báturinn settur í flokk „uppreiknaðra“ báta, þar sem hann hafði ekki haft full tvö ár til viðmiðunar á árunum 1987–1989. A taldi, að ákveða hefði átt bátnum meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki, sbr. 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990, þar sem hann hefði í raun ekki komið til veiða fyrr en á árinu 1990, en á árinu 1989 hefði mestur tíminn farið í lagfæringar vegna bilana, auk þess sem A kvaðst hafa átt við alvarleg veikindi að stríða. A lagði áherslu á, að m/b X hefði fengið í fyrsta sinn veiðileyfi eftir 31. desember 1989 og stærð bátsins bæri að telja 6,32 brl. Umboðsmaður lýsti þeirri skoðun sinni, að ákvæðum 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 hefði verið ætlað að ákveða grundvöll fyrir úthlutun aflahlutdeildar til þeirra báta einna, sem komið hefðu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990 og hefðu því ekki haft veiðireynslu á árunum 1987–1989. Taldi umboðsmaður, að á því yrði að byggja, að báturinn hefði stundað veiðar á árinu 1989 á grundvelli B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og því ekki þurft sérstakt veiðileyfi, þar sem hann hefði þá verið skráður minni en 6 brl. Taldi umboðsmaður því, að m/b X hefði ekki uppfyllt skilyrði 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990 til þess að fá úthlutad meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki. Í þeim efnum skipti ekki máli, þótt báturinn hefði verið mældur í október 1989 og skráður 6,32 brl. eftir það og fengið í fyrsta sinn á árinu 1990 veiðileyfi á grundvelli C-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988, þar sem líta yrði svo á, að niðurstaðan hefði orðið sú sama, ef báturinn hefði verið skráður 6,32 brl. í upphafi, en þá hefði hann þurft veiðileyfi á árinu 1989, sbr. A-lið 10. gr. nefndra laga. Þá tók umboðsmaður fram, að II. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/1990 gerði ráð fyrir því, að samstarfsnefnd fjallaði um báta, sem keyptir hefðu verið eftir 31. janúar 1988, og ennfremur um málefni þeirra báta, sem af öðrum ástæðum höfðu ekki tveggja ára veiðireynslu á árunum 1987–1989. A hafði haldið því fram, að lög stæðu ekki til þess, að samstarfsnefnd þessi fjallaði um mál hans og gerði tillögur í því. Umboðsmaður fjallaði um störf og starfshætti nefndar þessarar, en tillögur hennar lagði sjávarútvegsráðuneytið til grundvallar ákvörðun sinni um úthlutun aflaheimilda til báta undir 10 brl. þ. á m. til m/b X. Niðurstaða umboðsmanns varð sú, að ekki hefði komið fram, að við ákvörðun á aflahlutdeild X hefði verið farið í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti.

I.

Hinn 19. nóvember 1991 leitaði A til mín og kvartaði yfir aflamarki því, er sjávarútvegsráðuneytið úthlutaði báti hans m/b X fyrir fiskveiðitímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991.

II.

Málavextir voru þeir, að í febrúar 1987 fékk A afhentan m/b X, sem hann hafði átt í smíðum. Er skipasmíðaskírteini dagsett 30. nóvember 1987 og skráningarbeiðni undirrituð 10. apríl 1989 í Reykjavík. Í upphafi var báturinn skráður 5,30 brl, en vegna þess að báturinn hafði aðra dýpt en bátar af sömu gerð, var nýtt mælibréf gefið út 23. október 1989 og var báturinn upp frá því skráður 6,32 brl. Mánuðina júní, júlí og ágúst 1989 fór A 9 sjóferðir og aflaði þá á handfæri, órafknúin, 3824 kg af þorski. Ekki var gefið út sérstakt veiðileyfi vegna þessara veiða.

Erfiðlega gekk að halda bátnum til veiða á árinu 1989 vegna ólags á skrufubúnaði bátsins. Snemma árs 1990 fékk m/b X úthlutað veiðileyfi til botnfiskveiða það ár með línu, handfærum og þorsknetum.

Við svonefnda tilraunaúthlutun í nóvember 1990 var m/b X settur í flokk „upp-reiknaðra“ báta, þar sem hann hafði ekki fulla aflareynslu á árunum 1987–1989. Í athugasemdum A við nefnda tilraunaúthlutun frá 6. desember 1990 sagði, að hann hefði gert ráð fyrir því, að báturinn fengi aflahlutdeild samkvæmt meðaltali báta í sama stærðarflokki. Með tilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins 19. febrúar 1991 var aflamark m/b X fyrir tímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991 ákveðið 2278 kg í þorski, 49 kg í ýsu og 209 kg í ufsa.

Með bréfi, dags. 4. mars 1991, óskaði A eftir því, að ákvörðun aflahlutdeildar m/b X yrði tekin til endurskoðunar og tekið yrði „. . . til athugunar að úthluta kvóta á bátinn samkvæmt meðaltali báta í sama stærðarflokki“. Í svarbréfi ráðuneytisins frá 18. apríl 1991 kom fram, að það hefði samkvæmt tillögum samstarfsnefndar endurskoðað forsendur fyrir aflahlutdeild bátsins og að á næstu dögum yrði send ný tilkynning um aflaheimildir bátsins. Í tilkynningu ráðuneytisins 14. maí 1991 sagði síðan, að aflamark bátsins á umræddu fiskveiðitímabili yrði 5911 kg í þorski, 290 kg í ýsu og 402 kg í ufsa.

Með bréfi, dags. 20. maí 1991, óskaði A á ný eftir því, að sjávarútvegsráðuneytið tæki til endurskoðunar aflahlutdeild m/b X. Tók A fram í bréfi sínu, að útgerðartími bátsins hefði verið stuttur á árinu 1989 og að veitt hefði verið á handfæri án rafmagns. Óskaði A eftir því, „. . . að afli sá er metinn var á bátinn verði samkvæmt óskertu meðaltali“ og að metinn yrði afli á bátinn fyrir mánuðina september, október og nóvember 1989, en þá hefði farið fram nauðsynleg viðgerð á bátnum. Með ódagsettu erindi til sjávarútvegsráðherra gerði A frekari grein fyrir sjónarmiðum sínum og ítrekaði óskir um endurskoðun á aflahlutdeild bátsins. Auk þeirra ástæðna, sem að framan greinir, tók A fram, að hann hefði átt við alvarleg veikindi að stríða á umræddum tíma. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 15. júlí 1991 sagði:

„Samkvæmt 7. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða fjallaði sérstök samstarfsnefnd um forsendur fyrir útreikningi aflahlutdeildar til báta minni en 10 brl. sem komu í fyrsta sinn til veiða eftir 31. janúar 1988 og höfðu því ekki full tvö ár til að byggja sína aflareynslu á. Á grundvelli þessa lagaákvæðis fjallaði nefndin meðal annars um úthlutun aflaheimilda til m/b [X] og var við úthlutun aflaheimilda, samkvæmt tillögum nefndarinnar tekið tillit til þess að báturinn kom í fyrsta sinn til veiða í júní árið 1989.

Báturinn stundaði veiðar í júní, júlí og ágúst 1989 en ekkert aðra mánuði. Engu að síður lagði samstarfsnefndin til við endurskoðun á aflahlutdeild bátsins í apríl sl. að metinn yrði afli á bátinn fyrir tímabilið febrúar til október 1988 og febrúar til maí 1989 eða alls 13 mánuði. Við þá útreikninga var annars vegar byggt á aflareynslu bátsins á því tímabili, sem hann stundaði veiðar og hins vegar á afla sambærilegra báta. Var sambærilegri aðferð beitt varðandi alla báta sem fengu slíkan uppreikning enda vandséð hvernig hægt er að meta afla á einstaka báta án þess að hafa þessa tvo þætti til hliðsjónar.

M.a. í tilefni af erindi yðar frá því í maí var samstarfsnefndin kölluð saman að nýju. Nefndin fjallaði um erindið og telur hún að engin þau atriði hafi komið fram er kunnir að hafa áhrif á fyrri ákvörðun um aflahlutdeild bátsins. Leggur nefndin því til við ráðuneytið að aflahlutdeild bátsins verði óbreytt frá því sem áður hafði verið ákvarðað.

Með hliðsjón af tillögum nefndarinnar getur ráðuneytið ekki orðið við erindi yðar.“

III.

Með bréfi, dags. 3. desember 1991, beindi ég þeim tilmælum mínum til sjávarútvegsráðuneytisins, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Í svarbréfi sjávarútvegsráðuneytisins 7. janúar 1992 segir meðal annars:

„. . . Samkvæmt bréfi [A] til umboðsmanns, dags. 19. nóvember 1991, snýr kvörtun hans að tveimur þáttum:

1. Að báturinn hafi ekki fengið úthlutað meðalaflahlutdeild báta á stærðarbilinu 6–8 brl., sbr. 5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða.
2. Að við mat á aflaforsendum til útreiknings aflahlutdeildar hafi verið byggt á aflareynslu sumarið 1989 en útgerð bátsins á því tímabili hafi ekki gefið sanngjarna viðmiðun vegna ýmissa örðugleika sem komu upp á fyrsta ári í útgerð bátsins.

Hvað varðar m/b [X], þá var báturinn smíðaður á árinu 1987, samkvæmt upplýsingum Siglingamálastofnunar ríkisins. Miðað við stærð bátsins á þeim tíma var hann minni en 6 brl. og þurfti hann því ekki sérstakt veiðileyfi til að fá heimild til veiða eftir gildistöku laga nr. 3/1988. Mæling bátsins var síðan staðfest með skráningu bátsins á aðalskipaskrá þann 10. maí 1989 en þá mældist báturinn 5,3 brl. [. . .]. Báturinn var síðan endurmældur þann 23. október 1989 eftir breytingar sem gerðar voru á honum og mældist hann þá 6,32 brl. [. . .]. Í framkvæmd ráðuneytisins varðandi mat á stærð báta minni en 10 brl. var byggt á mælingu bátanna eins og hún var þann 22. janúar 1988, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 587/1989, um veiðar smábáta 1990, en sömu ákvæði voru í reglugerðum um veiðar smábáta á árunum 1988 og 1989. Hafi bátur hins vegar komið eftir þann tíma í rekstur var byggt á fyrsta mælingarbréfi bátsins.

M/b [X] hóf veiðar sumarið 1989 og stundaði veiðar með línu og handfærum auk dagatakmarkana. Í upphafi árs 1990 sótti eigandi bátsins um heimild til að stunda netaveiðar [. . .]. Ákvað ráðuneytið að verða við þessu erindi og var leyfi til netaveiða með aflahámarki gefið út þann 27. febrúar 1990 [. . .]. Vegna mistaka í ráðuneytinu fékk báturinn aflahámark báta á stærðarbilinu 6–8 brl. í stað aflahámarks báta minni en 6 brl., sbr. ákvæði 11. gr. reglugerðar nr. 587/1990. Aflahámark bátsins á árinu 1990 var því 65 þorskígildislestir miðað við óslægðan fisk og tók þannig mið af raunverulegri stærð bátsins eftir stækkun hans haustið 1989 en hefði átt að vera 55 þorskígildislestir ef miðað hefði verið við fyrstu mælingu.

Með lögum nr. 38/1990 var stigið lokaskrefið í að stöðva fjölgun fiskiskipa. Samkvæmt 1. ml. 1. mgr. 5. gr. laganna áttu allir bátar, sem fengið höfðu veiðileyfi á grundvelli laga nr. 3/1988, kost á leyfi til veiða í atvinnuskyni. Þetta ákvæði á eingöngu við um báta 6 brl. og stærra sem þurftu sérstök veiðileyfi sbr. lög nr. 3/1988. Eins og að framan greinir þurfti [X] ekki sérstakt veiðileyfi, enda mældist báturinn minni en 6 brl. þegar hann kom inn í fiskiskipaflotann. Báturinn uppfyllti hins vegar skilyrði 2. ml. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 og fékk báturinn leyfi til veiða í atvinnuskyni þann 18. febrúar 1991.

Eins og áður hefur komið fram kom m/b [X] í fyrsta sinn til veiða sumarið 1989. Báturinn hafði því ekki fulla tveggja ára aflareynslu á viðmiðunartímabilinu til að byggja á við útreikning aflahlutdeildar. Samkvæmt 7. mgr. bráðabirgðaákvæðisins skyldi sérstök samstarfsnefnd fjalla sérstaklega um málefni þeirra aðila sem keyptu nýja báta eftir 31. janúar 1988 og höfðu því ekki fulla tveggja ára aflareynslu. Lagði nefndin til við ráðuneytið að beitt yrði svokölluðum uppreikningi vegna þeirra báta

sem komu til veiða eftir 31. janúar 1988 og höfðu því ekki fulla tveggja ára viðmiðun til að byggja aflareynslu sína á. Tilgangur þessarar aðferðar var að jafna stöðu þessara báta, þannig að þeir hefðu sem næst fulla tveggja ára veiðireynslu til jafns við báta sem stunduðu veiðar á árunum 1987–1989. Þetta sjónarmið helgaðist að því að heildaraflahlutdeild smábáta var ákvörðuð af samanlögðum ársafla þessara báta af hverri botnfisktegund árið 1989, sbr. 2. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lögin. Því höfðu bátar sem komu í fyrsta sinn til veiða á árunum 1988 og 1989 lagt sinn skerf til þeirrar samanlögðu aflahlutdeildar sem smábátum var ákvarðaður samkvæmt lögnum. Með því að uppreikna afla þessara báta var því í raun verið að áætla þeim afla, þannig að þeir hefðu veiðireynslu sem ætla mætti að væri sem næst því sem viðkomandi bátur hefði haft hefði hann verið að veiðum í full tvö ár.

Aðferðin fólst í því að einstökum bátum var áætlaður affli aftur í tímann með hliðsjón af sóknarmynstri og aflareynslu þann tíma sem viðkomandi bátur var að veiðum. Í öllum tilvikum var tekið mið af raunverulegum afla viðkomandi báts þann tíma sem báturinn var við veiðar án tillits til veiðarfæra og útgerðarsvæðis. Þessi aðferð hafði það í för með sér að bátur, sem kom til veiða á árinu 1989 og stundaði veiðar fyrstu sex mánuði ársins og aflaði jafnt og meðaltal sambærilegra báta í sömu mánuðum, fékk metinn á sig meðalafla sambærilegra báta fyrir sömu mánuði árið 1988. Ef affli bátsins var hins vegar lægri en meðalaffli sambærilegra báta var honum reiknað tiltekið hlutfall af afla sambærilegra báta í sömu mánuðum árið á undan. Við mat á því hvað teldust sambærilegir bátar í þessu sambandi var byggt á stærðarflokkun bátanna, sbr. 10. gr. rg. nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni. Þessi aðferð var því leið til að líkja eftir hvernig einstakir bátar hefðu líklega aflað hefðu þeir verið að veiðum á tilteknum tíma og fiskað álíka vel og þeir fiskuðu þann tíma sem þeir voru raunverulega að veiðum.

Við úthlutun aflahlutdeildar til m/b [X], þann 18. febrúar 1991, hafði affli bátsins verið uppreiknaður miðað við þær forsendur sem um getur hér að framan [. . .]. Eigandi bátsins sætti sig ekki við ákvörðun aflahlutdeildar bátsins og ritaði ráðuneytinu, bréf dags. 4. mars 1991 [. . .], þar sem hann óskaði eftir endurskoðun á forsendum fyrir útreikningi á aflahlutdeild bátsins. Ráðuneytið vísaði erindinu til samstarfsnefndarinnar og lagði nefndin til að tekið yrði tillit til þeirra byrjunarörðugleika sem orðið hefðu í útgerð bátsins og affli reiknaður fyrir fleiri mánuði á árinu 1988 en áður. Ráðuneytið féllst á tillögur nefndarinnar og var eiganda bátsins tilkynnt um þá ákvörðun ráðuneytisins með bréfi, dags. 18. apríl 1991 [. . .]. Í framhaldi af ákvörðun ráðuneytisins var eiganda bátsins send tilkynning um breytta aflahlutdeild bátsins og sérstakt yfirlitsblað með forsendum fyrir þeim útreikningi [. . .].

Þann 20. maí 1991 sendi eigandi bátsins ráðuneytinu bréf þar sem óskað er eftir endurskoðun á ákvörðun ráðuneytisins frá 18. apríl 1991 ásamt yfirliti yfir útgerðarsögu bátsins [. . .]. Nokkru síðar sendir eigandi bátsins erindi um sama efni til sjávarútvegsráðherra [. . .]. Ráðuneytið hafnar þessum erindum með bréfi, dags. 15. júlí 1991 [. . .].“

Með bréfi, dags. 21. janúar 1992, gaf ég A kost á að senda mér þær athugasemdir, sem hann teldi rétt að gera í tilefni af framangreindu bréfi ráðuneytisins. Athugasemdir A bárust mér með bréfi hans, dags. 4. febrúar 1992. Mótmælti A því, að m/b X hefði verið endurmældur 23. október 1989 eftir breytingar, sem gerðar hefðu verið á stærð bátsins, sbr. fyrrgreind bréf sjávarútvegsráðuneytisins. Taldi A, að raunveruleg stærðarmæling hefði aðeins farið fram einu sinni á bátnum, þ.e. 23. október 1989 og hefði hann þá mælst 6,32 brl. Þá vísaði A til þess, að samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 587/1989, um veiðar smábáta 1990, bæri að miða við fyrsta gildandi mælingarbréf skips í þeim tilvikum, þegar

skip hefði komið í rekstur eftir 22. janúar 1988. Kæmi þetta ekki skýrt fram í bréfi ráðuneytisins. Fyrsta gildandi mælingarbréf fyrir m/b X væri frá 23. október 1989. „Mælibréfið“ frá 10. maí 1989 hefði ekkert gildi hér, þar sem það hefði verið gefið út eins og fyrir aðra báta í smíðaserfunni, en ekki verið tekið tillit til þess, að m/b X hefði hærri borðstokk. Þá kom fram hjá A, að hann taldi að m/b X hefði fullnægt lagaskilyrðum til þess að öðlast veiðileyfi, sbr. G-lið 10. gr. laga nr. 3, 8. janúar 1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990 og vísaði hann til þess, að báturinn hefði verið afhentur frá skipasmíðastöð í febrúar 1987 og um 40% af bátsverðinu hefði verið greitt það ár. Báturinn hefði verið skráður á skipaskrá 30. nóvember 1987.

Þá mótmælti A því, sem fram kom í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, að m/b X hefði vegna mistaka fengið aflahámark báta á stærðarbilinu 6–8 brl. í stað aflahámars báta minni en 6 brl. Þetta væri misskilningur hjá ráðuneytinu og aflaúthlutunin því verið rétt, enda hefði stærð bátsins aldrei verið minni en 6 brl. A vísaði til 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og 3. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 465, 27. nóvember 1990, um veiðar í atvinnuskyni, þar sem fram kæmi, að aflahlutdeild báta 6 brl. eða stærri, sem fengu veiðileyfi í fyrsta sinn eftir 31. desember 1989, skyldi miðuð við meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki. Eftir þessum ákvæðum hefði borið að ákvarða aflahlutdeild m/b X. Samstarfsnefnd sú, sem um væri rætt í nefndu bráðabirgðaákvæði ætti að fjalla sérstaklega um málefni þeirra aðila, sem keypt hefðu nýja báta eftir 31. janúar 1988. M/b X hefði verið keyptur fyrir þann tíma og gætu tillögur nefndar þessarar til ráðherra um aflahlutdeild því engin áhrif haft á skýlausan rétt A samkvæmt fyrrnefndum ákvæðum laga og reglugerðar. Þá færði A fram rök fyrir því, að veiðar m/b X á árinu 1989 væru ekki viðmiðunarhæfar sem aflareynsla. Það hefði verið fyrst árið 1990, sem formleg útgerð gat hafist.

IV.

Niðurstaða álits míns, dags. 17. ágúst 1992, var svohljóðandi:

„Kvörtun A lýtur að þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins, að synja m/b X um meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki, sbr. 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, en þau lög komu til framkvæmda 1. janúar 1991. Eins og fram kemur hér að framan, var m/b X ákvæðin aflahlutdeild á grundvelli tillagna samstarfsnefndar, sbr. 7. mgr. fyrrnefnds bráðabirgðaákvæðis. Var báturinn settur í flokk „uppreiknaðra“ báta, sem ekki höfðu fulla aflareynslu á árunum 1987–1989.

1.

Í 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða segir:

„Aflahlutdeild báta, sem veiðileyfi fá í fyrsta sinn eftir 31. desember 1989, án þess að sambærilegir bátar hafi horfið varanlega úr rekstri í þeirra stað, skal þó miðast við meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki. Aflahlutdeild þessara báta hefur ekki áhrif á útreikning aflahlutdeildar annarra báta skv. 2. mgr. Ekki er heimilt að framselja aflahlutdeild þessara báta fyrr en að liðnum fimm árum frá gildistöku laga þessara enda hafi þeim verið haldið til veiða allt tímabilið.“

Ákvæði þetta var upphaflega ekki í lagafrumvarpi því, er varð að lögum nr. 38/1990. Í nefndaráliti frá 1. minni hluta sjávarútvegsnefndar efri deildar Alþingis var lagt til, að nefnt ákvæði yrði tekið upp í frumvarpið. Um það sagði svo í áliti nefndarinnar:

„Gerð er tillaga um að ákvæði til bráðabirgða II verði breytt þannig að smábátar, er bætast í flotann á árinu 1990 án þess að sambærilegir bátar séu úreltir, fái afla-

hlutdeild er svari til meðalafhlutdeildar báta í sama stærðarflokki.“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 4721.)

Að öðru leyti er ekki að finna í lögskýringargögnum skýringu á nefndu ákvæði. Það er skoðun mín, að af tilvitnuðum ummælum 1. minnihluta sjávarútvegsnefndar verði ráðið, að tilgangurinn með fyrirmælum 5. mgr. nefnds bráðabirgðaákvæðis hafi verið að ákveða grundvöll fyrir úthlutun aflahlutdeildar til þeirra báta einna, er komu í fyrsta sinn til veiða á árinu 1990 og höfðu því ekki veiðireynslu á árunum 1987–1989.

Ljóst er af því, sem rakið hefur verið hér að framan, að erfiðlega hefur gengið að halda m/b X til veiða á árinu 1989. Engu að síður verður að líta svo á, að báturinn hafi í fyrsta sinn komið til veiða á því ári og að þar skipti ekki máli, að aflað var á bátinn á handfæri, órafknúin. Byggja verður á því, að á árinu 1989 hafi báturinn stundað veiðar á grundvelli 1. mgr. B-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990 og hann því ekki þurft sérstakt veiðileyfi, en báturinn var þá skráður 5,30 brl.

Samkvæmt framansögðu verður að telja, að m/b X hafi ekki uppfyllt skilyrði 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990 til þess að fá úthlutað meðalafhlutdeild báta í sama stærðarflokki. Skiptir þá ekki máli, þótt báturinn hafi verið mældur í október 1989 og skráður eftir það 6,32 brl. og fengið í fyrsta sinn á árinu 1990 veiðileyfi á grundvelli C-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988, þar sem líta verður svo á, að niðurstaðan hefði orðið sú sama, ef báturinn hefði verið skráður 6,32 brl. í upphafi, en þá hefði hann þurft veiðileyfi á árinu 1989, sbr. A-lið 10. gr. laga nr. 3/1988.

2.

Í II. bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 38/1990 eru fyrirmæli um, hvernig ákvarða skuli afla báta undir 10 brl. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins á samanlögð úthlutað aflahlutdeild allra báta minni en 10 brl. í leyfilegum heildarafla allra botnfisktegunda, sem úthlutað er til einstakra skipa, að vera jöfn aflahlutdeild þeirra í ársaflla sömu botnfisktegunda árið 1989.

Um skiptingu heildaraflans var ákveðin sú meginregla, að miða bæri við aflareynslu umræddra báta á árunum 1987–1989, þó þannig að meðaltalsafli tveggja bestu árána yrði lagður til grundvallar. Þá var einnig svo fyrir mælt, að skipting heildaraflans færi eftir ákvörðun ráðherra samkvæmt tillögum sérstakrar „samráðsnefndar“ (Alþt. 1989, A-deild, bls. 2558).

Í 7. mgr. nefnds bráðabirgðaákvæðis eru fyrirmæli um skipan sérstakrar samstarfsnefndar. Segir þar, að samstarfsnefndin skuli „ . . . fjalla um önnur álitæfni sem upp koma og gera tillögur til sjávarútvegsráðherra um aflahlutdeild viðkomandi báta“. Segir í skýringum við nefnt ákvæði í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 38/1990, að nefndinni sé ætlað að fjalla um og gera tillögur um aflahlutdeild báta, þegar svo standi á, að útgerðir þeirra hafi gert athugasemdir við úthlutun. Þá segir ennfremur, að „samtala aflahlutdeildar þessara báta skal síðan vera jöfn hlutdeild allra báta minni en 10 brl. í ársaflla þeirra tegunda sem á árinu 1989 sæta ákvæðum um leyfilegan heildarafla“. (Alþt. 1989, A-deild, bls. 2559.)

Það sem hefur verið rakið í 1 og 2 hér að framan, leiðir að mínum dómi til þeirrar niðurstöðu, að samstarfsnefnd samkvæmt 7. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 hafi ekki eingöngu verið ætlað að fjalla um þá báta, sem keyptir höfðu verið eftir 31. janúar 1988. Verður að ætla, að nefndin hafi einnig átt að fjalla um málefni þeirra báta, sem af öðrum ástæðum höfðu ekki tveggja ára veiðireynslu á árunum 1987–1989.

3.

Í lögum nr. 38/1990 er ekki að finna bein fyrirmæli um störf umræddrar samstarfsnefndar, en í 8. mgr. nefnds bráðabirgðaákvæðis er tekið fram, að sjávarútvegsráðherra

skuli með reglugerð setja nánari reglur um úthlutun aflahlutdeildar til báta undir 10 brl. Skuli úthlutunin taka mið af þeim reglum, sem giltu um úthlutun aflamarks til skipa 10 brl. og stærri á árinu 1984, sbr. reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða 1984, eftir því sem við verði komið, en þó skuli „ . . . reglur um frátafir frá veiðum og skipstjóra-skipti undanskildar“. Í reglugerð nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni, sem sett er með stoð í ákvæðum laga nr. 38/1990, er ekki að finna sérstök fyrirmæli um nefnda úthlutun.

Því er lýst í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til mín frá 3. desember 1991, hvernig umrædd samstarfsnefnd hagaði störfum sínum og hvaða sjónarmið hún lagði til grundvallar útreikningi aflaheimilda, þar á meðal til m/b X. Tillögur nefndarinnar lagði sjávarútvegsráðuneytið til grundvallar ákvörðun sinni um úthlutun aflaheimilda. Athugun mín hefur að mínum dómi ekki leitt í ljós, að við ákvörðun á aflahlutdeild m/b X hafi verið farið í bága við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti.

4.

Samkvæmt framansögðu er niðurstaða mín sú, að ekki sé ástæða til athugasemda við ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins á aflahlutdeild m/b X.“

21.7. Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfis og ákvörðun aflahlutdeildar.

Smíðalok nýrra báta.

(Mál nr. 529/1991)

Hlutfélagið A kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði sett það skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfis til X, 9,6 brl. fiskibáts, er félagið hafði verið með í smíðum á árunum 1988 til 1990, að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri. Þá laut kvörtun A að því, hvernig veiðiheimumildir bátsins hefðu verið ákveðnar af sjávarútvegsráðuneytinu eftir 1. janúar 1991. Að því er varðaði fyrri lið kvörtunar A tók umboðsmaður fram, að sjávarútvegsráðuneytið hefði tekið þá ákvörðun á árinu 1988, að halda ekki fast við þau tímamörk, sem sett höfðu verið í G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990, um smíðalok nýrra báta, þ.e. afhendingu fyrir 1. júlí 1988, þannig að þeir fengju veiðileyfi án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri. Yrði ekki séð, að ráðuneytið hefði sett afmarkaðan frest til að ljúka smíði umræddra báta. Á hinn bóginn yrði ekki talið, að ráðuneytið hefði endanlega fallið frá þeim kröfum, sem uppfylla þyrfti til að njóta undanþága skv. umræddu lagaákvæði, þegar það á árinu 1988 hefði ákveðið að framfylgja ekki stranglega skilyrðum ákvæðisins. Umboðsmaður taldi, að sjávarútvegsráðuneytinu hefði verið heimilt að setja hlutaðeigendum hæfilegan frest til þess að ljúka smíði bátanna, sem ráðuneytið kvaðst hafa gert snemma árs 1990, og að sá frestur, sem ráðuneytið fullyrti, að það hefði sett, hefði ekki verið of skammur miðað við það, að slík ákvörðun hefði verið birt hlutaðeigendum með fullnægjandi hætti. Umboðsmaður gerði grein fyrir því, að ekki lægi fyrir skýr afstaða A til frásagna sjávarútvegsráðuneytisins um tilkynningar þess og að ekki lægju fyrir nein skrifleg gögn um það. Til þess að leysa úr spurningum um samskipti ráðuneytisins og A taldi umboðsmaður að taka þyrfti skýrslur af þeim starfsmönnum beggja aðila, sem í hlut hefðu átt, og leggja síðan mat á sönnunargildi slíkra framburða og eftir atvikum annarra tiltækra gagna. Ætti slíkt að mati umboðsmanns ekki að vera viðfangsefni hans. Umboðsmaður lagði því ekki dóm á það, hvort ráðuneytið hefði með nægilega skýrum hætti sett A hæfilegan frest til að uppfylla skilyrði G-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988. Umboðsmaður tók fram, að athugun sín hefði ekki leitt í ljós, að sá áskilnaður sjávarútvegsráðuneytisins, að annar bátur hyrfi varanlega úr rekstri í staðinn, hefði falið í sér mismunum miðað við sambærilega báta, sem smíði var ekki

lokið á 18. ágúst 1990, og væri þá miðað við það, að ráðuneytið hefði með réttum hætti sett A frest til að uppfylla skilyrði laga nr. 3/1988. Að því er snertir síðari lið kvörtunar A tók umboðsmaður fram, að það væri skoðun sín, að samkvæmt lögum nr. 38/1990 ætti bátur A ekki rétt á rýmri aflaheimildum eftir 1. janúar 1991 en báturinn hefði þegar fengið úthlutað svo sem hann rakti nánar.

I.

Í bréfum til mín, dags. 25. og 27. nóvember 1991, kvartaði hlutafélagið A yfir úthlutun sjávarútvegsráðuneytisins á veiðiheimildum fyrir bátinn X, 9,65 brl. að stærð, sem fyrirtækið hafði smíðað. Hafði smíði báts þessa hafist vorið 1988 og verið haldið áfram það ár. Verkið féll niður árið 1989, en í marsmánuði 1990 var tekið til við smíðina á ný.

Með lögum nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990, höfðu verið settar skorður við fjölgun fiskiskipa 6 brl. og stærri. Gilti sú meginregla um ný skip, að þeim mætti því aðeins veita veiðileyfi, að annað sambærilegt skip hyrfi úr rekstri í þess stað. Slík regla hafði áður gilt um skip 10 brl. og stærri. Í G-lið 10. gr. fyrrnefndra laga var þó undantekning gerð um báta minni en 10 brl., hefði bindandi smíðasamningur verið gerður fyrir gildistöku laganna og nánar tilgreind skilyrði verið uppfyllt þ. á m. um afhendingu fyrir 1. júlí 1988.

Svo bar við í janúarmánuði 1988, að starfsmenn veiðieftirlits sjávarútvegsráðuneytisins fóru í skipasmíðastöðvar og skráðu báta þá, sem hafin var smíði á. Samkvæmt könnun þessari var þá í smíðum í stöð A einn bátur af L-gerð, 7,86 brl. að stærð. Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 13. október 1988, til A, staðfesti ráðuneytið, að bátur sá, sem hafin hefði verið smíði á fyrir síðustu áramót „mun fá leyfi til botnfiskveiða þá er hann verður fullgerður í samræmi við ákvæði laga um veiðiheimildir báta undir 10 brl.“

Í júlímánuði 1989 gerði A sölusamning um bátinn af L-gerð með þeim skilmálum meðal annars, að hann fengi veiðiheimildir í samræmi við ákvæði laga um báta undir 10 brl. og að ekki þyrfti að „úrelða“ bát í staðinn. Kaup þessi gengu til baka. Vegna sölu á bátnum X, er í smíðum var, fór A þess á leit við sjávarútvegsráðuneytið, að „smíðaréttur“ fyrrnefnds báts af L-gerð yrði færður yfir á X, sbr. bréf A, dags. 21. ágúst 1989. Í bréfinu var vísað til heimildar ráðuneytisins vegna bátsins af L-gerð og þess getið, að fyrirtækið hefði kaupanda að nýsmíði, sem lítilla væri hafin (báturinn X) en kaup á fyrrnefnda bátnum hefðu gengið til baka. Með bréfi, dags. 25. ágúst 1989, féllst sjávarútvegsráðuneytið á, að smíðaréttur vegna bátsins af L-gerð yrði fluttur yfir á nýsmíði 9,6 brl. fiskibáts, er fengi sömu veiðiheimildir og báturinn af L-gerð hefði fengið. Tók ráðuneytið fram, að smíðaréttur á síðarnefnda bátnum félli niður nema til kæmi úrelding, sem uppfyllti skilyrði gildandi reglna um endurnýjun. Ráðuneytið áréttaði þetta með bréfi, dags. 14. mars 1990, en um þær mundir tók A til við smíði X á ný. Hljóðaði bréfið svo: „Með vísan til bréfa ráðuneytisins 13. október 1988 og 25. ágúst 1989, staðfestir ráðuneytið að [X] muni fá leyfi til botnfiskveiða í samræmi við ákvæði laga um veiðiheimildir báta undir 10 brl.“

A stefndi að því að ljúka smíði á X það snemma, að báturinn fengi haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990 og að hann yrði fullbúinn fyrir sjávarútvegssýningu, er hófst 19. september 1990, þar sem sýna átti bátinn. Þetta brást, þar sem rafverktaki lauk ekki verki sínu í tæka tíð. Haffærisskírteini fékk báturinn ekki, fyrr en 18. október 1990 og þá aðeins til eins mánaðar.

Fyrirsvarsmáður A gat þess, að haustið 1990 hefði munnlega verið eftir því leitað við sjávarútvegsráðuneytið, að X yrði veitt veiðileyfi, en þá hafi verið búið að ganga frá kaupsamningi um bátinn. Með því að þau tilmæli hafi ekki borið árangur hafi skriflegt erindi verið sent ráðuneytinu 20. nóvember 1990. Ráðuneytið hafi sett það skilyrði með vísan til laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, að sambærilegur bátur yrði „úreltur“ í staðinn. Á

fundi með ráðuneytisstjóra og þingmanni einum um miðjan mars 1991 hafi komið fram, að báturinn X fengi aflaheimild í kringum 80 tonn með því skilyrði, að annar bátur yrði „úr-eltur“ í staðinn.

Kom fram af hálfu fyrirsvarsmanna A, að sjávarútvegsráðuneytið hefði veitt bátnum veiðileyfi með bréfi, dags. 23. apríl 1991, eftir að A hefði útvegað sér bát til að fullnægja skilyrðinu um úreldingu. Bréf þetta er svohljóðandi:

„Með vísan til bréfs yðar dags. 25. mars 1991 og 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða fellst ráðuneytið á að veita mb. [X] leyfi til veiða í atvinnuskyni.

Heimild þessi er bundin því skilyrði að m.b. [Y] hafi verið tekinn af skipaskrá Siglingamálastofnunar ríkisins og honum eytt.

Niður falli réttur til endurnýjunar hans.

Að uppfylltum ofangreindum skilyrðum og fyrir liggur útstrikunarvottorð útgef- ið af Siglingamálastofnun, sem staðfestir úreldingu m.b. [Y] mun ráðuneytið gefa nýja bátnum út leyfisbréf til veiða með aflamarki.“

A sætti sig ekki við þessa ákvörðun ráðuneytisins og ritaði því bréf af því tilefni, dags. 24. september 1991. Vísaði A til skriflegra staðfestinga ráðuneytisins á því, að ekki þyrfti að úrelða á móti bátnum X og að báturinn fengi veiðiheimild í samræmi við ákvæði laga um veiðiheimildir báta undir 10 brl. Af hálfu A var lýst verkframvindu við smíði báts- ins og töfum í því sambandi. Það hefði verið keppikefli fyrirtækisins, að báturinn fengi haffærisskírteini fyrir 18. ágúst 1990. Það hefði ekki tekist og greindi A frá ástæðum þess. Úr því að svo fór hefði ráðuneytið ekki tekið í mál að gefa út veiðiheimild fyrir bátinn. Þeir bátar, sem skírteini hefðu fengið fyrir þetta tímamark, hefðu refjalaust fengið 110 tonna aflaheimild til áramóta. Greint var í bréfi A frá fundi fyrirsvarsmanns fyrirtækisins með ráðuneytisstjóra og alþingismanni um miðjan mars 1991, þar sem fyrirsvarsmanninum hefði munnlega verið greint frá því, að báturinn X fengi aflaheimild í kringum 80 tonn og það skilyrði sett, að annar bátur yrði úreltur í staðinn. Í apríllök 1991 hefði tekist að út- vega fjármagn til öflunar báts í úreldingu. Báturinn X hefði þá fengið veiðiheimild fyrir 47,6 tonnum til 31. ágúst 1991. Fyrir veiðitímabilið, sem væri að hefjast, hefði báturinn fengið úthlutað 50 tonnum.

Gerð var grein fyrir því í bréfi þessu, að báturinn X hefði legið við bryggju í heilt ár. Hann hefði verið byggður fyrir lánsfé eingöngu, enda hefði fjárfesting í bátnum verið talin örugg, þar sem bréf sjávarútvegsráðuneytisins hefði legið fyrir. Kaupendur hefðu verið að bátnum haustið 1990, en kaupsamningar hefðu verið gerðir með fyrirvara um, að kvóti fengist á bátinn. Í maí 1991 að fenginni veiðiheimild hefði verið langt liðið á vertíð og deyfð til fjárfestingar í kvótalitlum bát. Ákveðið hefði því verið að selja aflaheimildina til 31. ágúst 1991 og athuga með sölu á nýju fiskveiðiári. Það væri þó vonlaust dæmi með 50 tonna aflaheimild fyrir bát, sem kostaði 25–30 milljónir króna.

Sjávarútvegsráðuneytið svaraði ofangreindu bréfi A með bréfi 1. október 1991. Það er svohljóðandi:

„Ráðuneytið vísar til erindis yðar dags. 24. september sl. vegna aflaheimilda m/b [X].

Með lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990, voru settar skorður við fjölgun fiskiskipa 6 brl. og stærri. Var sú regla lögfest að einungis yrði heimilt að veita nýju skipi 6 brl. og stærri veiðileyfi er annað sambærilegt hyrfi úr rekstri í þess stað. Sama regla hafði gilt allt frá árinu 1984 fyrir fiskiskip 10 brl. og stærri. Í G lið 10. gr. laganna var að finna ákvæði um báta sem smíði var hafin á fyrir gildistöku lag- anna en þar segir:

„Bátar sem bindandi samningur hefur verið gerður um smíði á fyrir gildistöku laga þessara eiga kost á veiðileyfi samkvæmt reglum hér að framan enda sé smíði þeirra sannanlega hafin fyrir sömu tímamörk eða a.m.k. þriðjungur umsamins kaupverðs sannanlega greiddur fyrir 31. desember 1987 og afhending fari fram fyrir 1. júlí 1988.“

Í janúar 1988 fóru starfsmenn veiðieftirlits ráðuneytisins í allar bátasmíðastöðvar landsins og skráðu þá báta sem smíði var hafin á. Samkvæmt þeirri úttekt var hafin smíði á einum bát af gerðinni [L] hjá fyrirtækinu [A]. Samkvæmt upplýsingum Siglingamálastofnunar ríkisins var hér um að ræða 7,86 brl. bát.

Samkvæmt ströngustu skilgreiningu laganna hefðu því þeir bátar sem voru 6 brl. eða stærri ekki átt að fá veiðileyfi nema þeir hefðu verið afhentir fyrir þann 1. júlí 1988. Vegna ónákvæmni í texta laganna reis upp spurning um hvað teldist afhending eða hvaða kröfur mætti gera til frágangs báts við slíka afhendingu. Var sú ákvörðun tekin í ráðuneytinu að túlka vafann í hag þeim sem voru með báta í smíðum og heimila lengri frest til að fullgera þá báta sem fullnægðu að öðru leyti ákvæðum tilvitnaðra lagaákvæða. Með hliðsjón af þessari ákvörðun staðfesti ráðuneytið með bréfi dags. 13. október 1988 að báturinn fengi veiðileyfi þrátt fyrir að smíði væri ólokið.

Þann 21. ágúst 1989 sendi fyrirtækið ráðuneytinu erindi þar sem óskað var eftir að smíðaréttur bátsins verði yfirfærður á stærri bát sem fyrirtækið hafði hafið smíði á þar sem samningur um sölu á bátnum af gerðinni [L] hafði gengið til baka. Með bréfi ráðuneytisins dags. 25. ágúst 1989 er fallist á þessa beiðni enda yrðu aflaheimildir stærri bátsins þær sömu og þær aflaheimildir sem báturinn [L] hefði fengið. Ráðuneytið staðfestir þessa ákvörðun enn á ný með bréfi dags. 14. mars 1990.

Þann 18. maí 1990 tóku gildi lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða en eins og kunnugt er var gildistími laga nr. 3/1988 bundin við árin 1988–1990. Með þeim lögum sem nú gilda var stigið lokaskrefið varðandi stöðvun við fjölgun allra fiskiskipa og var sú regla lögfest að ekkert nýtt fiskiskip gæti fengið leyfi til veiða í atvinnuskyni án þess að sambærilegt fiskiskip hyrfi úr rekstri. Í 5. gr. laganna er að finna ákvæði um veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni.

Þau ákvæði er lúta að útgáfu veiðileyfa til nýrra báta sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laganna eru skýr og ótvíræð. Var það skilyrði sett fyrir útgáfu veiðileyfis að smíði hefði hafist fyrir gildistöku laganna og haffærisskírteini gefið út innan þriggja mánaða frá þeim tíma eða þann 18. ágúst 1990. Í framhaldi af þessari lagasetningu var sú ákvörðun tekin í sjávarútvegsráðuneytinu að sett skyldu sömu tímamörk um smíðalok þeirra báta 6 brl. og stærri sem fengið höfðu sérstök smíðanúmer við gildistöku laga nr. 3/1988. Var þessi ákvörðun byggð á því að ekki væri með nokkru móti verjandi að veita þeim aðilum sem höfðu hafið smíði á bátum um áramótin 1987/1988 lengri frest til að fullgera báta sína en þeim sem höfðu hafið smíði á bátum minni en 6 brl. e.t.v. skömmu fyrir gildistöku laga nr. 38/1990. Ekki tókst að ljúka smíði m/b [X] fyrir þann 18. ágúst 1990 og eru í bréfi fyrirtækisins dags. 20. nóvember 1990 raktar ýmsar ástæður fyrir þeirri seinkun sem átti sér stað. Ráðuneytið gat hins vegar ekki undir neinum kringumstæðum tekið tillit til þeirra atriða sem nefnd voru í bréfinu. Því var sú krafa gerð að sambærilegur bátur yrði úreltur í stað m/b [X]. Um veiðheimildir bátsins á árinu 1990 giltu því ákvæði 10. gr. laga nr. 3/1988 en eins og áður var rakið féllu þau lög úr gildi um síðustu áramót.

Eins og áður var rakið rann út frestur til að gera þá báta haffæra sem smíði var hafin á fyrir gildistöku laga nr. 38/1990, þann 18. ágúst 1990. Í framhaldi af því óskaði ráðuneytið eftir yfirliti frá Siglingamálastofnun ríkisins um ástand allra þeirra báta sem smíði var hafin á en ekki tókst að ljúka við á tilsettum tíma. Alls voru á þessu yf-

irliti 10 bátar sem smíði var ólokið á en þó var smíði þeirra það langt komin að henni lauk á næstu vikum þar á eftir. Var m/b [X] meðal þessara báta. Sérstök samstarfsnefnd um úthlutun aflahlutdeildar til báta minni en 10 brl. gerði tillögur til ráðuneytisins um aflahlutdeild þessara báta. Tillögur nefndarinnar voru þær að aflahlutdeild þessara báta skyldi verða sú sama og hún hefði orðið ef smíði bátanna hefði verið lokið fyrir þann 18. maí. Ráðuneytið féllst á þessar tillögur nefndarinnar og var aflahlutdeild m/b [X] ákvörðuð sú sama og aflahlutdeild þeirra báta sem komu nýir eftir 31. janúar 1989 án þess að sambærilegur bátur hyrfi úr rekstri, sbr. 5. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða við lög nr. 38/1990. Þar sem fyrirtækið hafði smíðaleyfi fyrir 9,6 brl. bát og m/b [X] mældist stærri en 9 brl. var bátnum ákvörðuð meðal aflahlutdeild báta á stærðarbilinu 9–10 brl. sbr. 10. gr. rgl. nr. 465/1990, um veiðar í atvinnuskyni. Aflahlutdeild m/b [X] er því sú sama og sú aflahlutdeild sem báturinn hefði fengið ef smíði hans hefði lokið fyrir 18. ágúst 1990.

Ráðuneytið vill að lokum mótmæla þeirri fullyrðingu að fyrirtækið hafi hlotið óréttláta meðhöndlun af hálfu ráðuneytisins. Þvert á móti sýna þær bréfaskriftir sem fram hafa farið að ráðuneytið hefur eftir fremsta megni reynt að koma til móts við óskir fyrirtækisins. Vandí fyrirtækisins virðist fyrst og fremst stafa af þeim drætti sem varð á smíði bátsins og að samningar um sölu bátsins gengu til baka. Þetta eru hins vegar aðstæður sem ráðuneytið getur engu um breytt.“

II.

Með bréfi 29. nóvember 1991 óskaði ég eftir því við sjávarútvegsráðuneytið í tilefni af kvörtun A, að ráðuneytið léti mér í té þær upplýsingar og skýringar, sem það teldi ástæðu til að bæta við það, sem fram kæmi í fyrrgreindu bréfi þess frá 1. október 1991 til A, en bréf þetta er rakið í II. kafla hér að framan. Ráðuneytið svaraði með svofelldu bréfi 27. desember 1991:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 29. nóvember 1991 varðandi kvörtun fyrirtækisins [A] út af úthlutun veiðiheimilda til m/b [X]. Samkvæmt bréfum fyrirtækisins til Umboðsmanns er ráðuneytinu ekki ljóst að hvaða atriðum í framkvæmd þess við úthlutun veiðiheimilda til m/b [X] kvörtunin beinist. Í bréfi ráðuneytisins til fyrirtækisins dags. 1. október er gerð ítarleg grein fyrir útgáfu leyfis til veiða í atvinnuskyni til bátsins og eins fyrir úthlutun aflaheimilda. Á þessu stigi hefur ráðuneytið engu við það bréf að bæta. Hins vegar er ráðuneytið reiðubúið til veita allar frekari upplýsingar um einstök atriði málsins verði eftir því leitað.“

Ég gaf fyrirvarsmanni A kost á því að koma á framfæri athugasemdum við ofangreint bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 27. desember 1991. Athugasemdir hans bárust mér í bréfi 6. janúar 1992. Þar kom meðal annars fram, að X hefði átt að fá veiðiheimild strax haustið 1990 án þess að um úreldingu yrði að ræða. Bátar af þessari stærð hefðu fengið 110 tonna aflaheimild til áramóta. Leyfið hefði hins vegar ekki fengist fyrr en 23. apríl 1991 þrátt fyrir eftirgangsmuni og þá með skilyrði um úreldingu. Þá vék A að loforðum um veiðiheimild vegna smíðaverkefnis, er varð að X, og vísaði til bréfa ráðuneytisins, dags. 25. ágúst 1989 og 14. mars 1990. Vitnaði A sérstaklega í síðara bréfið, þar sem staðfest væri, að báturinn fengi leyfi til botnfiskveiða í samræmi við ákvæði laga um veiðiheimildir báta undir 10 brl. Taldi A ráðuneytið bundið af þessari yfirlýsingu. A tók fram, að í lögum nr. 38/1990 væri ekkert tekið fram um áður útgefin leyfi. Af hálfu A var gerð grein fyrir töfum á smíði bátsins, er meðal annars hefðu stafað af því, að kappkostnað hefði verið að gera hann sem best úr garði vegna sýningar á bátnum, en um nýjung hefði verið að ræða. Gerð var grein fyrir því, að lánafyrirgreiðsla hefði fengist vegna bréfs ráðu-

neytisins um veiðiheimild. Þá var af hálfu A gerð grein fyrir tjóni því, sem fyrirtækið hefði orðið fyrir og sagði svo um það í bréfi A:

„[A] hefir orðið fyrir miklu tjóni af þessum sökum. Haustið 1990 eða þegar báturinn var tilbúinn lá fyrir samningur um sölu hans er hljóðaði uppá 23,5 millj. en var bundinn því skilyrði, að aflaheimild yrði veitt, sem aldrei fékkst, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir fyrir en með bréfi 23. apríl 1991 og þá með því skilyrði að um úreldingu yrði að ræða sem greiða varð stórfé fyrir. Og til þess nú að kóróna allt saman fékkst bara 47 tonna kvóti af 80 tonna kvóta, sem svona bátar fengu „ . . . vegna þess að svo mjög var liðið á fiskveiðiárið. . . .“,

III.

Við athugun mína á málavöxtum kom fram, að ekki lágu fyrir skýrar upplýsingar um, hvort og þá hvenær sjávarútvegsráðuneytið hefði sett A frest til að ljúka smíði X, þannig að báturinn fengi veiðileyfi og veiðiheimildir, án þess að fullnægja þyrfti fyrrgreindu laga-skilyrði, að sambærilegur bátur hyrfi varanlega út rekstri í staðinn, sbr. G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988. Þess vegna óskaði ég eftir því við sjávarútvegsráðuneytið 28. janúar 1992, að það gerði nánari grein fyrir þessu atriði. Skýringar ráðuneytisins bárust mér í bréfi 7. febrúar 1992. Þar sagði:

„Í framhaldi af kærumáli [A], fundi á skrifstofu Umboðsmanns, hinn 18. janúar s.l. og síðari símtöl, sendist hér með stutt samantekt varðandi samskipti ráðuneytisins við [A] og forsvarsmann fyrirtækisins [B]. Eingöngu er fjallað um þá þætti sem lúta að ákvörðun ráðuneytisins varðandi smíðalok smábáta og tilkynningar þar að lútandi. Þrátt fyrir leit finnst ekki í skjalasafni ráðuneytisins bréf, þar sem fyrirtækinu er tilkynnt þessi ákvörðun skriflega en slíkum skriflegum tilkynningum var beint til nokkurra aðila sem áttu báta í smíðum. Ráðuneytið telur hins vegar fullljóst að [B] hafi með fullnægjandi fyrirvara á sannanlegan hátt og ítrekað verið gerð grein fyrir því, að smíði umrædds báts yrði að ljúka fyrir 18. ágúst, ef hann ætti að eiga kost á veiðileyfi, skv. G-lið 10. gr. l. nr. 3/1988.

Snemma árs 1990, um það leyti sem frumvarp til nýrra laga um stjórn fiskveiða var lagt fram á Alþingi, fór fram umræða í Sjávarútvegsráðuneytinu um málefni þeirra báta milli 6 og 10 brl., sem smíði hafði hafist á í kringum áramótin 1988, en enn höfðu ekki verið afhentir, sbr. G-lið 10. gr. l. nr. 3/1988. Var niðurstaðan sú að útilokað væri að veita þessum bátum lengri frest en þann, sem veittur var til að ljúka smíði báta undir 6. brl., skv. 5. gr. frumvarpsins. Var ákveðið að hafa samband við alla þá, sem vitað var um að ættu slíka báta í smíðum, og var gengið kerfisbundið til verks í þeim efnum. Í fyrstu viku febrúar hafði [S] símasamband við alla þessa aðila og tjáði þeim ákvörðun ráðuneytisins og aflaði upplýsinga um stöðu verka við báta í smíðum. Í framhaldi af símtali sínu við [B] í áðurnefndri viku ritaði [S] svofellda minnispunkta:

[A], s. [. . .]:

9,6 tonn hálfsmíðaður – enginn kaupandi. Óljóst fyrir hvaða aðila á [. . .]. Segist hafa bréf upp á leyfið. Næstum tilbúinn með minni báta. „Lítið um að vera. Enginn spyr um bát í dag.“

Snemmsumars 1990 heimsótti [G], veiðieftirlitsmaður bátasmiðjur á [. . .]landi til þess að kanna stöðu þeirra báta, sem í byggingu voru, og að ýta á eftir að smíði þeirra lyki fyrir 18. ágúst. [G] heimsótti m.a. [A] 31. maí 1990. Ekki hefur náðst í [G]

á þeim stutta tíma sem er til stefnu til að staðfesta hvað þeim [B] fór á milli, þar eð [G] er að heiman, en hjálögð er vinnuskýrsla hans ásamt ljósmyndum, sem teknar voru af umræddum bát hjá [A] hinn 31. maí 1990. Síðari hluta júnímánaðar 1990 kom [B] í ráðuneytið og ræddi við [J] og [S]. Við þetta tækifæri andmælti [B] því að honum bæri að ljúka við bátinn fyrir 18. ágúst. Sagðist hann stefna að því að ljúka við bátinn fyrir alþjóðlega sjávarútvegssýningu, sem halda átti í Reykjavík í septemberlok. Fram kom að enginn kaupandi var enn að bátnum en að samningur hafi verið gerður við skipasmíðastöðina [N] um smíði innréttinga og [R] um að ganga frá rafmagni. Í þessum samningum sé miðað við verklok fyrir sýningu og þeim verði ekki breytt. Var [B] við þetta tækifæri rækilega gerð grein fyrir því, að fyrri ákvörðun stæði óbreytt og lokafrestur væri til 18. ágúst 1990, þar sem lögin hefðu öðlast gildi 18. maí. Sumarið og haustið 1990 kom [B] ítrekað í ráðuneytið. Átti hann viðtöl við ýmsa starfsmenn þess, m.a. [J]. Ítrekaði [J] við þessi tækifæri hvað eftir annað nauðsyn þess að hann lyki bátnum fyrir 18. ágúst.

Framangreind samantekt ber þess nokkur merki að hún er unnin í flýti. Nánari lýsingu á samtölum og e.t.v. nákvæmari dagsetningar er eflaust hægt að grafa upp ef til þess vinnst tími.“

Með bréfi 7. febrúar 1992 óskaði ég eftir athugasemdum A við ofangreindar skýringar sjávarútvegsráðuneytisins. Athugasemdirnar bárust mér í bréfi daginn eftir. Þar sagði meðal annars:

„Ráðuneytisstjórinn vitnar í minnisblað [S]. Það sem þar kemur fram er að mestu leyti rétt, svo langt sem það nær og miðað er við að þetta er bara minnisblað. Báturinn var nokkuð á veg kominn og til þess að þau verðmæti færu ekki í súginn var umræða um að heimamenn keyptu hann, en úr því varð ekki. Voru þá aðrar leiðir kannaðar m.a. leitað til ráðuneytisins til þess að fá staðfestingu á fyrri lofordum um að báturinn fengi veiðikvóta. Á því var engin fyrirstaða og rétt er að það komi fram að samskipti við ráðuneytið voru með ágætum á þessum tíma. Með bréfið frá 14. mars í höndunum tókst fyrirtækinu að fá bankafyrirgreiðslu og nokkrir aðilar lánuðu tæki og búnað í bátinn að því tilskyldu að hann yrði sýndur á sjávarútvegssýningunni, en hún átti að byrja 19. september.

Á þetta bréf minnst ráðuneytisstjórinn ekki, sem þó var skrifað eftir könnun [S] og frumvarpið komið eða að koma fram á Alþingi. Eins og eg hefi bent á, átti þetta að nægja til þess að báturinn fengi kvóta. En þó að þeir ráðuneytismenn hafi efast um að þeirra bréf beri að setja á bekk með öðrum leyfum eða samþykktum veittum af stjórnvöldum, þá skiptir það ekki máli í þessu tilviki, vegna þess að ráðuneytið ákvað eftir tillögu nefndar, sem sérstaklega var til þess skipuð, að þeir bátar, 10 að tölu, sem ekki voru með halfærisskírteini þann 18. ág. skyldu fá kvóta eins og þeim hefði verið lokið fyrir þann tíma. Vitna eg þar til bréfs ráðuneytisins dags. 1. okt. 1990.

Samkvæmt þessu átti [X] að fá 110 tonna kvóta haustið 1990 fram að áramótum og hefði báturinn fengið hann, lá fyrir undirritaður samningur um sölu hans fyrir 23,5 millj. Svona einfalt er málið.

Þetta eru staðreyndir málsins. Engin nánari athugun í ráðuneytinu getur breytt þeim. Eg fer vinsamlegast fram á að máli þessu verði hraðað eftir því sem hægt er. Fyrirtækið hefir mjög veika fjárhagsstöðu enda munar um minna en vera með skuldbindingar hátt í 30 millj., sem hlaða á sig vanskilavöxtum.

Eg mun að sjálfsgöðu útvega öll þau gögn, sem óskað verður eftir og áskil mér

rétt til þess að leggja fram ný gögn og vitnisburði í hugsanlegu skaðabótamáli við ráðuneytið.“

Með bréfi 11. febrúar 1992 óskaði ég eftir skýrari upplýsingum frá A um það meðal annars, hvort fyrirsvarsmönnum félagsins hefði verið gerð grein fyrir því, að ljúka þyrfti smíði umrædds báts fyrir 18. ágúst 1990 og ef svo hefði verið, þá hvenær og með hvaða hætti það hefði verið gert. Í svarbréfi A 13. febrúar 1992 sagði meðal annars:

„Ráðuneytið lét kanna stöðu þeirra báta, sem voru á byggingarstigi, snemma árs 1990. Það vissi því nákvæmlega hvernig staða bátsins, sem síðar varð [X], var. Þrátt fyrir það rituðu starfsmenn þess bréfið, sem dags. var 14. mars og [A] vitnaði í og sýndi viðsemjendum sínum, bæði til þess að fá bankafyrirgreiðslu og lánaðar vélar og tæki í bátinn. Bátasmíði tekur sinn tíma og skipuleggja þarf verkið fram í tímann. Það var gert með tilliti til þess, að hægt væri að sýna bátinn á sjávarútvegssýningunni. Þessu var ekki hægt að breyta. Og ekki fékkst maður norður til þess að taka bátinn út. Enda bréf frá ráðuneytinu um að báturinn fengi kvóta. Því miður eru engin bréf til, sem farið hafa á milli [A] og ráðuneytisins um þetta mál. Hvort ráðuneytismenn hafi hvatt framkvæmdastjórnann, [B], að reyna að ljúka bátnum fyrir 18. ágúst getur vel verið, en hann var bundinn af fyrirfram gerðum samningu og átti því ekki hægt um vik.“

V.

Niðurstaða álits míns, dags. 19. febrúar 1992, var svohljóðandi:

„Umrædd kvörtun A gefur að mínum dómi tilefni til athugunar á tveimur álitamálum. Í fyrsta lagi þarf að leysa úr því, hvort sjávarútvegsráðuneytinu hafi borið samkvæmt lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1989–1990 að úthluta X veiðiheimildum fyrir árið 1990 án skilyrða um að annað skip hyrfi úr rekstri í þess stað. Ef óheimilt var að setja slíkt skilyrði fyrir úthlutun veiðiheimilda fyrir árið 1990, verður að telja, að slíkt skilyrði hafi ekki heldur staðist fyrir úthlutun veiðiheimilda eftir 1. janúar 1991. Í öðru lagi þarf að fjalla um, hvaða veiðiheimildum sjávarútvegsráðuneytið beri og hafi borið að úthluta bátnum eftir 1. janúar 1991.

1.

Svo sem fram kemur í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 1. október 1991 til A, en bréfið er rakið í II. kafla hér að framan, ákvað ráðuneytið á árinu 1988 að halda ekki fast við þau tímamörk, sem sett höfðu verið í G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988 til að ljúka smíði báta, þannig að þeir fengju veiðileyfi, án þess að fullnægja því skilyrði, að sambærilegt skip hefði í staðinn horfið varanlega úr rekstri. Þegar ráðuneytið tók þessa ákvörðun á árinu 1988, setti það ekki um leið, að því er séð verður afmarkaðan frest til að ljúka smíði þessara báta. Ráðuneytið skýrir hins vegar svo frá, að síðar, eða í febrúarbyrjun 1990, hafi þeim aðilum, sem höfðu átt báta í smíðum í upphafi árs 1988 og gátu notið undanþágu samkvæmt G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988, verið tilkynnt, að frestur til að ljúka smíðinni, þannig að þeir nytu nefndrar undanþágu, rynni út 18. ágúst 1990.

Að mínum dómi verður ekki litið svo á, að sjávarútvegsráðuneytið hafi endanlega fallið frá þeim kröfum, sem uppfylla þyrfti til að njóta umræddrar undanþágu skv. G-lið 10. gr. laga nr. 3/1988, þegar ráðuneytið á árinu 1988 ákvað að framfylgja ekki stranglega skilyrðum þessa ákvæðis. Tel ég, að ráðuneytinu hafi verið heimilt að setja þeim, sem hlut áttu að máli, hæfilegan frest í þessu skyni, svo sem ráðuneytið segist samkvæmt framan-sögðu hafa gert snemma árs 1990. Með hliðsjón af fyrirmælum G-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988 eru ekki rök til að telja þann frest, sem ráðuneytið segist hafa sett, of skamman, og er þá miðað við að slík ákvörðun hafi verið birt hlutaðeigandi með fullnægjandi hætti.

Það er álit mitt, að fyrrgreind bréf sjávarútvegsráðuneytisins til A, dags. 13. október 1988 og 25. ágúst 1989, hafi ekki falið í sér, að fortakslaust væri fallið frá umræddum skilyrðum G-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988. Eins og rakið hefur verið í IV. kafla hér að framan, er því haldið fram af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins, að starfsmenn þess hafi gert fyrirsvarsmönnum A grein fyrir því á sama hátt og öðrum aðilum, sem báta áttu í smíðum, að lokafrestur til að ljúka smíði bátanna rynni út 18. ágúst 1990. Ekki liggur fyrir nein skrifleg tilkynning um þennan frest frá ráðuneytinu til A og ekki var neitt tekið fram um frestinn í áðurröktu bréfi ráðuneytisins frá 14. mars 1990 til félagsins. Af hálfu A hefur því verið lýst yfir, sbr. fyrrnefnt bréf frá 13. febrúar 1992, að vel geti verið að ráðuneytismenn „hafi hvatt“ framkvæmdastjóra félagsins til að reyna að ljúka bátnum fyrir 18. ágúst 1990.

Samkvæmt framansögðu liggur ekki fyrir skýr afstaða A til frásagnar sjávarútvegsráðuneytisins í bréfi þess frá 7. febrúar 1992 af tilkynningum ráðuneytisins til A um frest til að ljúka smíði X. Það er því skoðun mín, að ekki sé nægilega ljóst, hvað fór nákvæmlega milli þessara aðila um nefndan frest, en á því veltur í fyrsta lagi niðurstaða um, hvort ráðuneytið hafi með skýrum og afdráttarlausum hætti sett A hæfilegan frest til að fullnægja umræddum skilyrðum G-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988, og í öðru lagi, hvaða skilning fyrirsvarsmönnum A var rétt að leggja í fyrrgreint bréf ráðuneytisins frá 14. mars 1990. Til að leysa úr þessari spurningu um samskipti sjávarútvegsráðuneytisins og A þarf að taka skýrslur af þeim starfsmönnum beggja aðila, sem í hlut eiga, og leggja síðan mat á sönnunargildi slíkra framburða og eftir atvikum annarra tiltækra gagna. Það er skoðun mín, að slíkt eigi ekki að vera viðfangsefni umboðsmanns Alþingis. Tel ég mig því ekki geta lagt dóm á það, hvort sjávarútvegsráðuneytið hafi með nægilega skýrum hætti sett A hæfilegan frest til að uppfylla skilyrði G-liðar 10. gr. laga nr. 3/1988.

Sjávarútvegsráðuneytið hefur upplýst, að 18. ágúst 1990 hafi enn verið ólokið smíði á níu bátum af þeim bátum, sem frest höfðu til þess dags til að ljúka smíðinni. Þeirra á meðal var X. Athugun mín hefur ekki leitt í ljós, að sá áskilnaður ráðuneytisins fyrir veiðileyfi til bátsins, að annar bátur hyrfi varanlega úr rekstri í staðinn, hafi falið í sér mismunun miðað við sambærilega báta, sem smíði var ekki lokið á 18. ágúst 1990, og er þá gengið út frá því að ráðuneytið hafi með réttum hætti sett A frest til að uppfylla þau skilyrði laga nr. 3/1988, sem að framan greinir.

2.

Um aflamark til X tímabilin 1. janúar til 31. ágúst 1991 og 1. september 1991 til 31. ágúst 1992 liggja fyrir ákvarðanir ráðuneytisins í bréfum til A, dags. 19. febrúar 1991 og 12. september 1991. Ef X hefði fengið úthlutað aflaheimildum fyrir árið 1990 án skilyrðis um að sambærilegur bátur hyrfi varanlega úr rekstri í hennar stað, hefði um aflahlutdeild hennar eftir 1. janúar 1991 farið eftir 5. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Hefði aflahlutdeild bátsins þess vegna miðast við meðal aflahlutdeild báta í sama stærðarflokki. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, er þetta sama aflahlutdeild og X hefur í raun verið úthlutað fyrir tímabilin 1. janúar til 31. ágúst 1991 og 1. september 1991 til 31. ágúst 1992, sbr. fyrrgreind bréf sjávarútvegsráðuneytisins frá 19. febrúar 1991 og 12. september 1991.

Það er því skoðun mín, að samkvæmt lögum nr. 38/1990 eigi X ekki rétt á rýmri aflaheimildum eftir 1. janúar 1991 en báturinn hefur fengið úthlutað.

3.

Í samræmi við það, sem að framan hefur verið rakið, er niðurstaða mín sú, að ekki sé grundvöllur fyrir því að ég fjalli frekar um mál þetta.“

**21.8. Skilyrði fyrir útgáfu veiðileyfa. Smíðalok nýrra báta.
(Mál nr. 494/1991)**

A hf. kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið gæfi engan kost á veiðileyfi fyrir fjóra báta, sem A taldi, að smíði hefði verið hafin á á árinu 1987, en A hafði keypt tilsmíðið efni í bátana í janúar 1990 af nafngreindum aðila ásamt rétti til afnota af teikningum. Um var að ræða 9,9 brl. báta, er fengið höfðu skipaskrárnúmerin A, B, C og D. Á sama tíma átti A í smíðum þrjá samskonar báta, er báru skipaskrárnúmerin X, Y og Z. Vegna vanefnda þess aðila, sem hafði tekið að sér smíði umræddra sjö báta, var smíði skipskrokkanna ekki lokið fyrir 1. júlí 1988 eins og samningar stóðu til. Tók A þá verkið í sínar hendur. Um mitt ár 1990 ritaði A sjávarútvegsráðuneytinu bréf og óskaði eftir því, að veiðileyfi fyrrgreindu bátanna yrðu færð yfir á þá síðarnefndu, sem smíði var þá að ljúka á. Sjávarútvegsráðuneytið synjaði erindi A með bréfi, dags. 26. júlí 1990.

Í bréfi mínu til A, dags. 31. janúar 1992, sagði meðal annars:

„Kvörtun yðar lýtur að veiðileyfum fyrir þá fjóra báta, sem ekki var lokið við að smíða á árinu 1990, þ.e. bátunum með skipaskr. nr. [A, B, C og D]. Fáist veiðileyfi ekki, teljið þér, að ekki verði unnt að ljúka við smíði þessara báta. Í skrám Siglingamálastofnunar séu bátar þessir skráðir í byggingu og þar með samþykktir af sjávarútvegsráðuneytinu. Beri þessum bátum og hafi borið réttur til fiskveiða. Þér vísið til 67. og 69. gr. íslensku stjórnarskrárinnar máli yðar til stuðnings.

Í lögum nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988–1990, sem tóku gildi í upphafi árs 1988, voru í G-lið 10. gr. ákvæði um fiskibáta af þeirri stærð, er hér um ræðir. Í samræmi við meginreglur þessara laga var almennt óheimilt að veita nýjum bátum 6–10 brl. að stærð veiðileyfi, nema þeir kæmu í stað sambærilegra báta, sem veiðileyfi höfðu fengið og höfðu horfið varanlega úr rekstri. Sú undantekning var þó gerð, að veita mátti nýjum bátum veiðileyfi, þótt síðastgreindu skilyrði væri ekki fullnægt, ef um var að ræða báta, sem bindandi samningur hefði verið gerður um smíði á fyrir gildistöku laganna, enda væri smíði þeirra sannanlega hafin fyrir sömu tímamörk eða a.m.k. þriðjungur umsamins kaupverðs sannanlega greiddur fyrir 31. desember 1987 og afhending farið fram fyrir 1. júlí 1988.

Smíði umræddra báta lauk ekki í gildistíð laga nr. 3/1988, en þau féllu úr gildi 31. desember 1989, og er smíði þeirra enn ólokið. Samkvæmt þeim upplýsingum, sem fyrir liggja, var ekki í gildistíð laga nr. 3/1988 fullnægt þeim skilyrðum fyrrgreinds undantekningarákvæðis í G-lið 10. gr. laganna, að veita mætti bátunum veiðileyfi. Þá er ljóst af nügildandi lögum, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, að því aðeins er heimilt að veita veiðileyfi nýju eða nýkeyptu skipi, 6 brl. eða stærri, að það komi í stað sambærilegs skips, sem hefur horfið varanlega úr rekstri.

Samkvæmt því, er að framan hefur verið rakið, var sjávarútvegsráðuneytinu að lögum óheimilt að veita þau veiðileyfi, sem kvörtun yðar fjallar um, og er því ekki við ráðuneytið að sakast. Umboðsmanni Alþingis er almennt ekki ætlað að fjalla um löggjöf, sem Alþingi hefur sett. Af þessum ástæðum tel ég mig ekki geta haft frekari afskipti af máli því, sem kvörtun yðar lýtur að.“

21.9.

**Lagaheimild reglugerðar.
Ráðstöfun persónubundinnar veiðireynslu.
(Mál nr. 554/1992)**

Á bls. 150–151 í skýrslu minni fyrir árið 1991 gerði ég grein fyrir niðurstöðum mínum í máli A nr. 449/1991. Í janúar 1992 leitaði A til mín á ný. Lagði A áherslu á þá skoðun sína, að aflaheimildir X fyrir árið 1991 hefðu verið skertar með reglugerð og að við úthlutunina hefði ekki verið tekið tillit til veiðireynslu þeirrar, er fylgdi bátunum 1987. Taldi A, að óheimilt hefði verið samkvæmt lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, að heimila fyrri eiganda að nýta sér umrædda veiðireynslu. Í bréfi til A 24. janúar 1992 tók ég eftirfarandi fram:

„Virðist það vera skilningur yðar, að með fyrrgreindum lögum hafi verið ákveðið, „. . . að aflareynsla fylgi bátum en ekki mönnum. . .“. Ég lít svo á, að með nefndri reglugerð eigið þér við fyrirmæli 2. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 465/1990 um veiðar í atvinnuskyni, en þar kemur fram, að „Fyrir þá báta sem ekki fengu veiðileyfi með aflahámarki byggt á eigin aflareynslu árið 1990 skal aflahlutdeild þeirra byggð á meðaltali tveggja bestu árána 1987–1989. Þó skal einungis byggja á veiðireynslu árána 1988 og 1989 hafi veiðireynsla ársins 1987 verið lögð til grundvallar við úthlutun aflahlutdeildar samkvæmt 1. tl. þessarar greinar. . . .“

Það er skoðun mín, að ég hafi í bréfi mínu frá 20. maí 1991 þegar fjallað um þau atriði, sem þér nú kvartið yfir. Ég tel þó rétt að taka fram, að þegar þér eignuðust bát yðar, voru í gildi lög nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988–1990. Eins og þegar er fram komið, var í gildistíð þeirra laga óheimilt að framselja aflaheimildir báta, er byggðust á eigin aflareynslu, sbr. E-lið 10. gr. laganna. Lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða komu til framkvæmda 1. janúar 1991, sbr. 23. gr. laganna. Af þeirri ástæðu eiga ekki við í tilviki yðar þau fyrirmæli 2. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990, að við eigendaskipti að fiskiskipi fylgi aflahlutdeild þess, nema aðilar hafi áður gert með sér skriflegt samkomulag um annað. Af gögnum þeim, sem fylgdu fyrri kvörtun yðar, er ennfremur ljóst, að þér fenguð úthlutað veiðileyfi fyrir árið 1990 með föstu aflahámarki, þ.e. ekki var byggt á persónubundinni aflareynslu yðar. Af því leiðir, eins og fram kemur í bréfi mínu til yðar frá 4. október 1991, að þér gátuð ekki byggt rétt yðar á þeim fyrirmælum 3. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990, að miða skyldi aflaheimild við afla árin 1985–1987. Ennfremur verður af sömu gögnum ráðið, að aflaheimildir [bátsins] fyrir árið 1991 voru miðaðar við veiðireynslu yðar árin 1988–1989, þ.e. meðan báturinn var í yðar eigu. Verður að telja, að það hafi verið í samræmi við fyrirmæli 3. og 4. mgr. II. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/1990. Verður ekki séð, að nefnd fyrirmæli 2. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 465/1990 hafi verið andstæð fyrrnefndum ákvæðum laga nr. 38/1990.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mín, að ég get ekki fallist á það með yður, að með fyrirmælum 2. tl. 7. gr. reglugerðar nr. 465/1990 hafi aflaheimildir [bátsins] fyrir árið 1991 verið skertar með ólögsmætum hætti. Tel ég því, að ekki sé til efni til þess, að ég taki fyrri ákvörðun mína frá 4. október 1991 til endurskoðunar og er afskiptum mínum af kvörtun yðar því lokið hér með.

21.10.

**Leyfi til að stunda grásleppuveiðar.
(Mál nr. 418/1991)**

A kvartaði yfir því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði með bréfi synjað umsókn hans um leyfi til að stunda grásleppuveiðar á árinu 1991 á bátnum X. Kvaðst A hafa fengið

leyfi til grásleppuveiða á árinu 1990. Það leyfi hefði hann ekki nýtt sér vegna lágs verðs á grásleppuhrognum og sölutregðu. Landssamband smábátæigenda hefði hvatt veiðileyfishafa til að stunda ekki veiðar. Taldi A sig hafa sýnt þegnskap með því að halda báti sínum ekki til veiða. Í ljósi þessara atvika væri synjun ráðuneytisins reist á ólögætum sjónarmiðum og kæmi hart niður á atvinnu hans og atvinnutæki. Ráðuneytið byggði á því, að þar sem A hefði ekki stundað veiðar 1987 eða síðar fullnægði umsókn A ekki skilyrðum reglugerðar nr. 474/1990, um grásleppuveiðar, um veitingu veiðileyfis. Umboðsmaður taldi, að ákvæði 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 474/1990 ætti sér ótvíræða stoð í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Ljóst væri, að ekki hefðu verið fyrir hendi skilyrði samkvæmt þessu reglugerðarákvæði til að veita A leyfi til grásleppuveiða á árinu 1991, þar sem hann hefði ekki stundað grásleppuveiðar áður. Synjun ráðuneytisins hefði því verið í samræmi við fyrirmæli reglugerðar og laga, sem við áttu. Umrædd reglugerð hefði takmarkað veiðileyfi við þá, sem stundað hefðu þessar veiðar á ákveðnu tímabili, m.a. vegna þess að ætla mætti, að það hefði komið niður á heimildum þeirra til veiða á botnfiski. Umboðsmaður taldi því þau sanngirnissjónarmið, sem A vísaði til, ekki geta leitt til þeirrar niðurstöðu, að synjun ráðuneytisins yrði talin ómálefnaleg eða ólögæt af öðrum ástæðum.

I.

Með bréfi 27. mars 1991, lagði A fram kvörtun út af því, að sjávarútvegsráðuneytið hefði með bréfi, dags. 20. mars 1991, synjað umsókn hans um leyfi til að stunda grásleppuveiðar á árinu 1991 á bátum X. Nefnt bréf ráðuneytisins hljóðar svo:

„Vísað er til umsóknar yðar um grásleppuveiðileyfi árið 1991. Þar sem ekki verður séð á skýrslum að þér hafið stundað veiðar 1987 eða síðar fullnægir umsókn yðar ekki skilyrðum reglugerðar nr. 474/1990 um grásleppuveiðar um veitingu veiðileyfis. Tilkynnir ráðuneytið yður því hér með að umsókn yðar er hafnað.“

A benti á, að hann hefði fengið leyfi til grásleppuveiða á árinu 1990. Það leyfi hefði hann hins vegar ekki nýtt sér, þar sem það ár hefði verð á grásleppuhrognum verið lágt og erfitt um sölu. Hefði Landssamband smábátæigenda og lagt til í bréfi 15. mars 1990, að veiðileyfishafar hæfu ekki veiðar. Árið 1990 hefði þannig verið þjóðhagslega óhagkvæmt að stunda grásleppuveiðar og hefði hann sýnt þegnskap með því að halda ekki báti sínum til veiða. A kvaðst hafa treyst því, að hann fengi að halda leyfi sínu, og taldi með hliðsjón af framangreindum atvikum, að synjun sjávarútvegsráðuneytis frá 20. mars 1991 væri reist á ólögætum sjónarmiðum og kæmi mjög harkalega niður á atvinnu hans og atvinnutæki.

II.

Með bréfi, dags. 26. júní 1991, óskaði ég eftir því við sjávarútvegsráðuneytið að það skýrði afstöðu sína til kvörtunar A og léti mér í té gögn málsins. Greinargerð ráðuneytisins barst mér í bréfi þess 29. júlí 1991. Þar segir:

„Í lok síðasta árs var sú ákvörðun tekin, m.a. vegna eindreginna tilmæla frá stjórn Landssambands smábátæigenda að takmarka útgáfu grásleppuveiðileyfa við þá aðila, sem þær veiðar höfðu stundað tiltekið tímabil.

Ákvörðun þessi var tekin til að tryggja hagsmuni þeirra aðila, sem grásleppuveiðar höfðu stundað. Var það gert þar sem menn óttuðust að öðrum kosti yrði um mikla ásókn að ræða í þessar veiðar, einkum frá þeim sem selt höfðu botnfiskheimildir af bátum sínum.

Við þessa ákvörðun var haft í huga að þeir aðilar, sem grásleppuveiðar hafa stundað á árunum frá 1987, sitja við lakara borð en aðrir hvað botnfiskheimildir snertir því þeir hafa þann tíma, sem þeir stunda grásleppuveiðar, ekki skapað sér aflareynslu í botnfiski.

Þann 2. desember 1990 gaf ráðuneytið út reglugerð nr. 474/1990, um grásleppuveiðar. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir: Allar grásleppuveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands eru bannaðar nema að fengnu sérstöku leyfi sjávarútvegsráðuneytisins. Í 2. gr. er kveðið á um hvaða aðilar eigi rétt til grásleppuveiðileyfis: Rétt til grásleppuveiðileyfis eiga þeir aðilar, sem stundað hafa grásleppuveiðar á a.m.k. einu af árunum 1987, 1988, 1989 og 1990.

Reglugerð nr. 474/1990 er gefin út með stoð í lögum nr. 38, 15. maí 1990 um stjórn fiskveiða sbr. einkum 2. mgr. 4. gr. þeirra laga.

[A] sótti um veiðileyfi til grásleppuveiða á árinu 1991 en þar sem hann hafði ekki stundað veiðar á því tímabili sem áskilið er í reglugerð 474/1990 var umsókn hans hafnað.

Ráðuneytið telur að ekki skipti máli í þessu sambandi að [A] var veitt leyfi fyrir árið 1990 á grundvelli reglugerðar 128/1988, um grásleppuveiðar þar sem hann nýtti sér ekki leyfið það ár og stundaði ekki veiðar. Tilmæli Landssambands smábátaeigenda til handhafa veiðileyfa árið 1990 um að hefja ekki veiðar fyrr en fyrir lægi full trygging fyrir sölu hrognna, eru ráðuneytinu óviðkomandi og getur ekki að mati ráðuneytisins haft þýðingu varðandi þetta mál.“

Ég gaf A kost á að koma á framfæri athugasemdum við greinargerð sjávarútvegsráðuneytisins og bárust mér þær í bréfi lögmanns A 5. desember 1991.

III.

Niðurstaða álits míns, dags. 31. janúar 1992, var svohljóðandi:

„Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða getur sjávarútvegsráðherra meðal annars ákveðið, að veiðar ákveðinna fisktegunda skuli háðar sérstöku leyfi ráðherra og er þar heimilt að takmarka leyfi við skip „er tiltekna veiðar stunda eða hafa áður stundað“. Á grundvelli þessa lagaákvæðis var sett reglugerð nr. 474/1990 um grásleppuveiðar. Ákvæði 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar eru þessi:

„Rétt til grásleppuveiðileyfis eiga þeir aðilar sem stundað hafa grásleppuveiðar á a.m.k. einu af árunum 1987, 1988, 1989 og 1990. Leyfi til grásleppuveiða skal úthlutað á þann bát sem er í eigu áðurgreindra aðila. Hafi eigendaskipti orðið á fiskibáti skal ráðuneytið að höfðu samráði við Landssamband smábátaeigenda úrskurða um úthlutun veiðileyfis.“

Ofangreint reglugerðarákvæði á sér ótvíræða stoð í lögum nr. 38/1990, svo sem að framan er lýst. Ljóst er, að ekki voru fyrir hendi skilyrði samkvæmt þessu reglugerðarákvæði til að veita A leyfi til grásleppuveiða á árinu 1991, þar sem hann hafði ekki stundað grásleppuveiðar áður. Synjun ráðuneytisins frá 20. mars 1991 var því í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerðar, sem við áttu. Umrædd reglugerð nr. 474/1990 takmarkaði veiðileyfi við þá, sem stundað höfðu þessar veiðar á ákveðnu tímabili, meðal annars vegna þess að ætla mátti að það hefði komið niður á heimildum þeirra til veiða á botnfiski. Með hliðsjón af því tel ég, að þau sanngirnissjónarmið, sem A vísar til, geti ekki leitt til þeirrar niðurstöðu, að synjun ráðuneytisins verði að teljast ómálaefnaleg eða ólögmet af öðrum ástæðum.“

Það varð því niðurstaða mín, að ekki væri tilefni til að gagnrýna ákvarðanir sjávarútvegsráðuneytisins í máli A.

22.0. Sveitarfélög.

22.1.

**Ákvörðunarvald í sveitarstjórnarmáli.
Almennur borgarafundur.
Ákvörðun um byggingu skóla.
(Mál nr. 565/1992)**

A kvartaði yfir því að ranglega hafi verið staðið að ákvörðun um skólabyggingu í X-hreppi, þar sem búið hefði verið að fela almennum borgarafundi að taka slíka ákvörðun, en slíkur fundur hafi ekki verið haldinn. Í bréfi mínu til A, dags. 9. október 1992, sagði svo:

„Af gögnum máls verður ráðið, að í nóvember 1990 hafi verið hengd upp teikning af nýju skólahúsi í anddyri banka og póstafréiðslu í [X]. Einnig var hengd upp ódagsett tilkynning, sem er svohljóðandi:

„SKÓLABYGGING

Eins og flestir vita, hefir allengi staðið fyrir dyrum að byggja nýjan skóla í hreppnum.

Hér er til sýnis uppdráttur af skólahúsi, sem hreppsnefnd og skólanefnd hafa samþykkt í meginráttum.

Hreppsbúar eru beðnir að skoða uppdráttinn vel, og meta kosti hans og galla.

Síðar í vetur verður boðað til almenns borgarafundar allra hreppsbúa, til endanlegrar ákvörðunar um skólabygginguna.

Hreppsnefnd.“

Upplýst er, að umræddur borgarafundur var ekki haldinn, en þess í stað var haldinn kynningarfundur hinn 30. júlí 1991.

Í skýringum oddvita X-hrepps, dags. 15. júlí 1992, segir svo:

„Meðfylgjandi er ljósrít af fundargerð hreppsnefndar af fundi sem haldinn var í Reykjavík 30. ágúst 1990, þar sem saman voru komin hreppsnefnd, skólanefnd, fræðslustjóri og dr. [B] arkitekt.

Af fundargerðinni ætti að vera ljóst að þá þegar lá fyrir ákvörðun hreppsnefndar að byggja skyldi skóla og hefja framkvæmdir að vori 1991.

A leið heim úr Reykjavík ákvað hreppsnefnd þó að kynna hreppsbúum teikningar af húsinu og var mér sem oddvita falið að sjá um það. Ennfremur var ákveðið að boða síðar til kynningarfundar með hreppsbúum.

Ég fól starfsmanni hreppsins [A], að gera auglýsingu þess efnis. Þetta gerði hann, en orðaði þannig að ætla mætti að ákvörðun ætti að vera í höndum hreppsbúa. Það var aldrei hugmynd hreppsnefndar að svo væri. Orðalag í niðurlagi auglýsingarinnar er algerlega hans túlkun á orðum mínum.““

Ég tjáði því A, að samkvæmt gögnum málsins lægi ekki fyrir, að sveitarstjórn hefði tekið ákvörðun um að halda almennan borgarafund um byggingu nýs skóla. Yrði þess vegna ekki fundið að því, að til slíks fundar hefði ekki verið boðað. Breytti fyrrnefnd auglýsing engu um þá niðurstöðu. Niðurstaða mín væri því sú, að mál það, sem kvörtun hans lyti að, gæfi því ekki tilefni til frekari athugasemda af minni hálfu.

23.0. Tollar.

23.1. Tollverð notaðra bifreiða. Upplýsingaskylda stjórnvalda. Þagnarskylda. (Mál nr. 481/1991)

A leitaði til mín og kvartaði annars vegar yfir ákvörðun tollverðs fylgihluta notaðrar bifreiðar, er hann flutti til landsins, og hins vegar yfir því, að sér hefði reynt ókleift að fá upplýsingar um það fyrirfram, hvernig gjöld yrðu reiknuð af bifreiðinni. A hafði tekið bifreiðina úr vörslu tollyfirvalda án heimilda frá tollstjóra og fyrirgerði því rétti sínum til að bera tollákvörðunina undir tollstjóra og ríkistollanefnd. Brast því lagaskilyrði til þess að umboðsmaður gæti tekið málið til meðferðar á grundvelli kvörtunarinnar. Umboðsmaður tók fram, að hann hefði tekið til meðferðar að eigin frumkvæði mál varðandi skilyrði stjórnsýslukæru í tollamálum (nr. 621/1992). Þá tók hann fram, að honum hefðu borist kvartanir og ábendingar um að erfiðlega hafi gengið að fá upplýsingar um tollverð notaðra, innfluttra bifreiða. Hann hefði því ákveðið að taka þennan þátt í kvörtun A til athugunar að eigin frumkvæði samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis. Fram kom, að þar sem töluverð brögð hefðu verið að því, að upp hefðu verið gefnar rangar upplýsingar um kaupverð notaðra ökutækja við innflutning, hefðu verið settar reglur, sem viku frá þeirri meginreglu tollalaga, að vörureikningur skyldi lagður til grundvallar tollverði. Þeirri skipan var komið á, að tollverð skyldi vera matsverð bifreiðar að viðbættu flutningsgjaldi til landsins, váttryggingargjaldi svo og öðrum kostnaði. Matsverð skyldi vera fob-verð nýjustu árgerðar ökutækis af sömu tegund að frádreginni fyrningu, sem væri reiknaður hundraðshluti fyrir hvern aldursmánuð ökutækis. Af þessum sökum þurfti að veita innflytjendum notaðra ökutækja upplýsingar um fob-verð nýrra bifreiða. Umboðsmaður taldi, að slíkar upplýsingar yrði almennt að telja þess eðlis, að réttmætir hagsmunir bifreiðumboða krefðust þess, að leynd hvíldi um slík viðskiptakjör þeirra. Umboðsmaður benti hins vegar á, að innflytjendur notaðra ökutækja hefðu hagsmuni af því, að ekki léki vafi á, hvert tollverð ökutækis væri, en til þess að reikna mætti það út, skv. fyrrnefndum reglum, yrðu upplýsingar um fob-verð nýjustu árgerða ökutækja af sömu tegund að vera aðgengilegar. Árekstrar milli þessara andstæðu hagsmuna væru því óhjákvæmilegir. Tók umboðsmaður fram, að eitt af markmiðum tollalaga nr. 55/1987 hefði einmitt verið að eyða óvissu um tollverð vara í samræmi við 7. gr. GATT-samkomulagsins og Tollverðssamþykktarinnar, og samrýmdist því þessi skipan illa markmiði tollalaganna. Tollyfirvöld höfðu brugðist við þessum vanda með því að takmarka heimild starfsmanna tollyfirvalda til að veita upplýsingar um fob-verð nýrra bifreiða og sett starfsreglur í því sambandi. Umboðsmaður benti hins vegar á, að framkvæmd tollyfirvalda í landinu virtist hins vegar ekki hafa verið samræmd um það í hvaða tilvikum slíkar upplýsingar skyldu veittar. Af þessum sökum beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins, að réttarreglur um tollverð notaðra ökutækja yrðu teknar til endurskoðunar með það fyrir augum að leysa framangreind vandamál. Færi hins vegar svo, að fjármálaráðuneytið teldi óhjákvæmilegt að miða tollverð notaðra bifreiða við fob-verð nýrra bifreiða, bæri brýna nauðsyn til að settar yrðu skýrar reglur um það, hverjum veita mætti upplýsingar um þetta verð og þá nánar í hvaða tilvikum og með hvaða hætti. Vakti umboðsmaður athygli forseta Alþingis og fjármálaráðherra á máli þessu með vísan til 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Hinn 17. júlí 1991 bar A fram kvörtun við mig út af tollafgreiðslu bifreiðar, sem hann flutti til landsins. Kvörtun A var í meginatriðum tvíþætt. Í fyrsta lagi kvartaði hann yfir ákvörðun tollverðs á fylgihlutum, þ.e. felgum og útvarpi í bifreið, sem tollafgreidd var hjá tollstjóranum í Reykjavík 12. apríl 1991. Kvartaði A einnig undan flutningsgjaldi því, sem reiknað var til tolls af þessum innflutningi. Í öðru lagi kvartaði A yfir því, að honum hefði reynst ókleift, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, að fá upplýsingar um það fyrirfram, hvernig gjöldin yrðu reiknuð. Kvaðst A ekki hafa flutt bifreiðina inn hefði hann vitað fyrirfram, hve há gjöld yrðu af henni.

A kærði fyrrnefnda tollákvörðun frá 12. apríl 1991 til tollstjórans í Reykjavík með bréfi, dags. 16. apríl 1991. Barst A bréf frá tollstjóranum, dags. 6. maí 1991, og kom þar fram, að tollafgreiðsla bifreiðarinnar hefði verið endurskoðuð og yrði ekki betur séð en rétt hefði verið að henni staðið. Var síðan tekið fram í bréfinu, að embætti tollstjórans í Reykjavík sæi ekki ástæðu til frekari aðgerða í málinu og væri beiðni A um leiðréttingu synjað.

Kærði A þá tollákvörðunina til ríkistollanefndar. Úrskurður ríkistollanefndar í máli nr. 6/1991 gekk 13. júní 1991 og segir þar svo:

„Í svari tollstjóra til kæranda kemur fram að tollstjóri meðhöndlar kæru kæranda sem erindi og úrskurðar því ekki. Það helgast væntanlega af því að kærandi var búinn að taka vöruna úr vörslu tolyfirvalda áður en kært var sbr. 100. gr. l. nr. 55/87 en þar segir: Kæru skal aðeins taka til greina að vara eða sending sé í vörslu farmflytjanda eða pósthöfundar eða tollstjóri hafi veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir framkomna kæru.

Nefndarmenn telja að ef innflytjandi sendi tollstjóra skriflega kæru beri tollstjóra að úrskurða í framkominni kæru með vísan til lagaákvæða. Það fer svo eftir málalátibúningi hvort tollstjóri úrskurði efnislega í málinu eða vísi því frá sökum vanreifunar.

Ein af forsendum þess að Ríkistollanefnd taki mál til efnislegrar meðferðar er að fyrir liggja úrskurður tollstjóra. Með vísan til 101. gr. laga númer 55/1987 með síðari breytingum ber að vísa þessu máli frá, þar sem úrskurður tollstjóra liggur ekki fyrir.

ÚRSKURÐUR

Með vísan til 2. mgr. 101. gr. laga nr. 55/1987 er máli þessu vísað frá.“

Í framhaldi af ofangreindum úrskurði sneri A sé til ríkistollstjóra með bréfi, dags. 29. júní 1991. Óskaði hann eftir því, að innflutningsgjöld fylgihluta bifreiðar hans yrðu endurákveðin. Með bréfi, dags. 15. júlí 1991, tjáði ríkistollstjóri A, að athugun á umræddri tollafgreiðslu hefði ekki leitt neitt í ljós, sem benti til þess að bifreið hans hefði fengið ranga tollmeðferð. Væri embættið sammála þeim rökum, sem fram kæmu í bréfi tollstjórans í Reykjavík, dags. 6. maí 1991.

II.

Í tilefni af kvörtun A ritaði ég tollstjóranum í Reykjavík bréf, dags. 27. ágúst 1991, og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hann léti mér í té gögn málsins og skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A. Í bréfi mínu sagði ennfremur:

„Af þeim gögnum, sem [A] lét fylgja kvörtun sinni, kemur fram, að hann hefur

kært ofangreinda ákvörðun gjalda til Ríkistollanefndar. Nefndin vísaði málinu frá með vísan til 2. mgr. 101. gr. tollalaga nr. 55/1987. Í úrskurði nefndarinnar kemur fram, að hún lítur ekki á bréf embættis yðar til [A], dags. 6. maí s.l. [. . .] sem úrskurð í málinu heldur sem afgreiðslu, og telur að úrskurður hafi ekki verið kveðinn upp, þar sem búið hafi verið að taka umrædd verðmæti úr vörslu tolyfirvalda, áður en kært var, sbr. 100. gr. laga nr. 55/1987. Ég óska auk umbeðinna skýringa eftir upplýsingum embættis yðar um, hvort þér fallist á þennan skilning ríkistollanefndar.“

Svar tollstjórans í Reykjavík barst mér með bréfi, dags. 26. september 1991, og sagði þar svo:

„A. Kvörtun yfir ákvörðun á fjárhæð gjalda.

Við ákvörðun tollverðs notaðra bifreiða ber að fara eftir verðskrá ríkistollstjóraembættisins, sbr. reglugerð nr. 85/1988 um tollverð notaðra bifreiða og reglugerð nr. 484/1988 um breytingu á henni, sem í gildi voru þegar innflutningurinn átti sér stað. Reglugerðir þessar voru settar með stoð í 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987 um breytingu á þeim. [. . .] Verð í settra aukahluta, sé það ekki innifalið í grunnverði bifreiðar samkvæmt verðskrá ríkistollstjóra, [. . .] er ákvarðað með sama hætti, en þannig háttaði til með bifreið þessa. Heildartollverð þannig ákvarðað er síðan fyrnt eftir aldri bifreiðarinnar samkvæmt ákvæðum fyrrnefndrar reglugerðar. Ísettir aukahlutir í bifreiðum tollflokka eins og bifreiðin sjálf samkvæmt almennum reglum um túlkun tollskrárinnar.

B. Kvörtun yfir því að ekki hafi fengist upplýst fyrirfram hvernig gjöldin yrðu reiknuð.

Samkvæmt ákvæðum í nefndri bifreiðaverðskrá er tollstarfsmönnum óheimilt að gefa almennar upplýsingar úr skránni til óviðkomandi aðila, þar á meðal innflytjenda notaðra bifreiða. Þrátt fyrir þetta ákvæði lítur embættið svo á, að heimilt sé að gefa upplýsingar til aðila, sem eru að flytja búferlum til landsins um gjöld sem greiða þurfi af ákveðinni bifreið, sem viðkomandi á og hyggst flytja með sér til landsins. Er það jafnan gert, enda leiti viðkomandi eftir slíkum upplýsingum *skriflega* og lýsi á fullnægjandi hátt viðkomandi bifreið. Þessháttar upplýsingar eru aftur á móti ekki gefnar í síma. Ekki verður séð að [A] hafi leitað eftir slíkum upplýsingum.

C. Í lok bréfs yðar spyrjst þér fyrir um það hvort embættið fallist á þann skilning, sem fram kemur í úrskurði ríkistollanefndar, að svarbréf embættisins, dags. 6. maí 1991 hafi ekki verið úrskurður heldur „afgreiðsla“.

Það er sjálfsagt matsatriði hvernig líta hefði átt á bréf [A] dags. 16. apríl 1991, þ.e. hvort líta hefði átt á það a) sem „kæru“ og beiðni um úrskurð eða b) beiðni um að tollafgreiðslan sem fram fór 12. apríl verði endurskoðuð.

Hefði verið litið á erindið eins og lýst er í a) hefði væntanlega orðið að vísa því frá með tilvísun til 100. gr. tollalaga nr. 55/1987. Það gerði embættið ekki, en meðhöndlaði erindið eins og fjölda annarra slíkra erinda sem beiðni um að málið yrði gaumgæft betur og komist að þeirri niðurstöðu að rétt hefði verið að tollafgreiðslunni staðið.

Ég er því sammála ríkistollanefnd um að svarbréfið hafi ekki verið „úrskurður“, heldur skýring á þegar afgreiddri tollafgreiðslu.“

Ég ritaði einnig fjármálaráðherra bréf, dags. 28. nóvember 1991, og óskaði eftir því, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að hann skýrði viðhorf sitt til kvörtunar A og léti mér í té þau gögn, sem hana snertu. Í bréfi mínu sagði ennfremur:

„Ég óska sérstaklega eftir því, að gerð verði grein fyrir ástæðum þess að skrá sú er ríkistollstjóra er falið að taka saman um grunnverð algengustu tegunda nýrra bifreiða skv. 6. gr. reglugerðar um tollverð notaðra bifreiða, hefur ekki verið birt, sbr. lög nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda. Þá óska ég eftir því að gerð verði grein fyrir því, í hvaða tilvikum veittar eru upplýsingar úr skránni og með hvaða hætti það er gert. Loks óska ég eftir því að fá afrit af bréfi ríkistollstjóra, dags. 13. desember 1988, um tollmeðferð notaðra bifreiða.“

Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 2. janúar 1992, og sagði þar:

„Til svars við erindinu tekur ráðuneytið fram eftirfarandi:

[. . .]

2. Upplýsingar um aðflutningsgjöld sem greiða bar af bifreiðinni.

Þér óskið eftir því að gerð verði grein fyrir ástæðum þess, að bifreiðaverðskrá, samkvæmt 6. gr. reglugerðar um tollverð notaðra bifreiða, hefur ekki verið birt og einnig í hvaða tilvikum veittar eru upplýsingar úr skránni og með hvaða hætti það er gert.

Í þessum efnum hefur verið fylgt reglum settum af fjármálaráðuneytinu [. . .], sbr. reglur ríkistollstjóra [. . .] sem byggir á eldri reglum ráðuneytisins. Í þessum reglum er tollstarfsmönnum bannað að gefa almennar upplýsingar úr skránni til óviðkomandi aðila en þetta gildir þó ekki þegar um er að ræða upplýsingar um tiltekna bifreið til tiltekins aðila. Ástæður fyrir takmörkun á upplýsingagjöf úr skránni eru þær að ýmsir bifreiðainnflytjendur hafa verið tregir til að láta í té svo víðtækar upplýsingar sem í skránni birtast nema upplýsingagjöf úr skránni yrði takmörkuð. Er lítið svo á að hér sé um viðskiptahagsmuni í húfi sem meðhöndla ber með varúð, sbr. 141. gr. tollalaga nr. 55/1987.

Í bréfi yðar segið þér að [A]kvarti yfir því að honum hafi reynst ókleift að fá upplýsingar um það fyrirfram hvernig gjöldin yrðu reiknuð af bifreið hans. Samkvæmt áðurnefndum reglum átti [A] rétt á að fá þessar upplýsingar. Ekki hefur komið fram að hann hafi óskað þeirra skriflega eða honum veitt skriflegt svar við fyrirspurn. Hafi fyrirspurnin verið munnleg hefur ekki tekist að finna þann sem varð fyrir svörum.

[. . .]

Ofangreindu til viðbótar vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

1. Í 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987 er að finna ákvæði um þau úrræði sem innflytjendum eru fær ef þeir sætta sig ekki við ákvarðanir tollyfirvalda um tollmeðferð innfluttra vara. Geta innflytjendur óskað úrskurðar viðkomandi tollstjóra og áfrýjað honum til ríkistollanefndar, sem er óháður úrskurðaraðili, ef hann sættir sig ekki við niðurstöðu tollstjóra. Niðurstöðu ríkistollanefndar má leggja fyrir dómstóla. Umræddur [A] óskaði ekki úrskurðar tollstjórans í Reykjavík vegna ágreinings um tollmeðferð bifreiðarinnar heldur leitaði þegar til ríkistollanefndar. Að fenginni niðurstöðu nefndarinnar, þ.e. frávísun hennar, leitaði [A] hins vegar ekki eftir úrskurði tollstjórans í Reykjavík eins og honum hefði verið rétt að gera samkvæmt lögnum.
2. Svo sem yður er kunnugt gilda sérstakar reglur um tollmeðferð notaðra bifreiða, sbr. 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. lög nr. 96/1987 og reglugerð nr. 85/1988 og breyting á henni nr. 484/1988. Samkvæmt ákvæðum laganna og reglugerðarinnar má krefja innflytjendur upplýsinga um verð nýrra ökutækja sem þeir hafa umboð fyrir hér á landi. Um árábil hafa bifreiðainnflytjendur veitt ráðuneytinu og síðar ríkistollstjóraembættinu þessar upplýsingar gegn ákveðnum

trúnaði um að farið verði með upplýsingarnar á tryggilegan hátt. Almennt veita bifreiðumboðin tollyfirvöldum þannig aðgang að viðskiptaskjölum sínum og hins erlenda seljanda eða framleiðanda bifreiða. Það hefur hins vegar jafnan verið skýrt að ef innflytjandi sem hefur eða hyggst flytja inn bifreið af ákveðinni tegund hefur leitað eftir upplýsingum um viðmiðunarverð sem lagt yrði til grundvallar tollverðsákvörðun við endanlegan innflutning bifreiðarinnar hefur getað fengið upplýsingar um það verð sem gilda mun um innflutninginn. Er þetta sérstaklega tekið fram í leiðbeiningum til tollstarfsmanna. Er það mat ráðuneytisins sem m.a. byggist á því hve erfiðlega gekk í upphafi að afla upplýsinga frá bifreiðumboðunum, að ef reglum um upplýsingagjöf verði breytt t.d. þannig að upplýsingar bifreiðumboðanna verði birtar t.d. í Stjórnartíðindum, verði bifreiðumboðin mjög ófús til þessarar upplýsingagjafar enda eins og áður sagði oft um „viðskiptaleyndarmál“ þeirra og viðskiptaaðila þeirra að ræða.

3. Ráðuneytinu þykir ástæða til að gera nokkuð grein fyrir ástæðum þess að sérstakar reglur gildi um tollverð notaðra ökutækja þó að það tengist á engan hátt innflutningi nefnds [A] á bifreið sinni. Það er almenn regla tollalaga að til grundvallar tollverði vara skuli leggja vörureikning hins erlenda seljanda. Frá þessari grundvallarreglu er vikið að því er varðar ákvörðun tollverðs notaðra ökutækja, sbr. þær reglur sem tíundaðar hafa verið hér að framan. Bifreiðar eru „hátollavara“ og hefur því í gegnum tíðina verið freistandi fyrir innflytjendur þeirra að reyna að komast hjá því að greiða lögboðin gjöld af þeim. Ýmsar leiðir hafa verið reyndar vegna þessa en sú sem almennust er er að reikningar sem lagðir hafa verið fram við tollafgreiðslu hafa verið lægri en raunverulegt kaupverð og hefur ýmist sá háttur verið hafður á að kaupandi og seljandi hafa samið um útgáfu tveggja reikninga eða reikningar beinlínis verið falsaðir. Á árinu 1987 giltu um nokkurra mánaða skeið almennar reglur tollalaga um tollverð notaðra bifreiða. Má segja að á þeim tíma hafi orðið „verðfall“ á innfluttum notuðum bifreiðum. Mjög erfitt getur verið fyrir tollyfirvöld að sanna rangar upplýsingar í málum sem þessum þannig að gripið var til þess ráðs að leggja fyrir Alþingi tillögu til breytingar á tollalögum þar sem heimild var fengin til að láta aðrar reglur um tollverð notaðra bifreiða og var hún samþykkt. Er það mat ráðuneytisins að þessar reglur tryggi hagsmuni ríkissjóðs vegna tekjuöflunar og sérstaklega jafnræðisreglu í skattlagningu innflytjenda notaðra bifreiða.“

III.

Í álitinu mínu, dags. 1. október 1992, tók ég fyrst til meðferðar kærurétt A til tollstjórans í Reykjavík og ríkistollanefndar, sbr. 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987. Sagði svo um þetta:

„Telji innflytjandi tollverð, tollflokkun eða aðflutningsgjöld ekki rétt ákveðin, getur hann kært tollákvörðunina til ríkistollanefndar. Áður en tollákvörðun er kærð til ríkistollanefndar, skal hins vegar bera ákvörðunina undir viðkomandi tollstjóra til úrskurðar. Skv. 100. gr. tollalaga nr. 55/1987 er eitt skilyrði fyrir nefndri endurskoðun, að umrædd vara sé enn í vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar eða tollstjóri hafi veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar, þrátt fyrir framkomna kæru.

Þar sem A tók umrædda bifreið sína úr vörslu tollyfirvalda, án þess að fá til þess sérstaka heimild frá tollstjóranum í Reykjavík, áður en hann kærði tollákvörðunina, fyrirgerði hann rétti sínum til þess að bera tollákvörðunina undir tollstjóran í Reykjavík skv. 100. gr. tollalaga nr. 55/1987 og ríkistollanefnd skv. 101. gr. sömu laga. Meðal skilyrða fyrir því, að umboðsmaður Alþingis geti fjallað um kvörtun, er það skilyrði skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, að máli hafi verið skotið til æðra stjórn-

valds, áður en það er borið undir umboðsmann Alþingis. Þar sem þessu skilyrði er ekki fullnægt, brestur lagaskilyrði til þess að ég geti fjallað frekar um þessa kvörtun A.

Ég tel rétt að taka fram, að ég hef til meðferðar mál (nr. 621/1992), sem ég tók að eigin frumkvæði til athugunar það álitafni, hvort það skilyrði stjórnarsýslukæru í tollamálum, að vara sé enn í vörslu tollyfirvalda, teljist „meinbugir“ á lögum í skilningi 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

Við athuganir á kvörtunum og ábendingum, sem mér hafa borist frá innflytjendum notaðra bifreiða, hefur það vakið athygli mína, að þeir kvarta yfir því, að þeim hafi gengið erfiðlega að fá upplýsingar um tollverð notaðra innfluttra bifreiða. Af þessu tilefni og samkvæmt heimild í 5. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis hef ég því ákveðið að taka þetta kvörtunarefni A til athugunar að eigin frumkvæði.

IV.

Þá fjallaði ég sérstaklega um réttarheimildir varðandi ákvörðun tollverðs notaðra bifreiða. Um þetta atríði sagði svo í álitinu mínu:

„Við meðferð frumvarps að lögum, um breyting á lögum nr. 55 30. mars 1987, tollalögum, lagði meiri hluti fjárhags- og viðskiptanefndar efri deildar Alþingis fram svohljóðandi breytingartillögu, sem varð að 5. gr. laga nr. 96/1987:

„Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja sérstakar reglur um mat á notuðum ökutækjum og vinnuvélum til tollverðs. Þar má m.a. ákveða að tollverðið miðist við verð þeirra nýrra að frádregnum hundradshluta fyrir hvert ár eða hluta úr ári af aldri þeirra og má í því skyni krefja innflytjendur um upplýsingar um verð nýrra ökutækja eða vinnuvéla sem þeir hafa umboð fyrir hér á landi.“ (Alþt. 1987–1988, A-deild, bls. 1931.)

Í nefndarálitinu meirihluta nefndarinnar sagði svo:

„Þó er rétt að nefna eina breytingu sérstaklega, en það er tillaga um ótvíræða heimild ráðherra til að setja sérstakar reglur um mat á notuðum ökutækjum sem flutt eru til landsins. Hér hefur tollstjóra skort ótvíræða heimild til þess að óska eftir að ökutæki verði metin en nokkur misbrestur er á að innflytjendur komi fullnægjandi upplýsingum á framfæri við tollyfirvöld.“ (Alþt. 1987–1988, A-deild, bls. 1930.)

Umrætt ákvæði varð síðan að 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987.

Með stoð í 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987, var sett reglugerð nr. 85/1988 um tollverð notaðra bifreiða. Þeirri reglugerð var síðan breytt með reglugerð nr. 484/1988. Með reglugerð nr. 261/1991 var síðan sett ný reglugerð um tollverð notaðra ökutækja. Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 261/1991 er tollverð notaðs ökutækis matsverð þess reiknað út samkvæmt fyrirmælum reglugerðarinnar að viðbættu flutningsgjaldi, váttryggingariðgjaldi svo og öðrum kostnaði, sem mynda tollverð skv. tollalögum nr. 55/1987. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir, að við ákvörðun matsverðs skuli leggja til grundvallar grunnverð ökutækis, sem skuli vera fob-verð nýjustu árgerðar ökutækis af sömu tegund samkvæmt skrá um grunnverð ökutækja, er ríkistollstjóri láti gera um algengustu ný ökutæki ár hvert. Í 6. gr. reglugerðar nr. 261/1991 segir m.a. svo:

„Ríkistollstjóri skal árlega útbúa ökutækjaverðskrá yfir grunnverð algengustu tegunda nýrra ökutækja, ásamt fob-verði aukahluta og kostnaði við ísetningu erlendis, til leiðbeiningar fyrir tollstjóra við ákvörðun tollverðs samkvæmt reglugerð

þessari. Í því skyni má hann krefja innflytjendur um upplýsingar um verð nýrra ökutækja sem þeir hafa umboð fyrir hér á landi svo og aðrar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna tollafgreiðslu ökutækjanna.“

V.

Ég fjallaði síðan um fyrrnefnda ökutækjaverðskrá og starfsreglur um upplýsingar úr henni svo og um ákvörðun tollverðs notaðra bifreiða og nauðsyn þess, að óvissu yrði eytt um það. Sagði svo um þessi atriði í álitinu.

„Í inngangi að ökutækjaverðskrá ríkistollstjóra 1992 koma fram fyrirmæli um það til tollstjóra og tollstarfsmanna, í hvaða tilvikum veita megi upplýsingar úr skrá þessari, en hún er eins og áður greinir tekin saman skv. 6. gr. reglugerðar nr. 261/1991. Í inngangi þessum segir meðal annars:

„1. Tollstarfsmönnum er óheimilt að gefa almennar upplýsingar úr skránni til óviðkomandi aðila, þar á meðal innflytjenda notaðra bifreiða, en skulu þess í stað vísa á umboð viðkomandi bifreiðategundar, sbr. jafnframt bréf ríkistollstjóra dags. 13.12.88, um tollmeðferð notaðra bifreiða.

2. Veita má aðila, sem flutt hefur inn ákveðna bifreið og óskar eftir tollafgreiðslu hennar, upplýsingar um verð það, sem til grundvallar verður lagt við útreikning gjalda af þeirri bifreið.

3. Enn fremur er tollstjórum heimilt, í sérstökum tilvikum, að veita upplýsingar um ætluð aðflutningsgjöld tilgreindrar bifreiðar, sem áformað er að flytja til landsins.“

Í bréfi tollstjórans í Reykjavík, dags. 26. september 1991, kemur fram, að hann lítur svo á, „að heimilt sé að gefa upplýsingar til aðila, sem eru að flytja búferlum til landsins um gjöld sem greiða þurfi af ákveðinni bifreið, sem viðkomandi á og hyggst flytja með sér til landsins . . . enda leiti viðkomandi eftir slíkum upplýsingum *skriflega* . . .“

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 2. janúar 1992, kemur aftur á móti fram, að „ef innflytjandi sem hefur eða hyggst flytja inn bifreið af ákveðinni tegund hefur leitað eftir upplýsingum um viðmiðunarverð sem lagt yrði til grundvallar tollverðsákvörðun við endanlegan innflutning bifreiðarinnar [hafi hann] getað fengið upplýsingar um það verð sem gilda mun um innflutninginn“.

Samkvæmt framansögðu virðist ekki svo skýrt sem skyldi, í hvaða tilvikum tollyfirvöld telja sér heimilt að veita upplýsingar úr umræddri ökutækjaskrá. Hlýtur þetta að hafa leitt til óvissu og af þeim kvörtunum og ábendingum að dæma, sem mér hafa borist, virðist framkvæmd tollyfirvalda í landinu ekki nægilega samræmd um það, í hvaða tilvikum slíkar upplýsingar verða veittar. Er brýnt að úr þessu verði bætt.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 2. janúar 1992, kemur fram, að ástæður þær, sem ráðuneytið telur réttlæta svo mikla leynd um efni ökutækjaskrár þeirrar, sem ríkistollstjóri tekur saman skv. 6. gr. reglugerðar nr. 261/1991, eru þær, að í skránni eru upplýsingar um viðskiptahagsmuni bifreiðumboða hér á landi, en samkvæmt 141. gr. tollalaga nr. 55/1987 er starfsmönnum tollyfirvalda bannað að skýra óviðkomandi aðilum frá verslunarhögum einstakra manna.

Pó fallast megi á það með fjármálaráðuneytinu, að meginreglan sé sú að þagnar-skylda hvíli á starfsmönnum tollyfirvalda um fob-verð vara, sem innflytjendur flytja inn, þá verður óhjákvæmilega að skýra þagnarskyldu starfsmanna tollyfirvalda skv. 141. gr. tollalaga nr. 55/1987 um upplýsingar úr bifreiðaskrá með hliðsjón af 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987 svo og 6. gr. reglugerðar nr. 261/1991. Samkvæmt nefndum ákvæðum má krefja innflytjendur um upplýsingar um verð nýrra ökutækja, sem þeir hafa umboð fyrir hér á landi, vegna tollafgreiðslu notaðra ökutækja. Af

ákvæðum þessum verða bifreiðumboð að sæta því, að innflytjendur notaðra ökutækja fái vitneskju um fob-verð nýjustu árgerðar af sömu tegund, þar sem það er lögákveðið, að tollverð notaðs ökutækis skuli reiknað út frá þessum forsendum. Af framansögðu er því ljóst, að ákvæði 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987 svo og 6. gr. reglugerðar nr. 261/1991, leiða óhjákvæmilega til þess, að veita megi í nokkrum mæli upplýsingar úr umræddri ökutækjaskrá, án þess að það brjóti í bág við 141. gr. tollalaga nr. 55/1987.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. tollalaga nr. 55/1987 er meginregla tollalaga sú, að tollverð innfluttrar vöru sé það verð, sem raunverulega sé greitt eða greiða beri fyrir vöruna, með þeim leiðréttingum, er leiðir af 9. gr. laganna. Af ástæðum, sem raktar eru í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 2. janúar 1992 (sjá kafla II hér að framan), var tekið ákvæði í 2. mgr. 12. gr. tollalaga, þar sem ráðherra var veitt heimild til að víkja um tollverð notaðra ökutækja frá þessari meginreglu og miða tollverðið í þess stað við verð nýrra ökutækja að frádregnum hundradshluta fyrir hvert ár. Í reglugerð nr. 261/1991 um tollverð notaðra ökutækja kemur fram, að miða skuli tollverð við matsverð, sem sé fob-verð nýjustu árgerðar ökutækis af sömu tegund að frádreginni fyrningu, sem sé reiknaður hundradshluti fyrir hvern aldursmánuð ökutækis skv. nánari reglum 4. gr. reglugerðar nr. 261/1991.

Það leiðir því af 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987 og 2., 3. og 6. gr. reglugerðar nr. 261/1991, að fjárhæð aðflutningsgjalda af notuðum ökutækjum er að verulegu leyti fyrirfram fastákveðin, þar sem þau reiknast út frá fob-verði nýjustu árgerðar sömu tegundar ökutækis, en ekki raunverulegu kaupverði. Af þessum sökum er nauðsynlegt að upplýsingar um fob-verð nýrra ökutækja séu aðgengilegar. Þeir, sem flytja inn notuð ökutæki, verða að geta gengið úr skugga um, að tollverðsákvörðun sé í raun byggð á réttum forsendum um fob-verð nýjustu árgerðar ökutækis af sömu tegund. Þá er einnig ljóst, að þeim, sem kanna vill, hvort innflutningur notaðs ökutækis sé hagkvæmur, er nauðsyn á að fá vitneskju um fob-verð nýjustu árgerðar viðkomandi bifreiðar. Út frá þessum sjónarmiðum er óheppilegt, að upplýsingar um viðmiðunarverð við útreikning tolla af notuðum bifreiðum séu mjög takmarkaðar. Skal í þessu sambandi minnt á, að eitt af markmiðum tollalaga nr. 55/1987 var einmitt að eyða óvissu um tollverð vara í samræmi við 7. gr. hins almenna samkomulags um tolla og viðskipti (GATT) svo og samning um framkvæmd fyrrnefndrar 7. gr. (Tollverðssamþykktarinnar). Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því, er varð að tollalögum, segir meðal annars, að það geti hamlað verulega „milliríkjavíðskiptum hvernig staðið [sé] að ákvörðun tollverðs. Óvissa um verðmæti innfluttrar vöru vegna álagningar tolla [geti] haft í för með sér meiri víðskiptahöft en tollurinn sjálfur“ (Alpt. 1986–1987, A-deild, bls. 1289.) Umrædd skipan mála, sem haft getur í för með sér óvissu um tollverð notaðra ökutækja, samrýmist illa þessu markmiði tollalaganna.“

VI.

Niðurstöður mínar dró ég saman á svofelldan hátt:

„Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 2. janúar 1992, kemur fram, að þar sem töluverð brögd hafi verið að því að upp væru gefnar rangar upplýsingar um kaupverð notaðra ökutækja, hafi verið óhjákvæmilegt að settar yrðu reglur, sem víkju frá þeirri meginreglu tollalaga nr. 55/1987, að vörureikningur skyldi lagður til grundvallar tollverði í slíkum tilvikum. Til lausnar á þessu vandamáli voru sett ákvæði í 2. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 5. gr. laga nr. 96/1987, svo og reglugerð nr. 261/1991, þar sem þeirri skipan var komið á, að tollverð skyldi vera matsverð bifreiðar að viðbættu flutningsgjaldi til landsins, váttryggingargjaldi svo og öðrum kostnaði. Matsverð skyldi vera fob-verð nýjustu árgerðar ökutækis af sömu tegund að frádreginni fyrningu, sem væri reiknaður hundradshluti fyrir hvern aldursmánuð ökutækis skv. nánari reglum 4. gr. reglugerðar nr. 261/1991. Þessi

lausn hafði hins vegar þann ókost í för með sér, að afla þurfti upplýsinga um fob-verð nýrra bifreiða frá bifreiðaumboðum og veita innflytjendum notaðra ökutækja upplýsingar um það, en slíkar upplýsingar verður almennt að telja þess eðlis að réttmætir hagsmunir bifreiðaumboða krefjist þess að leynd hvíli um slík viðskiptakjör þeirra. Innflytjendur notaðra ökutækja hafa hins vegar hagsmuni af því að ekki leiki vafi á, hvert tollverð ökutækis sé, en til þess að reikna megi það út skv. fyrrnefndum reglum, verða upplýsingar um fob-verð nýjustu árgerða ökutækja af sömu tegund að vera aðgengilegar. Hlaut því að koma til árekstra milli þessara andstæðu hagsmuna. Við þessu var brugðist af hálfu tollyfirvalda með því að takmarka heimild starfsmanna tollyfirvalda til að veita upplýsingar um fob-verð nýrra bifreiða. Framkvæmd tollyfirvalda í landinu virðist hins vegar ekki hafa vera samræmd um það, í hvaða tilvikum slíkar upplýsingar skuli veittar.

Með hliðsjón af því, sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég nauðsyn bera til þess, að réttarreglur um tollverð notaðra ökutækja verði teknar til endurskoðunar með það fyrir augum að leysa þau vandamál, sem hér hefur verið fjallað um. Fari svo, að fjármálaráðuneytið telji óhjákvæmilegt að miða tollverð notaðra bifreiða við fob-verð nýrra bifreiða, ber brýna nauðsyn til að settar verði skýrar reglur um það, hverjum veita megi upplýsingar um þetta verð og þá nánar í hvaða tilvikum og með hvaða hætti. Af þessu til-efni er álit þetta sent forseta Alþingis og fjármálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, sbr. 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmann Alþingis.“

VII.

Með bréfi, dags. 18. desember 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um það, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitinu mínu. Ég ítrekaði fyrirspurn mína með bréfi, dags. 8. mars 1993. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 29. mars 1993, og hljóðar það svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dagsett 18. desember 1992 og ítrekað 8. mars s.l., þar sem óskað er upplýsinga um viðbrögð ráðuneytisins við álitinu yðar í máli nr. 481/1991. Mál þetta varðar reglur um tollverð notaðra ökutækja, hvernig það er ákveðið og með hvaða hætti tollyfirvöld veita fyrirfram upplýsingar um tollverðið.

Ráðuneytinu eru ljósir þeir vankantar sem eru á núverandi kerfi og er unnið að endurskoðun þess. Í framhaldi af þeirri vinnu mun ráðuneytið setja almennar reglur um tollverð notaðra ökutækja og verða þessar reglur birtar opinberlega.

Gert er ráð fyrir að ofangreindri vinnu ljúki innan tíðar en sökum anna hefur verk þetta tafist lengur en æskilegt er.“

23.2. Heimild til að kæra ákvarðanir tollstjóra og ríkistollstjóra.

Skilyrði stjórnsýslukæru til ríkistollanefndar.

Leiðbeiningar um kæruheimild. Meinbugir á lögum.

(Mál nr. 621/1992)

Umboðsmaður tók að eigin frumkvæði til athugunar skilyrði stjórnsýslukæru til ríkistollanefndar. Tilefnið var að umboðsmaður hafði orðið þess var við athuganir á kvörtunum og ábendingum, sem honum höfðu borist, hve þröng kæruheimild innflytjenda væri skv. 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987. Meðal skilyrða þess, að ríkistollanefnd taki mál til efnismeðferðar er, að tollstjóri hafi kveðið upp úrskurð í málinu skv. 100. gr. tollalaga. Til að tollstjóri taki mál til kæranlegs úrskurðar verður hins

vegjar sending eða vara að vera í vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar, eða tollstjóri að hafa veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir framkomna kærú, sbr. 2. ml. 100. gr. tollalaga. Skilyrði þetta var rökstutt með því, að illmögulegt gæti verið að staðreyna, hvernig vara hefði verið úr garði gerð, er hún var tekin til tollmeðferðar, en aðflutningsgjöld miðuðust við tollflokkun á því tímamarki. Umboðsmaður taldi skilyrðið ganga mun lengra en nauðsyn bæri til. Benti hann á í því sambandi, að ágreiningur, sem borinn væri undir tollyfirvöld, væri ekki alltaf um gerð vöru, og jafnvel þegar svo stæði á, kynni innflytjandi að geta framvísað vörunni og sýnt fram á með nokkuð tryggum hætti, að hún hefði ekki tekið breytingum. Taldi umboðsmaður því æskilegt, að umrædd skilyrði 2. ml. 100. gr. tollalaga yrðu tekin til endurskoðunar. Þá taldi umboðsmaður þörf á að kanna, hvort ekki væri ástæða til að heimila kærú á ákvörðunum ríkistollstjóra skv. 142. gr. tollalaga nr. 55/1987, þ.e. bindandi upplýsingum ríkistollstjóra um tollflokkun vöru samkvæmt ósk innflytjanda. Umboðsmaður áleit einnig nauðsyn bera til að endurákvæðanir tollstjóra á tolli skv. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987 yrðu kæránlegar til ríkistollanefndar. Loks vék umboðsmaður að leiðbeiningum tollyfirvalda um kærúheimildir og kærúskilyrði. Umboðsmaður taldi að fjöldi frávísunarúrskurða ríkistollanefndar benti eindregið til þess, að innflytjendum væri ekki nægjanlega kunnugt um, að bera þyrfti mál undir tollstjóra til sérstaks úrskurðar skv. 100. gr. tollalaga nr. 55/1987, áður en mál væri kært til ríkistollanefndar. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til tollyfirvalda, að tekið yrði til athugunar, hvort ekki væri eðlilegt að veittar yrðu staðlaðar upplýsingar, t.d. prentaðar á tollskýrslueyðublöð, um heimild innflytjanda til þess að bera tollákvörðun undir tollstjóra til úrskurðar svo og um skilyrði slíkrar meðferðar. Þá taldi umboðsmaður enn fremur brýnt, að í úrskurðum tollstjóra, þar sem kröfur innflytjanda væru ekki teknar til greina að öllu leyti, yrði getið upplýsinga um kærúheimild til ríkistollanefndar, um kærufrest, um skilyrði kærú svo og um það, hvert senda skyldi kærú. Með því að niðurstaða umboðsmanns varð sú, að meinbugir væru á gildandi lögum sendi hann forseta Alþingis álitíð, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis.

I.

Með bréfum 25. júní 1992 greindi ég fjármálaráðherra, ríkistollstjóra og ríkistollanefnd frá því, að ég hefði með tilvísun til 2. gr., sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis, ákveðið að taka til athugunar, að eigin frumkvæði, skilyrði stjórnisýslukærú til ríkistollanefndar. Hafði það vakið athygli mína við könnun á kvörtunum og ábendingum, sem mér höfðu borist vegna mála hjá tollyfirvöldum, hve þröng kærúheimild innflytjanda væri skv. 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum. Í nefndri 100. gr. kemur fram það skilyrði fyrir því að kærú verði sinnt, að vara eða sending sé í vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar eða tollstjóri hafi veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir framkomna kærú.

II.

Í fyrrnefndu bréfi mínu, dags. 25. júní 1992, til ríkistollstjóra óskaði ég sérstaklega eftir því, að hann léti mér í té upplýsingar um eftirfarandi atriði:

- „1. Er innflytjendum með einhverjum hætti leiðbeint við tollafgreiðslu vöru um kærúheimild skv. 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum?
2. Leiðbeina tollstjórar innflytjendum, við meðferð mála skv. 100. gr. tollalaga, um þann möguleika, að fá sérstaka heimild til þess að fá vöru afhenta, þrátt fyrir framkomna kærú?

3. Með hliðsjón af 3. mgr. 11. gr., sbr. 1. mgr. 25. gr. samnings um framkvæmd 7. gr. hins almenna samkomulags um tolla og viðskipti (GATT), tel ég einnig rétt að upplýst verði, hvort tollstjórar leiðbeini innflytjendum um kæruheimild til ríkistollanefndar í framhaldi af úrskurðum sínum skv. 100. gr. tollalaga.
4. Hvaða rök liggja til grundvallar því ákvæði 100. gr., að kæru skuli því aðeins taka til meðferðar, að vara eða sending sé í vörslu farmflytjenda eða pósthöfnunar eða tollstjóri hafi veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir framkomna kæru?
5. Eru til upplýsingar um fjölda þeirra sendinga, sem voru tollafgreiddar hjá tollstjórum hér á landi árið 1991?
6. Hve marga úrskurði kváðu tollstjórar upp árið 1991 skv. 100. gr. tollalaga nr. 55/1987, með síðari breytingum?
7. Í hve mörgum tilvikum veittu tollstjórar sérstaka heimild til afhendingar vöru árið 1991, þrátt fyrir framkomna kæru?“

Svar ríkistollstjóra barst mér með bréfi, dags. 13. ágúst 1992, og segir þar m.a. svo:

„Almennt um það athugunarefni hvort nefnd takmörkun í 100. gr. tollalaga feli í sér „meinbugi“ á löggjöfinni skal eftirfarandi tekið fram:

Ákvæði 100. gr. í heild er nýmæli sem tekið var upp með tollalögum nr. 55/1987. Um efni greinarinnar sagði svo í greinargerð með frumvarpi til tollalaga:

„Grein þessi er nýmæli og kveður hún á um rétt innflytjenda til þess að krefjast úrskurðar tollstjóra, áður en tollafgreiðsla fer fram, um tollverð, tollflokkun eða aðflutningsgjöld, en hingað til hefur formlegt og bindandi úrskurðarvald tollstjóra verið takmarkað. Greininni er ætlað, eins og fleiri greinum í kafla X, að auka festu við tollafgreiðslu og hraða úrlausn ágreiningsefna.“

Eins og fram kemur í lokamálslið tilvitnaðrar greinargerðar var eitt markmiðið með nefndri kæruheimild að skapa meiri festu í tollframkvæmdinni. Sú festa sneri ekki aðeins að því að leggja skyldur á tollyfirvöld til að leysa úr ágreiningsmálum með formlegum hætti heldur ekki síður að gera innflytjendum ljóst að á þeim hvíldi sú skylda að vanda tollskýrslugerð sína en tollyfirvöld að vanda endurskoðun alla.

Önnur rök fyrir takmörkun á kæruheimild voru talin þau að ýmsir annmarkar geta komið upp eftir fullnaðartollafgreiðslu vöru. Í því sambandi var einkum haft í huga að tolleftirliti með viðkomandi vöru væri almennt lokið og innflytjanda því heimilt að ráðstafa henni án afskipta tollyfirvalda. Þannig hefðu innflytjendur möguleika á því að breyta vörunni með ýmsum hætti oft á tíðum án þess að hægt væri að ganga úr skugga um að slíkar breytingar hefðu verið gerðar eftir tollafgreiðslu, en ein af grundvallarreglum tollalaga er sú að aðflutningsgjöld miðast við ástand vöru þegar hún er tekin til tollafgreiðslu en ekki síðari atvik. Bent skal á í þessu sambandi að vissir vöruflokkar eins og bifreiðar eru þeim annmarka háðir, að óverulegar breytingar geta ráðið úrslitum um verulega hækkun eða lækkun aðflutningsgjalda, breytingar sem tollyfirvöld geta oft og tíðum ekki fært sönnur á að gerðar hafa verið og því spurning um hvort ekki sé rétt að innflytjandi beri hallann af hafi hann tollafgreitt vöruna án fyrirvara.

Eins og lögin eru upp byggð má ljóst vera að innflytjendum er gefinn kostur á að gæta réttar síns að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem verða almennt ekki talin ósanngjörn. En um leið og gætt er þeirrar almennu reglu að gefa innflytjanda kost á að tjá sig, ef ágreiningur rís við tollyfirvöld áður en heimild til afhendingar vöru er heimiluð, er jafnframt sett sú sjálfsagða regla að forða því að gögnum sem ágrein-

ingsefnið varðar sé spillt, ekki aðeins vegna hagsmuna ríkisvaldsins heldur ekki síður vegna skattborgarans sjálfs.

Í flestöllum tilvikum koma ágreiningsmálin strax upp við tollafgreiðslu og er innflytjendum í því tilviki tryggð kæruehimild til tollstjóra sem þeir almennt notfæra sér, ef þeir eru ekki ásáttir við þær skýringar sem þeim eru gefnar af tollstjóra eða starfsmönnum þeirra. Komi hins vegar upp sú staða að úrskurður verður ekki upp kveðinn af tollstjóra og tollstjóri telur ekki forsendur vera til endurákvörðunar skv. 99. gr. tollalaga er „öryggisventil“ að finna í 32. gr. laganna þar sem ríkistollstjóri getur breytt ákvörðun tollstjóra hvort sem hann gerir það að sjálfdáðum eða að ósk innflytjanda. Það er mat undirritaðs að þótt finna megi „öryggisventil“ af þessu tagi í tollalögum þá sé full ástæða til að endurskoða umrædda kæruehimild með það fyrir augum að heimila kæru til tollstjóra þótt vara hafi verið tollafgreidd og afhent. Slíka breytingu væri þó eðlilegt að binda því skilyrði, einkum þegar um ágreining um tollflokkingu er að ræða, að innflytjandi geti framvísað vöru þeirri sem ágreiningur er um eða geti sýnt með nokkuð tryggum hætti fram á að upplýsingar sem hann getur lagt fram um vöru eigi jafnframt við um þá vöru sem ágreiningur reis um (ýmsar vörur sem komnar eru í umferð verða einfaldlega eðli síns vegna ekki afturkallaðar). Minni nauðsyn er hins vegar á því að varan sé til staðar þegar ágreiningur snýst t.d. um verð vöru eða flutningsgjald o.s.frv.

Þótt ýmis bein réttarúrræði sé að finna samkvæmt tollalögum og önnur megi leiða með lögjöfnun eða lögskýringu af einstökum ákvæðum þeirra má almennt segja að 5 ára reynsla af framkvæmd tollalaga hafi sýnt að ástæða er til þess að endurskoða ýmis ákvæði m.a. til að tryggja sem best réttaröryggi borgaranna. Af hálfu embættisins hafa mál þessi verið rædd við fjármálaráðuneytið og að beiðni þess er nú unnið að tillögum um breytingar á lögnum, m.a. að því er varðar kæruehimildir 100. og 101. gr. tollalaga. Stefnt er að því að tillögur þessar liggja fyrir í haust þannig að hægt verði að lögfesta nauðsynlegar breytingar í lok þessa árs.

Að því er varðar einstök atriði sem óskað er upplýsinga um skal eftirfarandi tekid fram og þá í sömu röð og spurt er um í erindi yðar:

1. Meginreglan í stjórnýslunni varðandi upplýsingagjöf um lög og lagaframkvæmd er skýr séð frá mínum sjónarhóli. Tollyfirvöldum sem öðrum stjórnvöldum ber að veita borgurum landsins upplýsingar og leiðbeiningar um réttarstöðu þeirra, ekki aðeins um skyldur þeirra heldur einnig um réttindi. Í samræmi við þessa reglu hafa tollyfirvöld og starfsmenn þeirra leitast við að upplýsa og leiðbeina viðskiptavinum sínum um tollframkvæmdina m.a. um kæruehimildir samkvæmt 100. og 101. gr. tollalaga.

Til að undirstrika þessa skyldu tollstjóra og starfsmanna þeirra hefur embættið sent tollstjórum umburðarbréf, dags. 15. júlí og dags. 25. október 1991, þar sem fjallað er um úrskurði tollstjóra og endir þrætu hjá ríkistollanefnd og kærurétt vegna úrskurða tollstjóra skv. 100. gr. tollalaga. Ljósrit af bréfum þessum fylgja hjálagt og er því óþarfi að rekja efni þeirra hér í einstökum atriðum. Rétt þykir þó að benda á enn eitt dreifibréf til tollstjóra og tollstarfsmanna frá 15. júlí, sem einnig fylgir í ljósríti, þar sem áréttuð er leiðbeiningarskylda tollstarfsmanna gagnvart innflytjanda vegna kæruréttar til ríkistollanefndar. Í því felst skylda til að leiðbeina um kæruleið til tollstjóra.

Hjálagt fylgir einnig ljósrít af bréfi fjármálaráðuneytisins til innflytjenda, dags. 20. nóvember 1989 þar sem fram koma leiðbeiningar um hvernig leita skuli úrskurðar um tollflokkingu vara.

Rétt er að geta þess að við embættið starfar sérstakur tollskóli þar sem starfsmönnum er veitt fræðsla um tollamál, m.a. kæruehimildir innflytjenda.

ekki hefur verið afhent. Þó getur mál verið þannig vaxið að ekki sé nauðsynlegt að gera kröfu um slíkt og því ástæða til að veita rýmri kæruehimildir í þeim tilvikum. Að öðru leyti telur ráðuneytið að kæruleiðir tollalaga þyrftu að vera víðtækari hvað varðar þá úrskurði og ákvarðanir sem kærarlegar eru, sbr. 101. gr. Í lögin skortir heimild til að kæra til ríkistollanefndar endurákvörðun tollstjóra skv. 99. gr. laganna. Samkvæmt þeim upplýsingum sem ráðuneyti hefur fengið frá embætti ríkistollstjóra hefur ágalli þessi enn sem komið er ekki valdið vandkvæðum í framkvæmd þar sem embættið hefur í þeim tilvikum sem óskað hefur verið kæru á endurákvörðun tollstjóra opnað fyrir kæruehimild með því að endurákværða viðkomandi gjöld skv. 32. gr. laganna. Ennfremur er þörf á því að kanna hvort ekki sé ástæða til að heimila kæru á bindandi upplýsingum um tollflokkun þar sem innflytjandi í þeim tilvikum oft verulegra hagsmuna að gæta. Framangreint atriði hafa verið til umfjöllunar hjá nefnd sem unnið hefur að undanfögnu að endurskoðun tollalaga.

Það er von ráðuneytisins, hr. umboðsmaður, að með þessu bréfi teljist nægjanlega rakin þau almennu viðhorf er liggja að baki umræddu lagaákvæði. Óskið þér frekari upplýsinga mun ráðuneytið að sjálfsögðu leitast við láta þær í té svo fljótt sem verða má.“

Í bréfi mínu, dags. 25. júní 1992, til ríkistollanefndar óskaði ég sérstaklega eftir því að hún léti mér í té upplýsingar um eftirfarandi atriði:

- „1. Hvaða rök liggja til grundvallar því ákvæði 100. gr., að kæru skuli því aðeins taka til meðferðar að vara eða sending sé í vörslu farmflytjenda eða pósthöfnunar eða tollstjóri hafi veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir framkomna kæru?
2. Hve marga úrskurði kvað ríkistollanefnd upp árið 1991?
3. Hve mörgum málum vísaði ríkistollanefnd frá árið 1991, þar sem mál hefði ekki sætt formlegum úrskurði tollstjóra skv. 100. gr.?“

Svar ríkistollanefndar barst mér með bréfi, dags. 7. júlí 1992, og sagði þar m.a. svo:

„Til svars erindinu vilja nefndarmenn taka fram að með tollalögum nr. 55/1987 var henni fyrst markað starfssvið og frá gildistöku laganna hefur nefndin unnið innan þess lagaramma sem henni var settur. Hún hafði hins vegar engin afskipti né gaf hún umsögn við samningu tilvitnaðra lagaákvæða. Nefndarmenn telja sig því ekki vera réttan umsagnaraðila um efnisinnihald laganna. Slíkt er fremur í verkahring fjármála-ráðuneytisins sem ædsta yfirvalds í tollamálum almennt og/eða ríkistollstjóra sem sjá á um að samræmis sé gætt í tollaframkvæmd einstakra tollstjóra. Sem svar við fyrirspurn yðar vill ríkistollanefnd þó láta þess getið að hún telur höfuðástæðu fyrir nefndum ákvæðum 100. og 101. gr. tollalaga vera þá að til að tollyfirvald geti ákvarðað tollflokk, athugað uppruna vöru, magn o.fl. sem upp kann að koma í tollmeðferðinni, sé nauðsynlegt að vara sé til staðar til skoðunar og athugunar. Þessi skipan er nauðsynleg vegna sönnunarfærslu þar sem t.d. tollflokkun vöru fer alfarið eftir því hvernig viðkomandi vara er við innflutning. Þetta á líka við ef innflytjandi óskar úrskurðar tollstjóra skv. 100. gr. um einhver þau atriði sem upp geta komið við innflutning vöru.

Með tollalögum nr. 55/1987 eru lagðar ríkari skyldur á herðar tollyfirvöldum að breyta ekki tollmeðferð vöru án þess að rökstyðja það með skriflegum hætti. Þessar ákvarðanir tollyfirvalda eru kærarlegar til ríkistollanefndar. Það mun hafa verið ætlan löggjafans að hafa meðferð ágreiningsmála hraðari og vandaðri með þessum

breytingum. Þetta er kerfisbreyting frá fyrri lögum og framkvæmd en áður hafði fjármálaráðuneyti úrskurðarvald í tollamálum.

Ríkistollanefnd kvað upp 14 úrskurði á árinu 1991, þar af var 3 erindum frávísað þar sem úrskurð tollstjóra vantaði.“

III.

Í niðurstöðu álits míns, dags. 6. október 1992, tók ég til meðferðar skilyrði stjórnslukæru til ríkistollanefndar og nauðsyn þess að rýmka þau skilyrði. Þá fjallaði ég um þörf á kærueimildum ákvarðana samkvæmt 142. gr. tollalaga nr. 55/1987 og endurákvarðana tolls samkvæmt 99. gr. laganna. Að lokum vék ég að leiðbeiningum um kærueimildir o.fl. Sagði svo um þessi atriði:

„1. Skilyrði stjórnslukæru til ríkistollanefndar

Meðal skilyrða þess að ríkistollanefnd taki kæru til efnismeðferðar er að tollstjóri hafi kveðið upp úrskurð í hlutaðeigandi máli, sbr. 1. mgr. 101. gr. tollalaga nr. 55/1987, sbr. 8. gr. laga nr. 96/1987. Svo tollstjóri taki hins vegar mál til efnismeðferðar verður vara eða sending að vera í vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar, eða tollstjóri að hafa veitt sérstaka heimild til afhendingar hennar þrátt fyrir framkomna kæru, sbr. 2. málslíð 100. gr. laga nr. 55/1987. Framangreint skilyrði, sem uppfylla þarf, til að tollstjóri taki mál til efnismeðferðar, þrengir verulega heimild innflytjanda til þess að geta borið mál undir tollstjóra til formlegs úrskurðar og geta síðan kært þann úrskurð til ríkistollanefndar.

Samkvæmt bréfum frá tollyfirvöldum, sem rakin eru í II. kafla hér að framan, eru rökin, sem liggja til grundvallar þessari skipan þau, að samkvæmt 95. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli greiða aðflutningsgjöld af vöru miðað við tollflokkun hennar samkvæmt tollskrá, þegar hún sé tekin til tollmeðferðar, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Af þessum sökum verði að vera hægt að staðreyna gerð vörunnar með skoðun hennar, áður en hún fari úr vörslu tollyfirvalda, og bera saman við upplýsingar, sem innflytjandi hefur látið tollyfirvöldum í té. Eftir afhendingu geti í sumum tilvikum verið illmögulegt að staðreyna, hvernig vara var úr garði gerð, er hún var tekin til tollmeðferðar, en rétt sé að hafa í huga í þessu sambandi, að óverulegar breytingar á vissum vörum geti breytt tollákvörðun vörunnar til verulegrar hækkunar eða lækkunar aðflutningsgjalda.

Fallast má á, að erfiðleikar geti orðið við tollflokkun, verði gerð vöru ekki staðreynd við endurskoðun tollákvörðunar skv. 100. og 101. gr. tollalaga nr. 55/1987. Engu að síður verður að telja, að skilyrðið um að vara eða sending verði að vera í vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar, þegar mál er borið undir tollstjóra, gangi mun lengra en nauðsyn ber til.

Í fyrsta lagi er rétt að hafa í huga, að þegar ágreiningur er um ákvörðun aðflutningsgjalda, tollverð eða tollflokkun, þarf ekki alltaf að vera ágreiningur um gerð vöru. Slík deilumál er hins vegar ekki hægt að bera undir tollstjóra og síðan ríkistollanefnd, sé skilyrðum 2. málslíðar 100. gr. tollalaga nr. 55/1987 ekki fullnægt. Í öðru lagi má benda á, að jafnvel þó að ágreiningur sé um gerð vöru, kann innflytjandi að geta framvísað vörunni og sýnt með nokkuð tryggum hætti fram á, að varan hafi ekki tekið breytingum frá tollskoðun hennar.

Að framansögðu athuguðu tek ég undir þá skoðun fjármálaráðuneytis og ríkistollstjóra, að æskilegt sé að taka til endurskoðunar skilyrði þau, sem sett eru í 2. málslíð 100. gr. tollalaga nr. 55/1987.

2. Kærueimild ákvarðana skv. 142. gr. tollalaga nr. 55/1987

Samkvæmt 142. gr. tollalaga nr. 55/1987 getur innflytjandi óskað eftir bindandi upplýsingum frá ríkistollstjóra um tollflokkun vöru, sem hann hyggst flytja inn. Eins og fram

kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 1. september 1992, verður slíkri ákvörðun ríkisstollstjóra ekki skotið til ríkistollanefndar. Í bréfi ríkisstollstjóra 13. ágúst 1992 segir, að árið 1991 hafi verið teknar um 1400 ákvarðanir af þessu tagi um tollflokkun og sé búist við því að þær verði fleiri á þessu ári.

Þar sem innflytjendur geta haft verulega hagsmuni af því að fá bindandi og endanlega úrlausn um tollflokkun vöru, áður en í innflutning er ráðist, er ég sammála þeirri skoðun, sem fram kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 1. september 1992, að þörf sé á að kanna, hvort ekki sé ástæða til að heimila kærur á slíkum ákvörðunum ríkisstollstjóra.

3. Kæruheimild endurákvörðunar tolls skv. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987

Eftir að tolyfirvald hefur heimilað afhendingu vöru eða sendingar og hún verið tekin úr vörslu farmflytjanda eða pósthöfnunar, er tollstjóra heimilt að ákvarða toll á ný, að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Slík endurákvörðun tollstjóra á tolli er ekki kær- anleg til ríkistollanefndar. Ákveði ríkisstollstjóri hins vegar toll á ný skv. 3. mgr. 32. gr., sbr. 99. gr., er sú ákvörðun hins vegar kær- anleg til ríkistollanefndar. Ekki er að finna nein rök til þessa mismunar á heimild til að kæra endurákvörðun tolls eftir því, hvort toll- stjóri eða ríkisstollstjóri hefur kveðið upp úrskurðinn. Einnig er mikilvægt, með tilliti til réttaröryggis, að heimilt sé að kæra slíkar ákvarðanir. Tel ég því nauðsyn bera til, að ákvarðanir tollstjóra, teknar á grundvelli 99. gr. tollalaga nr. 55/1987, verði kær- anlegar til ríkistollanefndar.

4. Leiðbeiningar um kæruheimild o.fl.

Í dreifibréfi ríkisstollstjóra til tollstarfsmanna 15. júlí 1991 segir, að á árinu 1988 hafi ríkistollanefnd vísað frá 5 málum, þar sem tollstjóri hafði ekki kveðið upp úrskurð í málinu. Árið 1989 var 6 málum vísað frá ríkistollanefnd af sömu ástæðu og árið 1990 var 4 málum vísað frá af þessum sökum. Í bréfi ríkistollanefndar 7. júlí 1992 segir, að af þeim 14 úrskurðum, sem nefndin kvað upp árið 1991, hafi hún vísað 3 málum frá, þar sem úrskurð tollstjóra hafi vantað.

Með hliðsjón af heildarfjölda þeirra úrskurða, sem kveðnir eru upp á ári hverju af ríkistollanefnd, tel ég, að tala frávísunarúrskurða, vegna þess að tollstjóri hafi ekki úr- skurðað áður í viðkomandi máli, bendi eindregið til þess, að innflytjendum sé ekki næg- anlega kunnugt um, að bera þurfi mál undir tollstjóra til sérstaks úrskurðar skv. 100. gr. tollalaga nr. 55/1987, áður en mál verður kært til ríkistollanefndar.

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga, að úrræði þau, sem almenningi standa til boða við að fá ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar, eru almennt grundvölluð á sjónar- miðum um aukið réttaröryggi og réttarvernd borgaranna og ýmsu hagræði af slíkri máls- meðferð. Þar sem þessi úrræði gagnast borgurunum hins vegar því aðeins að þau séu þeim kunn, er kynning og leiðbeiningar um þau forsenda þess að þau komi að tilætluðum not- um. Af þessum sökum verður tvímælalaust að telja það til vandaðra stjórnsýsluhátta, að almenningi séu veittar leiðbeiningar um kæruheimildir, um það hvert beina skuli kærur og um kærufresti, um leið og kær- anlegar ákvarðanir eru birtar. Til þess að slíkar leiðbeining- ar séu markvissar, er almennt heppilegast að þær séu veittar skriflega á sama blaði og hlutaðeigandi ákvörðun er rituð á. Slíkar leiðbeiningar ættu almennt ekki að íþyngja stjórnvöldum, þar sem hægt er að hafa leiðbeiningarnar í stöðluðu formi, t.d. prentaðar eða stimplaðar á blaðið, sem hefur að geyma ákvörðunina.

Af 1. tölulið bréfs ríkisstollstjóra frá 13. ágúst 1992, sem rakið er í II. kafla hér að framan, virðist ljóst, að gengið er út frá því að tollstarfsmenn veiti almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um réttarstöðu þeirra hvað tollamál varðar, sé eftir því leitað. Verður að telja það í samræmi við óskrýðar réttarreglur um leiðbeiningaskyldu stjórnvalda. Með hliðsjón af því, sem hér að framan greinir, tel ég hins vegar rétt, að tekið verði til athug-

unar af tollyfirvöldum, hvort ekki sé eðlilegt að veittar verði að auki staðlaðar upplýsingar, t.d. prentaðar á tollskýrslueyðublöð, um heimild innflytjanda skv. 100. gr. tollalaga nr. 55/1987, til þess að bera tollákvörðun undir tollstjóra til úrskurðar svo og um skilyrði slíkrar meðferðar. Þá tel ég ennfremur mjög brýnt, að í þeim úrskurðum tollstjóra, þar sem kröfur innflytjanda eru ekki teknar til greina að öllu leyti, verði getið upplýsinga um kærueimild til ríkistollanefndar, um kærufrest, um skilyrði kæru svo og um það, hvert senda skuli kæru. Ég tel, að slík skipan stuðli að auknu réttaröryggi á sviði tollamála.“

IV.

Í lok álitis míns dró ég saman niðurstöður mínar með svofelldum orðum.

„Samkvæmt því, sem rakið hefur verið hér að framan, tel ég, að taka beri til athugunar, hvort ekki sé hægt að rýmka kærueimild til ríkistollanefndar, en telja verður hana mun þrengri en efni standa til. Ennfremur tel ég rétt, að einnig verði kannað, hvort ekki sé ástæða til að heimila kæru á ákvörðunum ríkistollstjóra skv. 142. gr. tollalaga nr. 55/1987. Þá tel ég nauðsyn bera til að endurákvörðanir tollstjóra á tollum skv. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987 verði kærnanlegar til ríkistollanefndar. Loks tel ég rétt, að tekið verði til athugunar af tollyfirvöldum, hvort ekki sé eðlilegt að veittar verði staðlaðar upplýsingar, t.d. á tollskýrslueyðublöðum og í úrskurðum tollstjóra, um heimild innflytjanda til þess að bera tollákvörðanir undir tollstjóra og ríkistollanefnd til úrskurðar.“

Af ofangreindu tilefni er álit þetta einnig sent forseta Alþingis, sbr. 11. gr. laga nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis og 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis.“

V.

Með bréfi, dags. 18. desember 1992, óskaði ég eftir upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu um það, hvort einhverjar ákvörðanir hefðu verið teknar í tilefni af framangreindu álitu mínu. Ég ítrekaði fyrirspurn mína með bréfi, dags. 8. mars 1993. Svar fjármálaráðuneytisins barst mér með bréfi, dags. 29. mars 1993, og hljóðar það svo:

„Í bréfi yðar dagsettu 18. desember s.l. spurðust þér fyrir um ákvörðanir ráðuneytisins í framhaldi af álitu yðar í máli nr. 621/1992. Það mál varðar skilyrði stjórnsýslukæru til ríkistollanefndar samkvæmt lögum nr. 55/1987.“

Ráðuneytið þakkar ábendingar yðar í málinu og vill upplýsa yður um að nú stendur yfir heildarendurskoðun á tollalögnum. Ákvæði laganna um stjórnsýslukæru munu sérstaklega verða skoðuð með hliðsjón af ábendingum yðar og má vænta þess að ákvæði nýrra laga verði bæði víðtækari og skýrari hvað þetta atriði varðar.

Á vegum ráðuneytisins er að störfum nefnd sem vinnur að ofangreindri endurskoðun tollalaganna. Í henni eiga nú sæti [. . .] ríkistollstjóri, [. . .] deildarstjóri hjá embætti ríkistollstjóra og [. . .] lögfræðingur hjá fjármálaráðuneytinu. Þess má vænta að nefndin skili tillögum að frumvarpi til nýrra tollalaga á komandi sumri.“

23.3.

Tollflokkun sendibifreiðar.

(Mál nr. 566/1992)

A leitaði til mín og kvartaði yfir tollflokkun sendibifreiðar sinnar af gerðinni „Ford Econoline E 150“. Af gögnum málsins kom fram, að A hafði skipað fyrrnefndri bifreið í tollflokkinn 8704.3109, sem er flokkur fyrir ökutæki til vöruflutninga. Tollyfirvöld ákváðu hins vegar að setja umrædda bifreið í tollflokkinn 8703.2411, sem er flokkur fyrir bifreiðar og önnur vélknúin ökutæki, aðallega gerð til mannflutninga (þó ekki ökutæki í nr. 8702), þar með talda skutbíla og kappakstursbíla.

Hinn 31. október 1991 kvað ríkistollanefnd upp úrskurð um að tolla skyldi bifreiðina samkvæmt tollnr. 8703.2411. Til grundvallar úrskurðinum lá sjálfstæð skoðun nefndarmanna á bifreiðinni. Í forsendum úrskurðarins er bifreiðinni lýst svo:

„Eins og fram hefur komið er bifreiðin af grunngerðinni FORD ECONOLINE E 150 VAN. Bifreiðinni hefur verið breytt frá upphaflegri gerð. Hún er búin framdrifi, sem sett er undir af Quigley í USA, ennfremur hækkuð upp að framan og aftan en er með upphaflegum afturöxli. Í bifreiðinni er svokallaður 8,8 Ford afturöxull. Hann er fánlegur hvort heldur sem er í vöruflutninga eða fólksflutningabifreiðina (er staðalútfærsla). Á hægri afturhlið og á gaflí eru stórar hurðir á lömum. Gluggar eru í hurðum og á hliðum bifreiðarinnar. Toppur hefur verið hækkaður upp.

Að innan er bifreiðin aðeins með framsætum en með staðalklæðningu fólksflutningabifreiðarinnar (Club Wagon), þ.e. hliðar eru heilklæddar. Í hliðunum er loftstokkur frá auka vatnsmiðstöð sem staðsett er fyrir aftan vinstra framsæti. Í klæðningu eru einnig útvarpshátalarar. Toppur er heilklæddur aftur úr, með einu loftljósi. Opnanlegur gluggi er fyrir aftan vinstra sæti. Á gólfi er sett undirlag undir teppi, sem einnig er með, þannig að ríffur í gólfplötu hyljast og gólf sléttist.“

Í bréfi mínu til A, dags. 7. maí 1992, sagði m.a. svo:

„Miðað við framangreindan útbúnað bifreiðarinnar var það samdóma álit ríkistollanefndar, að bifreiðin væri búin að fá það sterk einkenni fólksflutningabifreiðar, að það bæri að tollflokka hana samkv. tollnúmeri 8703.2411.

Ríkistollanefnd er æðsta stjórnvald, sem ákveður tollverð og tollflokkun og fleiri atriði, sjá 101., sbr. 100 gr. tollalaga nr. 55/1987. Áður en úrskurður var kveðinn upp í málinu, öfluðu nefndarmenn ítarlegra upplýsinga, m.a. með eigin rannsókn á umræddri bifreið. Af forsendum úrskurðarins að dæma, er hann byggður á lögætum sjónarmiðum, og ekki verður séð, að mat nefndarinnar sé rangt eða bersýnilega ósanngarnt í máli þessu.

Í kvörtun yðar bendið þér á aðra sambærilega bifreið, sem hugsanlega hafi verið tollflokkuð með öðrum hætti. Þar sem æðsta stjórnvald, sem ákveður tollflokkun vara, hefur kveðið upp úrskurð sinn um tollflokkun umræddrar bifreiðar, getur eldri ósamrýmanleg ákvörðun lægra setts stjórnvalds um tollflokkun sambærilegrar bifreiðar ekki haft þýðingu, enda ber lægra settum tolyfírvöldum að fylgja því fordæmi ríkistollanefndar, er felst í úrskurði nefndarinnar nr. 9/1991 frá 31. október 1991.“

Ég tjáði því A, að með hliðsjón af framansögðu teldi ég ekki ástæðu til athugasemda við úrskurð ríkistollanefndar í máli þessu og væri afskiptum mínum af málinu því lokið.

24.0. Þagnarskylda.

24.1. Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum. Þagnarskylda lækna. Meðferð ákærvalds. (Mál nr. 530/1991 og 536/1991)

A bar fram tvær kvörtanir. Laut sú fyrri að því, að landlæknir og nafngreindur læknir á X-spítala hefðu í heimildarleysi afhent barnaverndaryfirvöldum skýrslu um sjúkdóm (eyðnismit) A. Síðari kvörtun A beindist að rannsóknarlögreglu ríkisins og ríkissaksóknara í tilefni af kæru A á hendur landlækni og fyrrgreindum lækni út af umræddri skýrslu. Í bréfi mínu til A, dags. 7. maí 1992, sagði m.a. um fyrri kvörtun A:

„Upplýsingar um sjúkdóm yðar komu fram í skýrslu nefnds læknis á [X]-spítalanum. Skýrsla þessi var send félagsmálaráðgjafa hjá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar í bréfi 17. desember 1986. Hafði starfsmaður þessi óskað eftir því í bréfi til landlæknis, að barnaverndarnefnd yrðu veittar upplýsingar, er vörðuðu sjúkdóm yðar. Umræddur læknir kveður bréfið hafa verið skrifað með vitund og vilja yðar og að yðar beiðni. Því hafið þér neitað.

Þegar bréf læknisins frá 17. desember 1986 var skrifað, fjallaði Barnaverndarnefnd Reykjavíkur um það, hver skyldi vera dvalarstaður dóttur yðar í framtíðinni. Barnaverndarnefndir annast vernd barna og ungmenna, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna, og neyta þeirra úrræða, sem nauðsynleg eru í því skyni, sbr. einkum 21.–32. gr. sömu laga. Í þágu starfs síns á barnavernd meðal annars rétt til upplýsinga um hagi barns, aðbúð þess á heimili og tengsl við foreldra, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 53/1966. Getur barnaverndarnefnd til dæmis tekið skýrslur af foreldrum og öðrum í þessu skyni, sbr. 2. mgr. 16. gr. sömu laga. Samkvæmt 21. gr. sömu laga skal barnaverndarnefnd fylgjast með uppeldi og aðbúð barna og hafa stöðugt samband við aðra þá aðilja, sem stöðu sinnar vegna öðlast vitneskju um þessi efni.

Ég álit, að ekki verði gagnrýnt, að barnaverndaryfirvöld teldu sjúkdóm yðar og viðbrögð heilbrigðisyfirvalda við honum varða hagi dóttur yðar. Samkvæmt því og ákvæðum laga nr. 53/1966, sem að framan hafa verið rakin, verður skýrsla umrædds læknis frá 17. desember 1986 ekki talin fela í sér brot á þagnarskyldu hans, hvað sem líður samþykki af yðar hálfu í þeim efnum. Tel ég, að fyrirmæli laga nr. 16/1978 um varnir gegn kynsjúkdómum, sbr. lög nr. 7/1986 um breytingu á þeim lögum, breyti þar engu um. Það er því niðurstaða mín, að ekki sé ástæða til að ég fjalli frekar um þessa kvörtun yðar.

Um síðari kvörtun A sagði svo í bréfi mínu til A:

„Síðari kvörtun yðar beinist að rannsóknarlögreglu ríkisins og ríkissaksóknara vegna meðferðar og afgreiðslu þessara embætta, að því er tekur til kæru yðar út af fyrrgreindri læknaskýrslu.

Kæru yðar lögðuð þér fram hjá rannsóknarlögreglu ríkisins 13. desember 1988. Að lokinni rannsókn voru rannsóknargögn send embætti ríkissaksóknara með bréfi, dags. 25. apríl 1989. Hinn 27. júní 1989 tilkynnti ríkissaksóknari rannsóknarlögreglu ríkisins, að ekki væri krafist frekari aðgerða í málinu. Á grundvelli viðbótargagna frá yður óskaði ríkissaksóknari eftir því með bréfi, dags. 27. júlí 1990, að rannsókn málsins yrði tekin upp að nýju. Hinn 28. desember 1990 sendi rannsóknarlögregla ríkisins

ríkissaksóknara rannsóknargögn málsins til ákvörðunar, þ. á m. skýrslu, sem tekin var af nefndum lækni í desember 1990. Ríkissaksóknari lauk afskiptum sínum af málinu 22. ágúst 1991. Í bréfi embættis ríkissaksóknara þann dag kemur fram, að af ákærvaldsins hálfu verði ekki krafist frekari aðgerða í málinu, þar sem telja verði að refsikrafan sé fyrnd.

Athugun mín hefur að mínum dómi ekki leitt neitt í ljós, er bendi til þess, að ofangreind niðurstaða ríkissaksóknara sé röng eða reist á ólögðum sjónarmiðum. Ég tel ekki efni til að fjalla sérstaklega um rannsókn málsins af hálfu rannsóknarlögreglu ríkisins. Samkvæmt því gefur síðari kvörtun yðar heldur ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu.“

Ég tjáði því A, að það væri niðurstaða mín samkvæmt framansögðu, að ég teldi ekki ástæðu til frekari aðgerða af minni hálfu í tilefni af kvörtun A.

25.0. Ökuréttindi.

25.1.

Endurveiting ökuréttinda.

(Mál nr. 642/1992)

A kvartaði yfir því, að dómsmálaráðuneytið hefði synjað um að veita honum ökuréttindi á ný og vísað þar til umsagnar lögreglustjórans í Reykjavík, en í umsögn hans kom fram, að þar sem ekki þætti sýnt að A hefði látið af fíkniefnanotkun, treysti lögreglustjórinn sér ekki til að mæla með því, að A yrði veitt ökuleyfi á ný. Í kvörtun A kom fram, að hann teldi óheimilt að líta til þess við ákvörðun um endurveitingu ökuréttinda, að hann hefði gert dómsátt í fíkniefnamálum. Í bréfi mínu til A, dags. 27. ágúst 1992, sagði m.a. svo:

„Fram hefur komið, að þér voruð sviptir ökuréttindum ævilangt með dómi í desember 1979. Þar sem þér hafið áður fengið endurveitingu ökuréttinda, á 2. mgr. ákvæða til bráðabirgða í umferðarlögum nr. 50/1987 ekki við um tilvik yðar, heldur fellur það undir 106. gr. laganna, en í 1. mgr. 106. gr. segir meðal annars: „Hafi maður verið sviptur ökuréttindum ævilangt má þó eigi veita ökuréttindi að nýju fyrr en svipting hefur staðið í fimm ár.“ Í 2. mgr. 106. gr. laganna segir, að leita skuli umsagnar viðkomandi lögreglustjóra. Í athugasemdum við 106. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að umferðarlögum nr. 50/1987, segir svo: „er lagt til að leitað skuli umsagnar viðkomandi lögreglustjóra áður en endurveiting er ákveðin, enda hafa þeir að jafnaði gleggri upplýsingar um reglusemi og hagi umsækjenda og ítarlegri en fram koma í sakavottorði.“ (Alþt. 1986–87, A-deild, bls. 924). Þar sem lagt er til grundvallar, að litið sé til reglusemi umsækjanda um endurveitingu ökuréttinda, verður ekki fallist á það, að ólögsmætt hafi verið að líta til þess, að ekki þætti sýnt, að þér hefðuð látið af fíkniefnanotkun, enda er óheimilt að neyta áfengis eða annarra örvandi eða deyfandi efna við stjórn vélknúins ökutækis, sbr. 4. mgr. 44. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Af sakarvottorði því, sem fylgdi gögnum málsins og dagsett er 8. nóvember 1991, svo og öðrum gögnum málsins, kemur fram, að á tímabilinu 10. apríl 1989–4. febrúar 1992 hafið þér gert fjórar dómsáttir í ávana- og fíkniefnamálum. Í 2. mgr. 106. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 segir, að endurveitingu skuli því aðeins heimila að „sérstakar ástæður mæli með því.“,

Ég tjáði A, að þar sem ekki yrði séð af gögnum málsins, að ákvörðun dómsmálaráðuneytisins frá 23. janúar 1992 hefði verið byggð á ólögsmætum sjónarmiðum, teldi ég ekki ástæðu til frekari afskipta af málinu.

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 1990, bls. 87.

Tegundarprófun símtækja. (Mál nr. 104/1989)

Hinn 20. desember 1991 ritaði ég samgönguráðherra bréf í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli, og óskaði eftir upplýsingum um, hver hefði orðið framvinda málsins. Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 29. desember 1992, sagði svo:

„Með vísan til álits yðar í máli [nr. 104/1989] vegna tegundarprófunar símtækja hjá Póst- og símamálastofnun og tilmæla um endurskoðun þessara mála vill ráðuneytið taka eftirfarandi fram:

Á síðastliðnu hausti lagði samgönguráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 73/1984 um fjarskipti. Samkvæmt því er stofnað fjarskipta-
eftirlit ríkisins sem starfar undir yfirstjórn samgönguráðherra. Fjarskipta-
eftirlitið mun m.a. annast tegundarprófun símtækja.

Téð ákvæði frumvarpsins eru í samræmi við gerðir EES hér að lútandi.

Þess má enn fremur geta að fjarskipta-
eftirlit Póst- og símamálastofnunar starfar í dag undir sérstakri stjórn sem í eiga sæti, auk fulltrúa stofnunarinnar, fulltrúar ráðuneytis og notenda þjónustunnar.“

Ársskýrsla 1990, bls. 172.

Staða ekki talin hafa verið lögð niður. (Mál nr. 227/1990)

Hinn 30. nóvember 1992 var í Héraðsdómi Reykjavíkur kveðinn upp dómur í máli, er A hafði höfðað gegn samgönguráðherra f.h. X og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Í málinu krafðist A þess, að stefndu yrðu dæmdir til greiðslu bóta. Í forsendum héraðsdómsins segir m.a. svo:

„Hvorki verður af lögum þessum né lögskýringargögnum glögglega ráðið hvað átt sé við með niðurlagningu stöðu í skilningi 1. mgr. 14. gr. laganna, en rök hníga þó til þess að álykta sem svo að þar komi til atvik, sem ekki varði starfsmann þann sjálfan, sem stöðunni gegnir. Í því tilviki sem hér um ræðir er ljóst af gögnum máls og framangreindum aðdraganda að starfslokum stefnanda hjá [X] að verulegrar óánægju hafði gætt með störf hans um árabíl bæði hjá ráðuneyti og yfirmanni [X]. Svo sem rakið hefur verið hafði stefnandi tvívegis fengið áminningarbréf frá [yfirmanni X] árið 1987 sem svo lagði til við samgönguráðuneytið að stefnanda yrði sagt upp störfum. Þess var óskað af hálfu ráðuneytis að stefnandi hætti störfum sjálfviljugur, en því hafnaði stefnandi. Allar tilraunir um starfslok stefnanda með samkomulagi báru ekki árangur. Þegar niðurlagning stöðu stefnanda er skoðuð í þessu ljósi og alls þess sem á undan var gengið varðandi starf stefnanda hjá [X], verður að telja að staða stefnanda hafi ekki verið lögð niður í þeim skilningi, sem leggja verður í 1. mgr. 14. gr. starfsmannalaga samkvæmt framansögðu. Fyrst vilji var til þess að víkja stefnanda úr starfi vegna ávirðinga hans, þá bar að gera það í samræmi við ákvæði 7.–13. gr. starfs-

mannalaga, eftir því sem við gat átt. Með því að svo var ekki gert var brotinn réttur á stefnanda, sem varðar bótaskyldu samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954. Er og ekki á það fallist að með greiðslu biðlauna hafi stefnandi fengið að fullu greiddar allar þær bætur sem bótaréttur hans stendur til. Ber því að hafna sýknukröfu stefndu í málinu.

[. . .]

. . . Með tilliti til þessa og þeirra atriða sem upp eru talin í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1954, svo og þess að stefnandi var sviptur þeim yfirvinnutímum, sem voru hluti af föstum launum hans samkvæmt framansögðu, þykja bætur til hans hæfilega ákveðnar kr. 3.000.000,-. Hefur þá verið tekið tillit til þeirra lausnarlauna sem stefnandi fékk árið 1990.“

Ársskýrsla 1991, bls. 26.

**Afturköllun löggildingar vigtarmanns.
Lagaheimild reglugerðar.
(Mál nr. 384/1991)**

Með bréfi til viðskiptaráðherra, dags. 1. október 1992, spurðist ég fyrir um, hvort einhverjar ákvarðanir hefðu verið teknar í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli. Í bréfi viðskiptaráðuneytisins frá 5. október 1992 kom fram, að á 115. löggjafarþingi hefði verið lagt fram frumvarp um vog, mál og faggildingu og hefði það verið flutt á nýjan leik á 116. löggjafarþingi í nokkuð breyttri mynd. Fylgdi frumvarpið bréfi ráðuneytisins, en í VI. kafla þess er fjallað um löggilta vigtarmenn og hljóðar hann svo:

„Vigtarmenn skulu hafa löggildingu Löggildingarstofunnar sem gefur út skírteini þeim til handa. Ráðherra setur þeim erindisbréf.

Löggiltir vigtarmenn geta menn orðið uppfylli þeir eftirtalin skilyrði:

1. Eru búsettir hér á landi.
2. Eru fullra tuttugu ára.
3. Eru sjálfráða og fjárráða.
4. Hafa sótt námskeið og staðist prófkröfur í námskeiðslok.

Í reglugerð skal kveðið á um prófkröfur samkvæmt 4. tl. 1. mgr.

Synja má manni um löggildingu ef 68. gr. almennra hegningarlaga á við um hagi hans.

Löggilding vigtarmanns gildir í allt að fimm ár en heimilt er að ákveða styttri gildistíma í einstökum tilfellum samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur.

Heimilt er að binda löggildingu vigtarmanns við tiltekinn eða tiltekna vinnustaði. Ennfremur má undanþiggja ákveðna vinnustaði. Löggildingarstofan getur kveðið á um að störf hjá tilteknum vinnuveitendum séu ósamrýmanleg störfum löggiltra vigtarmanna.

20. gr.

Vottorð löggilts vigtarmanns er full sönnun þess sem vegið var og hvað var vegið. Ráðherra getur í reglugerð tilgreint að ákveðin störf skuli unnin af löggiltum vigtarmönnum.“

Framangreint frumvarp var samþykkt sem lög nr. 100/1992 um vog, mál og faggildingu, og var framanritaður VI. kafli þess samþykktur óbreyttur.

Ársskýrsla 1991, bls. 17.

**Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn.
Valdframsal. Valdþurrð.
(Mál nr. 80/1989)**

Í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli sendi samgönguráðuneytið mér afrit af bréfi sínu til Ferðamálaráðs Íslands, dags. 29. apríl 1992, þar sem eftirfarandi kom fram:

„Samgönguráðuneytið og félagsmálaráðuneytið hafa komist að eftirfarandi sam-eiginlegri niðurstöðu um málsmeðferð varðandi afgreiðslu umsókna erlendra manna til að stunda störf leiðsögumanna ferðamanna á Íslandi á vegum erlendra ferðaskrifstofa, að óbreyttum lögum og reglugerðum þar að lútandi:

1. Berist umsókn til Ferðamálaráðs Íslands, skal ráðið senda umsóknina, ásamt umsögn sinni, til félagsmálaráðuneytis, sem er veitandi almennra atvinnuleyfa til erlendra ríkisborgara á Íslandi. Félagsmálaráðuneyti leitar umsagnar stéttarfélags, sem er Félag leiðsögumanna. Að fenginni þeirri umsögn tekur félagsmálaráðuneytið ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt og tilkynnir Ferðamálaráði Íslands.

2. Berist umsókn félagsmálaráðuneyti, leitar ráðuneytið umsagnar Ferðamálaráðs Íslands og Félags leiðsögumanna. Að þeim umsögnum fengnum tekur félagsmálaráðuneytið ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt og tilkynnir Ferðamálaráði Íslands.“

Tekið skal fram, að á árinu 1992 bárust mér tvær kvartanir er vörðuðu þetta sama mál, þar sem aðilar töldu að engin breyting hefði orðið á meðferð stjórnvalda í slíkum málum. Niðurstaða var ekki komin í málum þessum í árslok.

Ársskýrsla 1991, bls. 51.

**Rétthæð búfjármarka.
(Mál nr. 356/1990)**

Hinn 23. mars 1992 barst mér svohljóðandi bréf frá markanefnd vegna ofangreinds máls:

„Markanefnd sendir yður hér með afrit af úrskurði nefndarinnar frá 12. mars s.l., varðandi eignarrétt að fjármarkinu [X], en samkvæmt honum hefur Markanefnd breytt fyrri niðurstöðu frá 23. júlí 1990 vegna nýrra upplýsinga og gagna sem nefndinni bárust, sbr. álit yðar frá 30. október 1991.“

Niðurstaða úrskurðar markanefndar, dags. 12. mars 1992, hljóðar svo:

„Samkvæmt því sem að framan er rakið lítur Markanefnd svo á að fjármarkið: [X] sé erfðamark í [T-sýslu] a.m.k. frá árinu 1966. Að vísu er margt óljóst um áhrif þeirra aðilaskipta á árinu 1980 sem lýst er í bréfi [A], er hann kaupir jörðina [. . .] með bústofni af foreldrum sínum. Engum sérstökum gögnum hefur t.d. verið framvísað til stuðnings fullyrðingum markeigandans í [T-sýslu] í bréfi 14. desember 1991 um „fyrir- framgreiddan arf“.

Hvað varðar flokk fjármarksins í [S-sýslu] er ljóst samkvæmt þeim nýju upplýs-

ingum sem Markanefnd hafa borist frá fyrri eiganda þess í [S-sýslu], [F] að fjármarkið verður að teljast gjafamark þar í sýslu frá árinu 1965 þegar [F] gefur bróðurdóttur sinni [L] fjármarkið. Þrátt fyrir að [L] hafi ekki verið sjálf skráð fyrir fjármarkinu í markaskrá [S-sýslu] verður að miða við að fjármarkið sé gjafamark í [S-sýslu], eign [B], og því réttlægri skv. 4. mgr. 68. gr. afréttarlaga nr. 6/1986.

Samkvæmt því sem að framan er rakið er það mat Markanefndar að með vísan til nýrra upplýsinga um réttthæð fjármarksins í [S-sýslu] sem bárust Markanefnd í desembermánuði 1991 séu næg rök til endurupptöku málsins af hálfu Markanefndar.

ÞVÍ ÚRSKURÐAST:

[A], skal halda fjármarkinu: [X].“

Ársskýrsla 1991, bls. 36.

**Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáráukalögum.
(Mál nr. 368/1990)**

Í tilefni af álitinu mínu í ofangreindu máli barst mér svohljóðandi ljósrít af bréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 18. febrúar 1992, til sjálfseignarstofnunarinnar A:

„Í framhaldi af bréfi ráðuneytisins dags. 25. febrúar sl. vill ráðuneytið upplýsa að því hafa borist hjálögð gögn varðandi [A]. Ekkert í þeim gögnum varpar ljósi á það að fjárveitinganefnd hafi sérstaklega ætlað að víkja frá hinni almennu reglu að fjárveitingar í fjáráukalögum séu viðbótarheimildir við fjárlög hvers árs.

Fjárveitingar til [A] á árinu 1989 voru því samkvæmt fjárlögum 63.842.000 og samkvæmt fjáráukalögum 3.5 millj. Samtals eru þetta með verðbótum 68.614.000 krónur.

Samkvæmt greiðslufirliti félagsmálaráðuneytis fyrir desember 1989 höfðu [A] fengið greiddar krónur 67.848.000 og hinn 29/12/89 var mismunur 3.500.000 og 2.738.000 greiddar eða 762.000. Greiðslur til [A] á árinu 1989 voru því í samræmi við fjárlög og fjáráukalög þ.e. 68.614.000 krónur. Hafi fjárveitinganefnd með aukafjárveitingu sinni 1989 ætlað sér að veita fé til ákveðins verkefnis á [A], þ.e. ekki til reksturs, kemur það ekki fram í þeim gögnum sem ráðuneytið hefur undir höndum. Ákvörðun ráðuneytisins um afgreiðslu aukafjárveitingar er því óbreytt. Þær 838.000 krónur sem voru greiðslur úr ríkissjóði umfram eðlilegan launakostnað verða því ekki greiddar [A], þar sem þær jafnast upp á móti þeim greiðslum sem ríkissjóður hafði innt af hendi fyrir [A] umfram heimildir í fjárlögum. Skilningur ráðuneytisins á því að fjáráukalög veiti viðbótarheimildir við fjárlög hvers árs er því ítrekaður.“

Ársskýrsla 1991, bls. 140.

**Skattlagning söluhagnaðar af íbúðarhúsi. Kærufrestur.
(Mál nr. 379/1991)**

Í tilefni af niðurstöðu minni í ofangreindu máli barst mér bréf frá ríkisskattstjóra, dags. 29. október 1992:

„Vegna þess sem fram kemur í skýrslu Umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1991 um afgreiðslu máls nr. 379/1991 (á bls. 140) varðandi ákvæði 118. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, vill ríkisskattstjóri vekja athygli á eftirfarandi:

Ákvæði 118. gr. hafa hvorki af fjármálaráðuneytinu né ríkisskattstjóraembættinu verið skýrð, skilin eða framkvæmd á þann hátt að heimilt sé að beita þeim gagnvart framlengingu framtalsfrests eða kærufrests í máli einstaks framteljanda. Talið hefur verið að notkun þessarar heimildar sé aðeins leyfileg til breytinga á frestum og tímaákvörðunum, sem fram koma í viðkomandi lagagreinum, og gilda gagnvart öllum framteljendum, eða taka undir vissum kringumstæðum til tiltekens hóps framteljenda. Hér má nefna t.d. almenna framlengingu framtalsfresta skv. 93. gr. framtalsárin 1980 og 1981 bæði vegna síðbúinna lagabreytingu frá Alþingi, svo og gífurlegs vinnuálags skattakerfisins og framlengingu tímafrests til framlagningar framlagningarskráa skv. 98. gr. sem er gerð árlega þar sem lögakveðinn framlagningardagur álagningarsskrár er 30. júní en því miður hefur skattstjórum ekki tekist að ljúka álagningu fyrir þá tímasetningu. Einnig hefur heimild samkvæmt tilvitnaðri 118. gr. verið talin gilda gagnvart frestum tiltekinna athafna skattstjóra og þeirra sem annast framtalsgerð fyrir framteljendur.

Með frestum tiltekinna athafna er átt við eftirfarandi:

- a) Framlengingu skilafresta til handa löggiltum endurskoðendum, lögmönnum og öðrum sem hafa atvinnu af framtalsgerð. Hér er átt við tíma umfram heimila framlengingu skattstjóra. Byggist þessi framkvæmd á árstíðabundnu vinnuálagi og tekur til tiltekens hóps framteljenda og samkvæmt nafngreindri skrá frá aðstoðaraðilum sem hefur að geyma nöfn viðkomandi framteljenda.
- b) Framlengingu þess tímafrests sem skattstjórar hafa til úrskurðunar kæra.

Samkvæmt ákvæðum 99. gr. ber skattstjórum að hafa lokið úrskurðun kæra innan tveggja mánaða frá lokum kærufrests. Þetta hefur ekki alltaf reynst nægur tími til að ljúka kærumeðferð og hafa þá heimildarákvæði 118. gr. verið nýtt til framlengingar á nefndum tímafresti.

Eins og áður er komið fram er það álit ríkisskattstjóra að 118. gr. laga nr. 75/1981 heimili honum ekki að framlengja kærufresti þá sem tilgreindir eru í 99. gr. og 100. gr. laga nr. 75/1981, eða í 5. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd, fyrir einstaka framteljendur til skattstjóra eða yfirskattanefndar (áður ríkisskattanefndar), enda tæpast unnt að flokka slíkt undir brýna nauðsyn. Eðli þessa atvika er slíkt að það er í verkahring skattstjóra og yfirskattanefndar að meta aðstæður og ástæður í hverju einstöku kærumáli og það hafa þessir aðilar iðulega gert þó ekki séu nein bein ákvæði þar um í lögum um tekjuskatt og eignarskatt.“

Bréfi ríkisskattstjóra svaraði ég með bréfi, dags. 19. mars 1993, og hljóðar það svo:

„Ég vísa til bréfs yðar 29. október 1992 um það, hvernig beri að skýra 118. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt.“

Forsögu 118. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt er að rekja til ársins 1941. Með k-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 9/1941, um breyting á lögum nr. 6 9. jan. 1935, um tekjuskatt og eignarskatt voru tekin ákvæði í 65. gr. laga nr. 6/1935 um tekjuskatt og eignarskatt, svohljóðandi:

„k. (65. gr.) Heimilt er ráðherra að breyta tímaákvörðunum og frestum þeim, er um ræðir í IV. kafla, eftir því sem þörf krefur, við álagningu skatts 1941.“

Fjárhagsnefnd efri deildar hafði lagt fram frumvarp til lagabreytingar þeirrar, er varð að k-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 9/1941, um breyting á lögum nr. 6 9. jan. 1935, um tekjuskatt og eignarskatt (Alþt. 1941, A-deild, bls. 367). Flutningsmaður tillögunnar sagði meðal annars í framsögunni:

„Þessi eina brtt. er um að bæta við einu nauðsynlegu bráðabirgðaákvæði, sem heimilar ráðh. að breyta tímaákvörðunum og frestum þeim, sem um ræðir í IV. kafla, eftir því sem þörf krefur, við álagningu skatts 1941. Þetta er af því, að dráttur málsins á Alþingi hefur farið alveg í bága við sum ákvæði þessa kafla, og er því að þessu sinni alveg óhjákvæmilegt að veita þessa fresti.“ (Alþt. 1941, B-deild, d. 617).

Með i-lið 14. gr. laga nr. 20/1942, um breyting á lögum nr. 6 9. janúar 1935, um tekjuskatt og eignarskatt, var ráðherra á ný veitt heimild til þess að breyta frestum IV. kafla laga nr. 6/1935 við álagningu skatts árið 1942. Ráðherra fékk einnig sambærilegar heimildir við álagningu skatts árin 1943 og 1944 með bráðabirgðalögum nr. 63/1943 og nr. 25/1944.

Með bráðabirgðalögum nr. 71/1945 brá hins vegar svo við, að ráðherra var veitt almenn ótímabundin heimild til þess að breyta frestum IV. kafla laga nr. 6/1935 um tekjuskatt og eignarskatt. Um ástæður setningar bráðabirgðalaganna segir svo:

„FORSETI ÍSLANDS

gjörir kunnugt: Fjármálaráðherra hefur tjáð mér, að enn í ár sé nauðsynlegt að breyta tímaákvörðunum og frestum þeim, sem um ræðir í IV. kafla laga nr. 6 9. janúar 1935, um tekjuskatt og eignarskatt. Breytingar á skattalögunum voru gerðar á þessu ári svo seint, að skattastörfum varð víða ekki lokið innan lögmæts frests.

Skatturinn verður ekki löglega á lagður nema frestir séu haldnir lögum samkvæmt og tel ég því nauðsynlegt, að fjármálaráðuneytinu verði, svo sem nokkur undanfarin ár, gefin heimild til að breyta umræddum tímaákvörðunum og frestum eftir því sem þurfa þykir.

Vegna þessa gef ég út bráðabirgðalög samkvæmt 23. gr. stjórnarskrárinnar á þessa leið:

1. gr.

Heimilt er ráðherra að breyta tímaákvörðunum og frestum þeim, sem um ræðir í IV. kafla laga nr. 6 9. janúar 1935, um tekjuskatt og eignarskatt, eftir því sem þörf krefur.“

Alþingi staðfesti síðan bráðabirgðalögin með lögum nr. 16/1946. Upp frá því hefur verið í lögum almenn heimild fyrir ráðherra til að breyta umræddum frestum.

Ákvæði 118. gr. laga nr. 75/1981 tekjuskatt og eignarskatt hljóðar svo:

„Heimilt er fjármálaráðherra að breyta tímaákvörðunum og frestum sem um ræðir í 93., 98., 99. og 100. gr. ef brýna nauðsyn ber til.“

Af framansögðu athuguðu virðist forsaga ákvæðisins benda til þess, að ákvæðið hafi í upphafi verið fyrst og fremst sett til þess að heimilt væri að breyta almennum frestum, sbr. nú 93., 98., 99. og 100. gr. laga 75/1981, en ekki frestum fyrir afmarkaða hópa eða einstaklinga. Í bréfi yðar, dags. 29. október 1992, kemur fram, að á grundvelli 118. gr. laga nr. 75/1981 hafi skilafresti fyrir löggilta endurskoðendur, lögmenn og aðra, sem hafa atvinnu af framtalsgerð, verði framlengdir á grundvelli 118. gr. laga nr. 75/1981. Að því leyti hefur mjög þröngri skýringu ákvæðisins ekki verið fylgt í framkvæmd.

Ég tel, að orðalag 118. gr. laga nr. 75/1981 veiti naumast tilefni til svo þröngrar

skýringar, sem hér að framan er nefnd, heldur geti fjármálaráðherra í samræmi við fortakslaust orðalag ákvæðisins heimilt að breyta þeim tímaákvörðunum og frestum, sem er að finna í nefndum lagagreinum, að því skilyrði uppfylltu, að „brýna nauðsyn beri til“. Við skýringu orðanna „brýna nauðsyn“ verður að byggja á lögmætum sjónarmiðum og gæta samræmis og jafnréttis.

Um það atriði, sem um er fjallað í máli nr. 379/1991 í skýrslu minni fyrir árið 1991 á bls. 140, get ég fallist á það með yður, að yfirleitt sé eðlilegast að yfirskattanefnd taki sjálf afstöðu til þess, hvort mál skuli tekið til meðferðar, enda þótt kæra hafi borist að liðnum kærufresti, svo sem vegna þess að afsakanlegt sé að kæra hefur ekki borist á réttum tíma.“

V. SKRÁR.

1. Lagaskrá.

Hér er vitnað til helstu ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sem beinlínis hefur verið fjallað um í niðurstöðum álita eða öðrum úrlausnum umboðsmanns. Í því sambandi er aðeins vísað til ákvæða, sem beinlínis reyndi á, en að mestu látið hjá líða að vísa til eldri ákvæða, þar sem þau eru rakin. Í skrá þessari er vísað til blaðsíðutals í upphafi álits.

- | | |
|---|---|
| 1885, nr. 29. Lög um lögtak og fjárnám án undanfarins dóms eða sáttar. – 91/121. 1. gr. – 89/129, 90/218. | 14. gr. – 91/32. 29. gr. – 91/32. 40. gr. – 90/216, 92/206, 92/220. 62. gr. – 90/131. 63. gr. – 88/45, 90/131. 64. gr. – 88/45. 65. gr. – 88/45. 66. gr. – 88/45. 67. gr. – 89/55, 89/96, 91/56, 92/94, 92/31. 68. gr. – 91/84. 69. gr. – 90/26. 72. gr. – 88/45, 91/32. 73. gr. – 88/45. 77. gr. – 90/216, 92/220 |
| 1915, nr. 60. Lög um löggilta vigtarmenn. 1. gr. – 91/26. | |
| 1916, nr. 93. Erindisbrjef fyrir vigtarmenn. 8. gr. – 91/26. | |
| 1923, nr. 20. Lög um réttindi og skyldur hjóna. 2. gr. – 92/168. 7. gr. – 92/168. 9. gr. – 92/168. | |
| 1925, nr. 54. Lög um mannanöfn. 4. gr. – 91/84. | 1947, nr. 80. Framfærslulög. 29. gr. – 88/21. |
| 1936, nr. 85. Lög um meðferð einkamála í héraði. XI. kafli. – 88/23, 91/43. | 1947, nr. 120. Lög um heimild til þess að marka skemmtunum og samkomum tíma. 1. gr. – 92/111. |
| 1940, nr. 19. Almenn hegningarlög. 26. gr. – 91/68. 28. gr. – 91/68. 29. gr. – 91/75. 37. gr. – 90/97. 39. gr. – 89/43. 40. gr. – 91/33. 46. gr. – 89/43. 55. gr. – 90/109. 68. gr. – 92/151. 197. gr. – 90/129. 217. gr. – 91/68. 231. gr. – 91/68. 242. gr. – 91/68, 91/75. 257. gr. – 91/68. | 1949, nr. 26. Lög um hvalveiðar. 1. gr. – 89/52. 8. gr. – 89/52. |
| 1942, nr. 61. Lög um málflytjendur. – 92/74. | 1949, nr. 57. Lög um nauðungaruppboð. 4. gr. – 89/28. |
| 1943, nr. 64. Lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. 2. gr. – 92/68. 3. gr. – 92/68. 7. gr. – 92/31. | 1951, nr. 61. Reglugerð um héraðsskjalasöfn. 2. gr. – 92/247. 7. gr. – 92/247. |
| 1944, nr. 33. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 13. gr. – 91/32. | 1951, nr. 110. Lög um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. – 91/131. 6. gr. – 91/116. |
| | 1952, nr. 100. Lög um íslenzkan ríkisborgarétt. 6. gr. – 91/84 |
| | 1954, nr. 38. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. – 89/104, 89/112, 90/171, 91/97, 91/136. 1. gr. – 91/93, 91/97. 3. gr. – 90/158, 92/151. 4. gr. – 90/171, 91/97. 5. gr. – 89/104, 89/111, 90/177, 92/151 |

6. gr. – 89/104.
 7. gr. – 90/172, 91/82.
 8. gr. – 90/172.
 9. gr. – 90/172.
 10. gr. – 90/172.
 11. gr. – 90/172, 92/326.
 12. gr. – 90/172.
 13. gr. – 90/172.
 14. gr. – 89/111, 90/172, 90/177, 92/326.
 18. gr. – 91/93, 91/97.
 20. gr. – 91/93.
 21. gr. – 90/172.
 24. gr. – 91/97.
 33. gr. – 91/97.
- 1954, nr. 106. Lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.
 – 91/136.
- 1956, nr. 23. Lög um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra.
 37. gr. – 89/96.
 38. gr. – 89/96.
 39. gr. – 89/96.
 40. gr. – 89/96.
 41. gr. – 89/96.
 42. gr. – 89/96.
 44. gr. – 89/96.
- 1957, nr. 50. Lög um menningarsjóð og menntamálaráð.
 2. gr. – 92/137.
 7. gr. – 92/137.
- 1957, nr. 260. Reglugerð um fangavist.
 2. gr. – 89/43.
 14. gr. – 90/97.
- 1960, nr. 4. Lög um efnahagsmál.
 16. gr. – 89/120, 90/193.
 34. gr. – 90/193.
 35. gr. – 89/120, 90/193.
- 1960, nr. 10. Lög um söluskatt.
 6. gr. – 89/101.
 7. gr. – 89/101.
 12. gr. – 90/218.
 13. gr. – 89/83, 89/101, 90/218.
 14. gr. – 89/101.
 20. gr. – 89/101.
- 1962, nr. 7. Auglýsing um gildistöku samstarfssamnings milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.
 2. gr. 89/92.
- 1963, nr. 29. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
 – 89/55.
 3. gr. – 91/65.
 7. gr. – 91/56.
 11. gr. – 89/57.
12. gr. – 89/55, 91/56, 91/63, 91/65, 91/133.
 13. gr. – 91/133.
 14. gr. – 89/55.
 17. gr. – 91/63.
 25. gr. – 91/56.
- 1963, nr. 69. Lög um fullnustu refsisdóma, sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð o.fl.
 20. gr. – 89/50
 22. gr. – 89/50.
- 1964, nr. 19. Skipulagslög.
 IV. kafli – 92/31.
 V. kafli – 92/31.
 1. gr. – 92/31, 92/40.
 2. gr. – 92/31, 92/40.
 4. gr. – 92/31.
 6. gr. – 92/31, 92/40.
 17. gr. – 92/31.
 18. gr. – 92/31.
 19. gr. – 92/31.
 36. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Lög um loftferðir.
 82. gr. – 92/31.
 188. gr. – 92/31.
- 1964, nr. 34. Reglugerð um skýrslugerðir varðandi heilbrigðismál.
 1. gr. – 89/19
 2. gr. – 89/19.
- 1964, nr. 39. Lög um meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra.
 2. gr. – 92/125.
- 1965, nr. 32. Lög um hreppstjóra.
 6. gr. – 89/23.
- 1966, nr. 53. Lög um vernd barna og ungmenna.
 – 91/42.
 IV. kafli – 89/58.
 2. gr. – 92/323.
 3. gr. – 89/58.
 10. gr. – 89/58.
 12. gr. – 89/58.
 14. gr. – 89/58, 90/113, 92/59.
 16. gr. – 92/323.
 20. gr. – 89/58.
 21. gr. – 92/323.
 29. gr. – 89/79.
 35. gr. – 89/79.
 36. gr. – 89/79.
 51. gr. – 89/58.
 56. gr. – 89/58, 89/79, 90/113, 92/40, 92/59.
- 1967, nr. 58. Orkulög.
 24. gr. – 90/37.
- 1968, nr. 22. Lög um gjaldmiðil Íslands.
 3. gr. – 91/47.

4. gr. – 91/47.
6. gr. – 91/47.
- 1968, nr. 27. Lög um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins.
– 92/158
4. gr. – 92/178.
8. gr. – 92/178.
- 1968, nr. 40. Umferðarlög.
15. gr. – 90/177.
33. gr. – 90/177.
- 1969, nr. 73. Lög um Stjórnarráð Íslands.
8. gr. – 90/193.
- 1969, nr. 80. Læknalög.
6. gr. – 90/129.
18. gr. – 90/129.
- 1969, nr. 82. Áfengislög.
12. gr. – 92/111.
18. gr. – 92/111.
19. gr. – 92/111.
20. gr. – 92/111.
49. gr. – 92/111.
- 1969, nr. 96. Auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.
2. gr. – 89/83.
3. gr. – 92/125.
4. gr. – 89/93.
5. gr. – 90/193.
7. gr. – 92/104.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 91/136, 92/25
15. gr. – 90/193.
- 1970, nr. 7. Auglýsing um aðild Íslands að Fráverzlunarsamtökum Evrópu (EFTA)
– 90/186.
- 1970, nr. 35. Lög um skipun prestakalla og prófastsdæma og um kristnisjóð.
1. gr. – 92/158.
6. gr. – 89/104.
14. gr. – 92/158.
- 1970, nr. 36. Lög um leigubifreiðar.
– 88/24, 88/32, 90/29.
5. gr. – 89/39.
- 1970, nr. 76. Lög um lax – og silungsveiði.
– 90/128.
15. gr. – 90/128.
- 1970, nr. 106. Lög um sölu á íbúðum, sem byggðar eru af framkvæmdanefnd byggingaáætlunar í Reykjavík eða til útrýmingar heilsuspillandi húsnæðis.
– 90/127.
- 1971, nr. 19. Útvarpslög.
2. gr. – 89/101.
- 1971, nr. 54. Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga.
5. gr. – 89/133.
7. gr. – 89/133, 90/12, 90/93
- 1971, nr. 56. Lög um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka.
– 91/112.
- 1971, nr. 67. Lög um almannatryggingar.
2. gr. – 92/16.
4. gr. – 92/16.
5. gr. – 89/35.
6. gr. – 89/34, 89/35, 92/16.
7. gr. – 92/16.
10. gr. – 92/16.
15. gr. – 89/23, 89/33.
16. gr. – 92/245.
19. gr. – 88/33, 92/16.
26. gr. – 92/245.
27. gr. – 89/35.
29. gr. – 89/35.
36. gr. – 89/35.
40. gr. – 89/35, 90/93.
47. gr. – 89/35.
55. gr. – 92/16.
56. gr. – 92/16.
73. gr. – 89/133.
74. gr. – 90/12.
- 1971, nr. 87. Lög um orlof.
2. gr. – 89/93.
11. gr. – 89/93.
13. gr. – 89/93.
- 1971, nr. 264. Reglugerð um raforkuvirki.
1.5.4. gr. – 92/30
- 1972, nr. 45. Heilbrigðisreglugerð.
176. gr. – 90/124.
- 1972, nr. 56. Lög um lögreglumenn.
1. gr. – 89/23, 92/111.
2. gr. – 89/114.
8. gr. – 92/111.
11. gr. – 89/23, 92/111.
- 1972, nr. 60. Lög um stofnun og slit hjúskapar.
36. gr. – 92/168.
43. gr. – 89/58.
44. gr. – 89/90.
47. gr. – 89/14, 89/85, 90/109, 92/50, 92/59.
48. gr. – 89/58.
49. gr. – 92/168.
- 1972, nr. 66. Lög um Tækniskóla Íslands.
2. gr. – 92/246.
- 1972, nr. 150. Reglugerð um orlof.
5. gr. – 89/93
7. gr. – 89/93.

- 1973, nr. 11. Lög um framkvæmd eignarnáms.
4. gr. – 89/96.
- 1973, nr. 31. Búffárræktarlög.
X. kafli – 89/23.
53. gr. – 89/23.
55. gr. – 89/23.
56. gr. – 89/23.
65. gr. – 89/23.
- 1973, nr. 38. Lög um fangelsi og vinnuhæli.
8. gr. – 90/97.
- 1973, nr. 75. Lög um Hæstarétt Íslands.
20. gr. – 89/28.
- 1973, nr. 214. Reglugerð um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.
3. gr. – 89/133.
- 1973, nr. 236. Samþykkt um sorphreinsun í Ísafjarð-arkaupstað.
– 91/141.
- 1973, nr. 372. Reglugerð um holræsi fyrir Ísafjarðar-kaupstað.
– 91/141.
- 1974, nr. 51. Lög um gatnagerðargjöld.
1. gr. – 92/195
3. gr. – 92/189, 92/195.
4. gr. – 92/189.
5. gr. – 92/189.
6. gr. – 92/189, 92/195.
- 1974, nr. 63. Lög um grunnskóla.
1. gr. – 90/134.
9. gr. – 92/237.
33. gr. – 90/162.
54. gr. – 91/140.
78. gr. – 90/134.
80. gr. – 90/134.
84. gr. – 92/237.
- 1974, nr. 74. Lög um meðferð opinberra mála.
XVII. kafli. – 91/75.
34. gr. – 92/111.
35. gr. – 92/111.
42. gr. – 91/75, 91/138.
138. gr. – 91/75.
- 1974, nr. 97. Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.
3. gr. – 91/95.
4. gr. – 91/95.
- 1975, nr. 12. Lög um samræmda vinnslu sjávaraflla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum.
– 90/185.
- 1975, nr. 18. Lög um trúfélög.
8. gr. – 90/131.
- 1975, nr. 29. Gjaldskrá fyrir Vatnsveitu Ísafjarðar.
– 91/141.
- 1975, nr. 79. Lög um aukatekjur ríkissjóðs.
– 92/230.
20. gr. – 92/206.
- 1975, nr. 213. Reglugerð um rekstrarkostnað grunnskóla.
24. gr. – 91/156.
38. gr. – 90/134.
39. gr. – 92/237.
- 1975, nr. 512. Reglugerð um skólareglur o.fl. í grunnskóla.
7. gr. – 91/140.
- 1976, nr. 12. Lög um kafarastörf.
– 90/36.
- 1976, nr. 59. Lög um fjölbýlishús.
– 90/125, 91/34.
- 1976, nr. 64. Ábúðarlög.
5. gr. – 92/158.
10. gr. – 92/158.
11. gr. – 92/158.
- 1976, nr. 67. Lög um löggilta endurskoðendur.
5. gr. – 92/230.
6. gr. – 92/230.
- 1976, nr. 197. Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla.
12. gr. – 90/162.
- 1977, nr. 6. Vegalög.
37. gr. – 91/162.
38. gr. – 91/162.
- 1977, nr. 36. Lög um stjórn og starfrækslu póst- og sínamála.
1. gr. – 92/249, 92/254
2. gr. – 92/249, 92/254
3. gr. – 89/129, 90/87.
11. gr. – 89/120, 89/129.
- 1977, nr. 351. Reglugerð um tekjutryggingu, heimilisuppbót og heimildarhækkunar samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar.
– 88/33, 92/16.
13. gr. – 92/16.
- 1977, nr. 409. Starfsreglur fyrir fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.
– 89/43.
- 1978, nr. 6. Gjaldprotalög.
22. gr. – 91/104.

86. gr. – 91/104.
88. gr. – 91/104.
- 1978, nr. 9. Lög um geymslufé.
1. gr. – 89/93.
- 1978, nr. 16. Lög um varnir gegn kynsjúkdómum.
– 92/323.
- 1978, nr. 31. Lög um breyting á skipulagslögum, nr. 19 frá 21. maí 1964.
– 91/162.
- 1978, nr. 32. Lög um hlutafélög.
XVIII. kafli – 88/40.
5. gr. – 88/40.
27. gr. – 88/21.
81. gr. – 88/21.
83. gr. – 88/21.
146. gr. – 88/40.
147. gr. – 88/40.
148. gr. – 88/40.
150. gr. – 91/46.
- 1978, nr. 42. Iðnaðarlög.
– 92/30.
10. gr. 91/29.
- 1978, nr. 51. Lög um embættisgengi kennara og skólástjóra.
13. gr. – 90/47
14. gr. – 90/17.
- 1978, nr. 54. Byggingarlög.
III. kafli – 92/25.
1. gr. – 92/40.
3. gr. – 92/31, 92/40.
4. gr. – 92/25.
5. gr. – 92/25.
6. gr. – 92/40.
7. gr. – 92/40
8. gr. – 89/83, 92/25, 92/31, 92/40.
9. gr. – 92/31.
16. gr. – 92/25.
- 1978, nr. 56. Lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.
2. gr. – 89/120, 89/124, 90/87.
7. gr. – 89/120, 89/124.
20. gr. – 90/87.
21. gr. – 90/216.
24. gr. – 90/216.
26. gr. – 90/41.
35. gr. – 90/87.
- 1979, nr. 45. Lög um námsgagnastofnun.
7. gr. – 90/134.
8. gr. – 90/134.
9. gr. – 90/134.
- 1979, nr. 60. Lög um Rafmagnseftirlit ríkisins.
1. gr. – 92/30.
7. gr. – 90/37, 90/87, 92/30.
- 1979, nr. 63. Lög um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
12. gr. – 90/113.
- 1979, nr. 77. Lög um Háskóla Íslands.
2. gr. – 91/139.
11. gr. – 90/158, 91/139.
- 1979, nr. 292. Byggingarreglugerð.
VI. – VIII kalfi – 92/31.
grein 2.1.3. – 92/40.
grein 2.1.4. – 92/40.
grein 2.4.5. – 92/189.
grein 2.4.7. – 92/25.
grein 3.1.1. – 92/31.
grein 3.4.1. – 92/40.
grein 4.1. – 92/25.
grein 5.1.4. – 92/31.
- 1979, nr. 503. Reglugerð um flugskóla.
3. gr. – 92/253.
- 1980, nr. 55 Lög um starfskjör launafólks og skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda.
– 89/133.
2. gr. – 92/91.
4. gr. – 92/91.
- 1980, nr. 73. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
IV. kafla – 89/133.
44. gr. – 91/121.
- 1980, nr. 96. Lög um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
- 1980, nr. 98. Lög um breyting á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. lög nr. 49/1973 og nr. 21/1975.
2. gr. – 91/56.
5. gr. – 89/57.
6. gr. – 89/55, 91/56.
10. gr. – 89/57.
- 1980, nr. 600. Reglugerð um Námsgagnastofnun.
7. gr. – 90/134.
17. gr. – 90/134.
- 1981, nr. 9. Barnalög.
– 89/58.
VIII. kafli – 89/58, 92/50.
14. gr. – 90/108, 92/58.
15. gr. – 90/108, 92/58.
18. gr. – 90/12.
20. gr. – 90/108.
21. gr. – 90/12.
23. gr. – 92/58.
29. gr. – 90/12.
35. gr. – 92/58.
38. gr. – 89/14, 89/58, 92/58.

39. gr. – 89/58, 90/107.
40. gr. – 89/79, 90/109, 92/58.
- 1981, nr. 28. Lög um breyting á lögum nr. 85 23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.
– 89/90.
- 1981, nr. 66. Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að fullgilda fyrir Íslands hönd Norðurlandasamning um félagslegt öryggi.
2. gr. – 89/33.
4. gr. – 89/33.
6. gr. – 89/33.
20. gr. – 89/33.
- 1981, nr. 75. Lög um tekjuskatt og eignarskatt.
1. gr. – 91/130.
3. gr. – 91/130.
60. gr. – 90/197.
67. gr. – 89/98, 91/130.
68. gr. – 89/98, 91/130.
69. gr. – 90/197, 91/130.
70. gr. – 91/130.
84. gr. – 91/130.
93. gr. – 92/329.
98. gr. – 92/329
99. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/217, 92/329
100. gr. – 89/83, 91/126, 91/138, 91/140, 92/329.
101. gr. – 90/197, 91/140, 92/217.
103. gr. – 92/236.
112. gr. – 90/197, 92/196.
113. gr. – 89/133.
118. gr. – 91/126, 92/329.
121. gr. – 90/197, 91/138.
- 1981, nr. 130. Reglugerð um starfsmenntun leiðsögunna ferðafólks.
– 91/17.
11. gr. – 91/17.
- 1981, nr. 151. Reglugerð um biskupskosningu.
3. gr. – 91/136.
8. gr. – 91/136.
- 1981, nr. 194. Reglugerð um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.
3. gr. – 92/91.
6. gr. – 92/91.
- 1981, nr. 319. Reglugerð um gatnagerðargjöld í Siglufirði.
2. gr. – 92/189
10. gr. – 92/189.
11. gr. – 92/189.
12. gr. – 92/189.
13. gr. – 92/189.
14. gr. – 92/189.
- 1981, nr. 483. Reglugerð um gatnagerðargjöld á Hvammstanga.
2. gr. – 92/195.
6. gr. – 92/195.
- 1982, nr. 26. Lög um atvinnuréttindi útlendinga.
1. gr. – 91/17.
2. gr. – 91/17.
- 1982, nr. 72. Lög um námslán og námsstyrki.
1. gr. – 89/92, 92/142.
2. gr. – 92/142.
3. gr. – 90/148.
13. gr. – 89/92.
16. gr. – 90/148, 91/87, 92/142.
- 1982, nr. 76. Lög um lyfjadreyfingu.
– 92/96.
II. kafli – 92/96.
IX. kafli – 92/96.
1. gr. – 92/104.
3. gr. – 92/96.
4. gr. – 92/96.
5. gr. – 92/96.
33. gr. – 92/96.
47. gr. – 92/96.
48. gr. – 92/96.
49. gr. – 92/96.
50. gr. – 92/96.
54. gr. – 92/96.
- 1982, nr. 556. Reglugerð um varnir gegn útbreiðslu riðuveiki og kýlapestar í sauðfé og geitum.
II. kafli – 89/96.
11. gr. – 89/96.
- 1982, nr. 578. Reglugerð um námslán og námsstyrki.
5. gr. – 89/92.
8. gr. – 92/142.
13. gr. – 92/147.
17. gr. – 90/148, 92/147.
46. gr. – 91/87.
- 1983, nr. 27. Reglugerð um staðsetningu lyfjabúða og lyfjaútibúa.
3. gr. – 92/96.
- 1983, nr. 41. Lög um málefni fatlaðra.
3. gr. – 89/17.
4. gr. – 89/17.
5. gr. – 89/17.
7. gr. – 89/17, 91/36.
10. gr. – 92/22.
27. gr. – 91/36.
33. gr. – 91/36.
- 1983, nr. 50. Bráðabirgðalög um breyting á lögum nr. 51/1980 um Húsnæðisstofnun ríkisins
– 90/127.
- 1983, nr. 59. Lög um heilbrigðisþjónustu.
1. gr. – 90/93.
3. gr. – 89/19.
30. gr. – 89/115.

- 1983, nr. 85. Reglugerð um Tollskóla ríkisins, veitingu í fastar tollstöður o.fl.
13. gr. – 92/151.
15. gr. – 92/151.
16. gr. – 92/151.
- 1983, nr. 150. Reglugerð um menntun, réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa.
3. gr. – 91/29.
- 1983, nr. 175. Reglugerð um eftirlit með skipulögðum hópferðum erlendra aðila til Íslands í atvinnuskyni.
2. gr. – 91/17.
- 1983, nr. 716. Reglugerð um breyting á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972, með síðari breytingum.
– 90/124.
- 1983, nr. 787. Reglugerð um ökukennslu, próf ökumanna o.fl.
20. gr. – 90/177.
- 1984, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 29 29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sbr. lög nr. 49/1973, nr. 21/1975, nr. 28/1978 og nr. 98/1980.
4. gr. – 89/55, 91/56, 92/94
7. gr. – 91/63.
9. gr. – 89/55.
- 1984, nr. 68. Lögræðislæg.
1. gr. – 92/58.
12. gr. – 92/58.
13. gr. – 92/125.
19. gr. – 92/125.
30. gr. – 91/136.
- 1984, nr. 73. Lög um fjarskipti.
3. gr. – 90/87.
7. gr. – 89/129.
9. gr. – 89/129.
23. gr. – 89/129.
- 1984, nr. 108. Lyfjalög.
1. gr. – 92/104.
16. gr. – 92/96.
17. gr. – 92/96.
35. gr. – 92/104.
- 1985, nr. 23. Lög um ríkisábyrgð á launum.
5. gr. – 91/108.
8. gr. – 91/108.
11. gr. – 89/83, 91/108.
- 1985, nr. 38. Lög um tannlækningar.
5. gr. – 90/21.
- 1985, nr. 39. Lög um kerfisbundna skráningu á upplýsingum er varða einkamálefni.
– 89/23.
IV. kafli – 89/17.
10. gr. – 89/19, 89/104.
- 1985, nr. 46. Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.
– 89/23
3. gr. – 92/246, 92/249, 92/252, 92/252, 92/253.
30. gr. – 92/246, 92/251,
31. gr. – 92/246.
54. gr. – 89/23.
57. gr. – 89/23.
58. gr. – 92/249.
- 1985, nr. 47. Lög um breyting á lögum nr. 75 14. september 1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
2. gr. – 89/98.
3. gr. – 89/98.
- 1985, nr. 49. Lög um húsnæðissparnaðarreikninga.
– 89/98.
- 1985, nr. 51. Lög um ríkislögmenn.
2. gr. – 92/158.
- 1985 nr. 66. Lög um Þjóðskjalasafn Íslands.
1. gr. – 92/247.
9. gr. – 92/247.
14. gr. – 92/247.
15. gr. – 92/247.
- 1985, nr. 68. Útvarpslög.
II. kafli – 92/183.
3. gr. – 89/101.
10. gr. – 92/183.
11. gr. – 92/183.
14. gr. – 92/177.
13. gr. – 92/183.
15. gr. – 91/112, 92/177.
20. gr. – 92/177.
39. gr. – 89/101.
- 1985, nr. 77. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins, nr. 60 1. júní 1984.
1. gr. – 90/127.
- 1985, nr. 79. Lög um skipulag ferðamála.
– 91/17.
4. gr. – 91/17.
5. gr. – 91/17.
35. gr. – 91/17.
- 1985, nr. 97. Lög um stjórn fiskveiða 1986-1987.
3. gr. – 90/180.
13. gr. – 90/180.
- 1985, nr. 293. Reglugerð um takmörkun leigubíreiða í Reykjavík.
– 88/24, 88/32.
- 1985, nr. 322. Reglugerð um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.
– 90/87.

- 1988, nr. 53. Læknalög.
VIII. kafli – 89/19.
16. gr. – 89/17, 89/19.
- 1988, nr. 57. Lög um framhaldsskóla.
5. gr. – 91/137.
25. gr. – 91/29.
- 1988, nr. 62. Lög um breyting á umferðarlögum, nr. 50/1987.
– 89/112.
3. gr. – 89/124.
- 1988, nr. 69. Auglýsing um niðurfellingu eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda eða sölugjalds af ýmsum aðföngum til samkeppniðnaðar.
8. gr. – 90/186
10. gr. – 90/186.
- 1988, nr. 81. Lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.
IV. kafli. – 91/141.
2. gr. – 90/124.
30. gr. – 91/141, 92/254.
- 1988, nr. 83. Bráðabirgðalög um efnahagsaðgerðir.
16. gr. – 89/120, 89/124.
- 1988, nr. 86. Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. – 91/47, 92/74.
3. gr. – 91/47.
4. gr. – 92/74.
5. gr. – 91/139, 92/74.
10. gr. – 92/74.
16. gr. – 92/68.
35. gr. – 92/83.
36. gr. – 92/83.
48. gr. – 92/68.
53. gr. – 91/47.
64. gr. – 90/125.
83. gr. – 91/34.
- 1988, nr. 98. Reglugerð um meistaranám og útgáfu meistarábréfa.
5. gr. – 91/29.
- 1988, nr. 176. Reglugerð um uppgjör orlofsfjár.
2. gr. – 89/93.
4. gr. – 89/93.
- 1988, nr. 211. Reglugerð um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.
- 1988, nr. 268. Reglugerð um flutning verkefna og önnur skil frá sýslunefndum til sveitarfélaga og héraðsnefnda.
7. gr. – 91/160.
- 1988, nr. 271. Reglugerð um breytingu á reglugerð um dómsmálagjöld o.fl., nr. 585 23. desember 1987.
– 89/124.
- 1988, nr. 345. Gjaldskrá og reglur fyrir sámaþjónustu.
XIV. kafli – 89/129.
- 1988, nr. 346. Gjaldskrá fyrir pósthjónustu.
– 89/120.
- 1988, nr. 423. Reglugerð um endurgreiðslu söluskatts af iðgiöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra.
2. gr. – 88/22.
- 1988, nr. 441. Auglýsing um rafverktakaleyfi.
4. gr. – 90/37.
- 1988, nr. 530. Auglýsing um skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit.
– 89/124.
- 1988, nr. 549. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.
– 90/113.
- 1988, nr. 558. Reglugerð um bensíngjald.
– 89/120.
- 1988, nr. 559. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 593/1987, um þungaskatt.
– 89/120.
- 1988, nr. 569. Reglugerð um upphaf og lok fangavistar.
– 91/32.
1. gr. – 89/48.
- 1988, nr. 572. Reglugerð um breyting á reglugerð nr. 613 31. desember 1987, um sérstakt gjald af bifreiðum og bifhjólum.
– 89/120.
- 1989, nr. 1. Gjaldskrá fyrir Bifreiðaskoðun Íslands hf.
– 89/124.
- 1989, nr. 24. Reglugerð um húsnæðissparnaðareikninga.
– 89/98.
- 1989, nr. 35. Lög um veitingu ríkisborgaréttar.
1. gr. – 91/84.
2. gr. – 91/84.
- 1989, nr. 54. Reglugerð um lánveitingar Byggingarsjóðs ríkisins.
17. gr. – 90/128.
67. gr. 92/68.
- 1989, nr. 68. Lög um breyting á lögum nr. 63 31. maí 1979 um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála.
– 90/113.
- 1989, nr. 76. Lög um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.
2. gr. 91/47.

- 1989, nr. 77. Lög um leigubifreiðar.
 1. gr. – 89/39.
 4. gr. – 89/39, 90/35.
 5. gr. – 89/39, 90/35.
 8. gr. – 89/39.
 9. gr. – 90/26, 90/29.
 10. gr. – 91/88.
 14. gr. – 90/26, 90/29.
- 1989, nr. 87. Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
 – 92/237.
 V. kafli – 92/237.
 30. gr. – 92/237.
 32. gr. – 92/237.
 44. gr. – 92/237.
 46. gr. – 92/237.
- 1989, nr. 88. Reglugerð um kafarastörf.
 – 90/36.
- 1989, nr. 91. Lög um tekjustofna sveitarfélaga.
 IV. kafli – 89/133.
 30. gr. – 89/133.
- 1989, nr. 92. Lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði.
 – 92/168.
- 1989, nr. 111. Fjárukalög fyrir árið 1989.
 – 91/36
- 1989, nr. 117. Lög um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum.
 9. gr. – 90/197.
- 1989, nr. 132. Lög um breyting á lögum um stofnun og slit hjúskapar, nr. 60 29. maí 1972.
 – 89/90.
- 1989, nr. 307. Reglugerð um vörubifreiðar og sendibifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
 1. gr. – 89/39.
- 1989, nr. 308. Reglugerð um fólksbifreiðar, sem notaðar eru til leiguaksturs og takmarkanir á fjölda þeirra.
 – 91/88
 2. gr. – 89/39.
 17. gr. – 90/29.
 19. gr. – 90/26.
 21. gr. – 90/29.
- 1989, nr. 340. Reglur um almenna skoðun ökutækja
 5. gr. – 92/247.
- 1989, nr. 378. Reglur um netaveiði göngusilungs í sjó.
 – 90/128.
- 1989, nr. 425. Reglugerð um sölu og veitingar áfengis.
 7. gr. – 92/111.
11. gr. – 92/111.
 13. gr. – 92/111.
- 1989, nr. 459. Reglugerð um breytingu á heilbrigðisreglugerð nr. 45/1972, sbr. breytingu nr. 716/1983.
 – 90/124.
- 1989, nr. 499. Auglýsing um innflutning með greiðslufresti og aðrar erlendar lántökur.
 – 90/113.
- 1989, nr. 529. Reglugerð um framtal og skil á virðisaukaskatti
 4. gr. – 92/249.
- 1989, nr. 579. Reglugerð um búfjármörk, markaskrár og takmörkun á sammerkingum búfjár.
 – 91/51.
- 1989, nr. 585. Reglugerð um stjórn botnfiskveiða 1990.
 – 91/145.
- 1989, nr. 587. Reglugerð um veiðar smábáta 1990.
 – 91/143, 91/150.
 3. gr. – 92/281.
 5. gr. – 91/151, 92/277.
 6. gr. – 91/150, 92/277.
 7. gr. – 91/150, 92/277.
- 1989, nr. 605. Reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framferendur fatlaðra.
 II. bráðabirgðaákvæði – 92/16.
- 1989, nr. 644. Reglugerð um aukatekjur ríkissjóðs.
 1. gr. – 92/206.
 7. gr. – 92/230.
- 1990, nr. 21. Lög um lögheimili.
 – 91/130.
- 1990, nr. 23. Lög um námsgagnastofnun.
 6. gr. – 90/134.
- 1990, nr. 38. Lög um stjórn fiskveiða.
 – 91/144, 91/146, 91/152, 92/257.
 3. gr. – 91/146.
 4. gr. – 91/149, 92/251, 92/270, 92/300.
 5. gr. – 91/149, 92/270, 92/281, 92/299.
 7. gr. – 91/149.
 8. gr. – 91/146.
 11. gr. – 91/149, 92/300.
 13. gr. – 91/146, 91/149, 92/270.
 23. gr. – 91/144, 92/300.
 I. br.b.ákv. – 91/145.
 3. mgr. – 91/145.
 II. br.b.ákv. – 91/144, 92/257, 92/262, 92/270.
 2. mgr. – 92/257, 92/262, 92/270, 92/281.
 3. mgr. – 91/144, 91/150, 91/151, 92/300.
 4. mgr. – 91/144, 91/151, 92/262, 92/300.
 5. mgr. – 92/257, 92/262, 92/281, 92/283, 92/290.

2. Atriðisorðaskrá.

Aðflutningsgjöld sjá *Skattar og gjöld*

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

| | |
|--|----------------------|
| Aðgangur að skýrslum um starfsmenn og starfshætti ríkisstofnunar | 89/104 |
| Aðgangur að upplýsingum hjá Tryggingastofnun ríkisins | 89/23 |
| Aðgangur að upplýsingum um fob-verð nýrra ökutækja | 92/304 |
| Aðgangur að upplýsingum um þá sem synjað var um þátttöku í lokuðu útboði | 90/148 |
| Aðgangur aðila að gögnum máls hjá tryggingaráði | 89/35 |
| Aðgangur foreldra að gögnum hjá barnaverndaryfirvöldum | 91/42 |
| Aðgangur foreldra að umsögnum barnaverndarnefnda | 89/14 |
| Aðgangur foreldra að upplýsingum og gögnum í málum út af forsjá barna | 89/58 |
| Afhending sjúkraskýrslna | 89/19 |
| Afhending skýrslna sérfræðinga um störf og háttsemi starfsmanns | 88/21, 89/17, 91/166 |
| Einstaklingar geta krafist þess að fá að kynna sér gögn, sem eru í vörslum stjórnvalda og varða þá sérstaklega | 89/17 |
| Frumkvæði stjórnvalda að kynna aðila gögn máls | 89/58 |
| Fyrirheit um að frásagnir skýrslugefanda verði ekki kynntar | 89/17 |
| Láta ber aðila í té afrit af gögnum máls | 89/14 |
| Not upplýsinga í stjórnslu | 89/23 |
| Umsögn fullnustumatsnefndar | 89/48 |
| Undir hvern heyrir ákvörðun um afhendingu afrita af gögnum máls? | 89/14 |
| Yfirlit yfir skuldastöðu opinberra gjalda | 91/121 |
| Það ræður ekki úrslitum um aðgang að upplýsingum, hvort þær hafa verið grundvöllur ákvarðana | 89/104 |
| Óflun gagna í þágu dómsmáls | 89/116 |

Sjá einnig *Skráning upplýsinga um einkamálefni, Þagnarskýlda*

Aðili máls

| | |
|-------------------------------|-------|
| Ráðuneyti aðili stjórnslumáls | 92/31 |
|-------------------------------|-------|

Sjá einnig *Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málsaðild, Stjórnslukæra*

Aflaheimildir sjá *Stjórnun fiskveiða*

Aflahlutdeild sjá *Stjórnun fiskveiða*

Afnota- og þjónustugjöld sjá *Skattar og gjöld*

Afplánun refsingar sjá *Fangelsismál*

Afturköllun

| | |
|--|----------------------------|
| Leyfis, sem er forsenda atvinnurekstrar | 92/111 |
| Leyfis til aksturs leigubíreiða | 88/24, 88/32, 90/26, 90/29 |
| Löggildingar vigtarmanns | 91/26 |
| Málsmeðferð til undirbúnings afturköllunar | 92/111 |
| Ódagsett | 88/24 |
| Skemmtanaleyfis | 92/111 |
| Vínveitingaleyfis | 92/111 |

Sjá hins vegar *Breyting á óbirtri ákvörðun*

Afturvirkni

| | |
|----------------------------------|--------|
| Afturvirkni skattalaga | 90/197 |
| Afturvirkni úthlutunarreglna LÍN | 90/148 |

Agaviðurlög í fangelsum sjá *Fangelsismál*

Almannatryggingar

| | |
|--|-------------------------------|
| Ákvörðun uppþótar á örorkulífeyri aftur í tímann | 92/16 |
| Fæðingarorlof | 89/38 |
| Mæðralaun | 89/23, 89/33, 90/228 |
| Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða | 92/22 |
| Sjúkratryggingar | 89/35 |
| Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka | 88/33, 89/137, 90/230, 91/165 |
| Slysatryggingar | 89/35 |

Sjá einnig *Tryggingaráð, Barnsmeðlög.*

Alþingi sjá *Starfssvið umboðsmanns Alþingis*

Andmælaréttur

| | |
|--|--------------|
| Afturköllun vínveitingaleyfis og skemmtanaleyfis | 92/111 |
| Ekki skylt að gefa lánsúmsækjanda heimild til að tjá sig um lögfræðilega umsögn | 90/148 |
| Ekki talin þörf á að veita meðlagsgreiðanda kost á að tjá sig áður en ákvörðun um framfærslueyri með barni var tekin | 90/12 |
| Foreldrar í málum út af forsjá barna | 89/58 |
| Óheft umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að réttur aðila til að koma fram skýringum komi að fullu gagni | 89/14, 89/58 |
| Við lausn skipaðs nefndarmanns | 91/88 |
| Við meðferð mála sem skotið er til tryggingaráðs | 89/35 |

Atvinnuréttindi

| | |
|--|-----------------------------|
| Afturköllun löggildingar vigtarmanns | 91/26, 92/327 |
| Atvinnuleyfi fyrir erlenda leiðsögumenn | 91/17, 92/328 |
| Atvinnusvið leigubifreiðastjóra | 89/39 |
| Nýjar reglur haggja ekki við starfsréttindum manna sem aflað hafa sér þeirra fyrir gildistöku regnanna | 91/26 |
| Prófnefnd og atvinnuskírteini kafara | 90/36 |
| Réttur maka til að nýta leyfi látins eiginmanns, til aksturs leigubifreiðar | 90/29, 91/169 |
| Réttur til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari | 90/17 |
| Réttur til að nota starfsheitið grunnskólakennari | 90/20 |
| Réttur til að starfa og nota starfsheitið heilbrigðisfulltrúi | 91/29 |
| Sérfræðiviðurkenning tannlæknis | 90/21 |
| Skilyrði fyrir veitingu meistaráttinda í netagerð | 91/29 |
| Skilyrði rafverktakaleyfis | 90/37, 92/30 |
| Svipting leyfis til aksturs leigubifreiða vegna ákvæða reglugerðar um hámarksaldur leigubifreiðastjóra | 88/24, 88/32, 90/26, 91/164 |
| Takmörkun á fjölda sendibifreiða | 90/35 |
| Viðurkenning byggingarnefnda á iðnmeisturum | 92/25 |

Auglýsing

| | |
|---|---------------|
| Á lausum stöðum sjá <i>Opinberir starfsmenn</i> | |
| Eftir umsóknum til veiða á háhyrningum | 89/52, 90/227 |
| Kynning á starfsreglum | 92/177 |
| Sjá einnig <i>Birting, Stjórnun fiskveiða</i> | |

Ábúð 92/158

Ábyrgðartrygging bifreiða

| | |
|---------------------------------------|-------|
| Endurgreiðsla söluskatts af iðgjöldum | 88/22 |
|---------------------------------------|-------|

Áfrýjunarleyfi 89/28

Ákærvald sjá *Meðferð ákærvalds*

Álitsumleitan

| | |
|--|-----------------------|
| Aðgangur að umsögn, sjá <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum</i> | |
| Form og efni umsagna barnaverndaryfirvalda | 89/58 |
| Frjáls álitsumleitan | 90/154, 90/158, 92/50 |
| Lögfræðileg umsögn um lánsúmsókn hjá LÍN | 90/148 |
| Rökstuðningur umsagna barnaverndaryfirvalda | 89/58 |
| Umsagnarfrestur um stjórnvaldsfyrirmæli | 90/176 |
| Umsagnir við stöðuveitingu | 90/154, 90/158 |
| Úrskurðaraðila ber að ganga á eftir því að bætt sé úr verulegum ágöllum á umsögn | 89/58 |

Áminning sjá *Opinberir starfsmenn*

Bankaefirlit sjá *Efirlit stjórnsýsluáðila*

Barnabætur

| | |
|---|-------|
| Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs | 88/22 |
|---|-------|

Barnavernd sjá *Foreldrar og börn*

Barnsmeðlög

| | |
|--|-----------------------|
| Ákvörðun og endurskoðun meðlagsfjárhæðar | 90/108 |
| Innheimta meðlaga | 89/133, 90/12, 90/229 |
| Samningar foreldra um gjalddaga | 90/12 |
| Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu meðlags aftur í tímann | 89/34 |

Birting

| | |
|--|--------|
| Afturköllun löggildingar vigtarmanns | 91/26 |
| Ákvörðun varðandi lánsúmsókn hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna | 90/148 |
| Tryggingaráði bar að tilkynna aðila niðurstöðu ákvörðunar milliliðalaust | 89/35 |
| Úrskurðar menntamálaráðuneytisins | 92/237 |
| Vaxtaákvarðana | 92/68 |
| Sjá einnig <i>Stjórnun fiskveiða</i> | |

Breyting á óbirtri ákvörðun

| | |
|--|--------|
| Meðferð lánsúmsóknar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna | 90/148 |
| Sjá hins vegar <i>Afturköllun</i> | |

Breyting á venjubundinni stjórnýslufrákvæmd

| | |
|---|--------------|
| Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi | 89/28 |
| Innheimtuhættir Húsnæðisstofnunar ríkisins | 92/74 |
| Kynning á breyttri stjórnýslufrákvæmd ábótavant | 89/28, 92/74 |

Bréffleynd

| | |
|------------------------------|-------|
| Skoðun pósts til fanga | 90/97 |
|------------------------------|-------|

Búfé

| | |
|---|--------|
| Heimaslátrun | 90/124 |
| Talning búfjár | 89/23 |
| Sjá einnig <i>Sauðfjárveikivarnir, Búfjármark</i> | |

Búfjármark

| | |
|---------------------------|---------------|
| Rétthæð búfjarmarka | 91/51, 92/328 |
|---------------------------|---------------|

Byggingarmál Sjá *Skipulags- og byggingarmál***Bærnireglur sjá *Valdmörk stjórnvalda*****Börn sjá *Foreldrar og börn*****Dómstólar**

| | |
|--|--------|
| Skilyrði málshöfðunar að kærheimild hafi verið notuð | 89/101 |
| Sjá einnig <i>Starfs svið umboðsmanns Alþingis</i> | |

Efniskröfur sjá *Jafnræðisreglur, Lagaheimild, Meðalhófsreglan,*

Sjónarmið sem stjórnýsluathöfn er byggð á

Eftirlit stjórnýsluaðila

| | |
|--|--------|
| Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bar að sjá til þess að bætt væri úr göllum á meðferð máls hjá biskupi | 89/104 |
| Eftirlit með hlutafélögum | 91/46 |
| Framkvæmd eftirlits með verðbréfamíðlun og verðbréfasjóðum | 90/41 |
| Sérstakt tilefni nákvæms eftirlits | 90/41 |
| Skylda ráðuneytis sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun | 89/104 |
| Tegundaprófun símtækja | 90/87 |

Eignarnám

| | |
|--|---------------|
| Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár | 89/96, 91/167 |
| Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar | 91/162 |

Ellilífeyrir sjá *Lífeyrisréttindi***Endurgreiðsla sjá *Skattar og gjöld*****Endurupptaka stjórnýslumáls**

| | |
|------------------------------------|--------|
| Endurskoðun meðlagsfjárhæðar | 90/108 |
|------------------------------------|--------|

Fangelsismál

| | |
|---|--------------|
| Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist | 89/43 |
| Agaviðurlög í fangelsum | 90/97, 91/33 |
| Flutningur á milli fangelsa | 91/33 |

| | |
|---|----------------------|
| Flutningur fanga úr norsku fangelsi | 89/50 |
| Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis | 91/32 |
| Reynslulausn | 91/33 |
| Skoðun pósts og hlustun símtala fanga | 90/97, 91/190 |
| Svör stjórnvalda við erindum fanga | 89/51 |
| Tannlæknaþjónusta við fanga | 90/93, 91/170 |
| Vinna og vinnulaun fanga | 90/97 |
| Sjá einnig <i>Náðun</i> | |
| Félagslegar íbúðir sjá <i>Húsnæðismál</i> | |
| Fiskveiðar sjá <i>Stjórnun fiskveiða</i> | |
| Fjármark sjá <i>Búfjármark</i> | |
| Fjárveitingar | |
| Ráðstöfun fjárveitingar, sem veitt var með fjáraulögum | 91/36, 92/329 |
| Fordæmisgildi stjórnvaldsákvarðana | |
| Hert skilyrði fyrir áfrýjunarleyfi | 89/28 |
| Úrskurðir tryggingaráðs | 89/35 |
| Foreldrar og börn | |
| Afskipti barnaverndarnefndar | 91/42 |
| Eftirlit barnaverndaryfirvalda | 91/42 |
| <i>Forsjámál</i> | |
| Meðferð mála út af breytingu á forsjá barna | 90/107 |
| Meðferð mála út af forsjá barna | 89/58, 91/168, 92/50 |
| Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni sínu | 92/58 |
| Réttaráhrif málskots til Barnaverndarráðs Íslands | 90/113 |
| Samþykki um ráðstöfun barns í fóstur | 89/79 |
| <i>Umgengnisréttur</i> | |
| Ákvarðanir barnaverndaryfirvalda um umgengni foreldris og barns | 89/79 |
| Beiting þvingunarúrræða | 90/109, 91/170 |
| Frestun á ákvörðun umgengnisréttar | 90/107 |
| Form stjórnvaldsákvarðana sjá <i>Stjórnvaldsákvarðanir</i> | |
| Formaður nefndar sjá <i>Stjórnsýslunefndir</i> | |
| Forsjá sjá <i>Foreldrar og börn</i> | |
| Framfærslueyrir með barni sjá <i>Barnsmeðlög</i> | |
| Framkvæmd stjórnvalda á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum | |
| Greiddsla námsbókarkostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum | 90/134 |
| Hert skilyrði fyrir veitingu áfrýjunarleyfa samkvæmt | |
| lögum nr. 57/1949 um nauðungaruppböð | 89/28 |
| Innheimta barnsmeðlaga | 89/133 |
| Innheimta söluskatts | 90/218 |
| Meðferð kvartana vegna símareikninga | 90/118 |
| Setning fyrirmæla um réttarstöðu | |
| eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum | 89/98 |
| Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um | |
| breytingar á skráðum upplýsingum | 88/40 |
| Stjórnvald losnar ekki undan því að framkvæma skýra lagareglu, þó að áform | |
| séu uppi um breytingu á réttarreglum sem reynt getur á við framkvæmdina | 90/134 |
| Vinna og vinnulaun fanga | 90/97 |
| Frestir | |
| Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti | 91/126, 92/40 |
| Kærufrestur sjá <i>Stjórnsýslukæra</i> | |
| Of skammur frestur til umsagnar | 90/176 |
| Umsókn um námsaðstoð berst að liðnum umsóknarfresti | 92/147 |
| Umsóknarfrestur um lán úr Byggingarsjóði ríkisins | 90/128 |
| Sjá einnig <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Ársfrestur til kvörtunar liðinn, Svör stjórnvalda</i> | |
| við erindum, sem þeim berast | |

Fullvirðisréttur

| | |
|---------------------------------|-------|
| Sala fullvirðisréttar | 92/89 |
| Talinn hluti af verðmæti jarðar | 92/89 |

Fæðingarorlof sjá *Almannatryggingar***Gatnagerðargjöld** sjá *Skattar og gjöld***Gjafsókn**

| | |
|---|-----------------------|
| Ábending um breytingar á lagareglum um gjafsókn | 88/23, 90/230, 91/164 |
| Synjun á gjafsókn í dómsmáli | 91/41 |

Gjaldeyris- og viðskiptamál

| | |
|---|--------|
| Gengisáhætta vegna greiðslu á erlendu láni, er gengisskráning var felld niður | 88/19 |
| Innflutningur með greiðslufresti | 90/113 |

Gjöld sjá *Skattar og gjöld***Grunnskólar** sjá *Menntamál***Gögn** sjá *Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast***Heilbrigðismál**

| | |
|---------------------|--------|
| Heimaslátrun búfjár | 90/124 |
|---------------------|--------|

Hjónaskilnaður

| | |
|-----------------|--------|
| Lífeyriskrafa | 92/168 |
| Sáttaumleitanir | 89/90 |

Hlutafélagaskrá

| | |
|---|---------------|
| Skráningu hlutafjárhækkunar og kjöri endurskoðenda skotið til dómstóla | 88/21 |
| Starfshættir hlutafélagaskrár við skráningu og könnun tilkynninga um breytingar á skráðum upplýsingum | 89/137, 88/40 |

Hlutafélög

| | |
|---|-------|
| Beiting þvingunarúrræða skv. 150. gr. hlutafélagalaga | 91/46 |
| Eftirlit með hlutafélögum | 91/46 |

Húsbréf sjá *Húsnæðismál***Húsnæðismál**

| | |
|---|--------|
| Forkaupsréttur sveitarfélaga að félagslegum íbúðum | 90/127 |
| Gjaldtaka við innheimtu lána sem er í vanskilum við byggingarsjóði ríkisins | 92/74 |
| <i>Húsbréf</i> | |
| Breyting á vöxtum fasteignaveðbréfa | 92/83 |
| Markaðsverð | 91/47 |
| Upphafsdagur vaxta fasteignaveðbréfs í húsbréfavíðskiptum | 91/47 |
| Húsfélög og samtök í verkamannabústöðum | 90/125 |
| Lán úr Byggingarsjóði ríkisins | 92/68 |
| Umsóknarfrestur til Byggingarsjóðs ríkisins | 90/128 |
| Uppgjör við lok sameiginlegs viðhalds húsa í byggingarfélagi verkamanna | 91/34 |
| Vaxtaákvarðanir | 92/68 |

Húsnæðissparnaðarreikningar sjá *Skattar***Hvalveiðar**

| | |
|--------------------------------------|---------------|
| Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum | 89/52, 90/227 |
|--------------------------------------|---------------|

Hæfi starfsmanna stjórnáslunnar

| | |
|---|----------------|
| Almenn hæfisskilyrði nefndarmanna | 92/104 |
| Almenn hæfisskilyrði ríkisstarfsmanns | 90/158, 90/162 |
| Almenn hæfisskilyrði tollvarða | 92/151 |
| Fyrri afskipti starfsmanns af sama aðila | 90/113 |
| Menntunarskilyrði nefndarmanna | 90/21 |
| Rannsóknar- og ákvörðunarvald vegna sauðfjárskjúkdóma | 90/178 |
| Sérstakt hæfi dómnefndarmanna um prófessorsstöðu | 91/101 |
| Skilyrði til veitingar atvinnuleyfis sjá <i>Atvinnuréttindi</i> | |
| Starfsmaður ráðuneytis oddamaður í álitsgefandi nefnd | 90/186 |

Innflutningsgjöld sjá *Skattar og gjöld*

Innheimta sjá *Barnsmeðlög, Lagaheimild, Þvingunarúrræði*

| | |
|---|----------------|
| Innheimtukostnaður | 92/74 |
| Innheimtutilkynning | 92/74 |
| Uptaka vegna fiskveiðibrots | 88/22 |
| Jafnréttisráð | 92/250 |
| Jafnræðisreglur | |
| Aðstöðumunur byggist á frambærilegum og málefnalegum rökum | 91/112 |
| Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum | 90/180, 91/144 |
| Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð | 91/122 |
| Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegri íbúð | 90/127 |
| Gjaldtaka fyrir löggildingunni ofl. | 92/206 |
| Innheimta barnsmeðlaga | 89/133 |
| Jafnræði stjórn málaflókka í kosningadagskrá Ríkisútvarps | 91/112, 92/177 |
| Málsmeðferð við stöðuveitingu | 90/158 |
| Niðurfelling tolla | 90/186 |
| Tegundaprófun símtækja | 90/87 |
| Tollflokkun sendibifreiðar | 92/321 |
| Undanþágur | 92/147, 92/329 |
| Útgáfa leyfa til veiða á háhyrningum | 89/52 |
| Við opinber innkaup | 90/148 |
| Við sérfræðiviðurkenningu tannlækna | 90/21 |

Kafarar sjá *Atvinnuréttindi***Kennarar sjá *Atvinnuréttindi*****Kirkjumál**

| | |
|--|--------|
| Afgreiðsla umsóknar um auglýsta stöðu innan þjóðkirkjunnar | 89/104 |
| Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni | 90/131 |

Kæruheimild sjá *Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málskot, Stjórnsýslukæra***Lagaheimild***Samninga*

| | |
|---|-------|
| Allsherjarréttarlegu lagaákvæði varð ekki breytt með samningi | 91/93 |
|---|-------|

Stjórnvaldsákvæðana

| | |
|--|--------------------------------------|
| Aðstöðumunur verður að eiga skýra og ótvíræða stoð í lögum | 90/180 |
| Afdráttur barnsmeðlaga af kaupum | 89/133, 90/12 |
| Ákvörðun varð ekki reist á reglugerðarheimild | 90/186 |
| Forkaupsréttur sveitarfélags að félagslegum íbúðum | 90/127 |
| Gjaldtaka vegna rekstrarkostnaðar grunnskóla | 90/134 |
| Gjaldtaka vegna umbúðapoka | 90/216 |
| Hámarksaldur leigubifreiðastjóra | 88/23, 90/26 |
| Námsgagnakostnaður og efniskostnaður í grunnskólum | 90/134 |
| Niðurfelling tolla af frystu grænmeti | 90/186 |
| Réttindanám kennara | 90/162 |
| Samþykki aðila víkur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda | 88/24 |
| Skuldajöfnun barnabóta við álögd gjöld sama árs | 88/22 |
| Talning búfjár | 89/23 |
| Það leysir ekki undan nauðsyn lagaheimildar þó um þarfar stjórnvaldsákvæðanir sé að ræða | 89/23 |
| Þörf fyrir skýra lagaheimild | 88/24, 89/23, 90/134, 90/180, 91/144 |

Stjórnvaldsfyrirmæla

| | |
|--|--------|
| Atvinnusvið leigubifreiðastjóra | 89/39 |
| Búnaður og rekstur lyfjabúða | 92/96 |
| Endurmenntun löggiltra vigtarmanna | 91/26 |
| Gatnagerðargjöld | 92/189 |
| Gjaldtaka fyrir málflytninguleyfi | 92/206 |

| | |
|--|-----------------------|
| Hámarksaldur leigubifreiðastjóra | 88/24 |
| Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda | 91/104 |
| Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili | 89/120, 89/124 |
| Innflutningsgjöld af vélsleðum | 90/193 |
| Innflutningur með greiðslufresti | 90/113 |
| Lokun síma | 89/129, 90/227 |
| Menningasjóður útvarpsstöðva | 92/183 |
| Reglur um netaveiði göngusilungs | 90/128 |
| Samþykki aðila víkur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda | 88/24 |
| Skerðing á tekjutryggingu örorkulífeyrisþega vegna tekna maka ... | 88/33, 89/137, 90/230 |
| Skilyrði rafverktakaleyfis | 90/37, 92/30 |
| Skoðun pósts og hlustun símtala fanga | 90/97 |
| Skýring hugtaksins „veiðitímabil“ | 91/146 |
| Um niðurfellingu á heimild maka til þess að nýta sér leyfi látins eiginmanns til aksturs leigubifreiðar | 90/29 |
| Pörf fyrir skýra lagaheimild | 88/24, 90/29, 91/165 |
| Sjá einnig <i>Afturköllun, Atvinnuréttindi, Þvingunarúræði</i> | |
| Lax- og silungsveiði | |
| Reglur um netaveiði göngusilungs | 90/128 |
| Lánasjóður íslenskra námsmanna sjá <i>Námslán og námsstyrkir</i> | |
| Leiðbeiningarskylda stjórnvalda | |
| Atriði sem starfsmaður var ekki bær að fjalla um | 91/56 |
| Leiðbeiningarskylda skattýfirvalda | 90/197 |
| Leiðbeiningarskylda töllyfirvalda | 92/312 |
| Rangar upplýsingar geta varðað bótaskyldu | 91/56 |
| Skylda stjórnvalds til þess að framsenda erindi, sem ranglega hefur verið beint til þess | 92/217 |
| <i>Um stjórnsýslukæru</i> | |
| Kæruheimild til ríkistollanefndar | 92/312 |
| Upplýsingar um framsal veiðiheimilda | 90/185 |
| Upplýsingar um sóknarkvóta | 91/145 |
| Leiðrétting | |
| Á staðfestu endurriti | 92/168 |
| Leiðsögumenn sjá <i>Atvinnuréttindi</i> | |
| Leigubifreiðastjórar Sjá <i>Atvinnuréttindi</i> | |
| Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins | |
| Breyting á löggjöf varðandi útreikning ellilífeyris | 89/55, 91/56, 92/94 |
| Launaviðmiðun við útreikning lífeyrisgreiðslna | 91/65 |
| Lífeyrir eftir lát sambúðarmanns | 89/57 |
| Lífeyrissjóður starfsmanna Áburðarverksmiðju ríkisins | 92/91 |
| Réttur til örorkulífeyris | 91/133 |
| Útreikningur á lífeyri sjóðsfélaga, er gegnt hafði stöðu, sem lögð var niður | 91/63 |
| Lokun síma sjá <i>Póst- og símamál</i> | |
| Lyfsölumál | |
| Hverjir geta fengið lyfsöluleyfi? | 92/96 |
| Málsmeðferð við setningu reglugerðar um gerð lyfseðla ofl. | 92/96 |
| Læknar | |
| Fyrirmæli læknalaga um afhendingu sjúkraskýrslna | 89/19 |
| Refsiábyrgð sjálfstætt starfandi lækna | 90/129 |
| Störf fangelsislækna | 89/43 |
| Lögbýli | 90/124 |
| Lögeyrir | 91/47 |
| Löggilding sjá <i>Atvinnuréttindi</i> | |
| Lögregla | |
| Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögreglumönnum | 91/82 |

| | |
|---|------------------------------|
| Páttaka lögreglu í búfjártalningu | 89/23 |
| Sjá einnig <i>Meðferð ákærvalds</i> | |
| Lögglurannsókn sjá <i>Meðferð ákærvalds</i> | |
| Lögræðismál | |
| Óheimil nauðungarvistun á sjúkrahúsi | 92/125 |
| Mannanöfn | |
| Mannsnafn ekki talið falla að lögum íslenskrar tungu | 91/84 |
| Mannsnafn talið brjóta í bága við íslenskt málkerfi | 92/132 |
| Skylda til töku íslensks eiginnafrns við veitingu ríkisfangs | 91/84 |
| Mannréttindi | |
| Ábending um ófullkomin ákvæði til verndar mannréttindum í íslenskum lögum | 88/45, 89/137 |
| <i>Mannréttindasáttmáli Evrópu</i> | |
| Agaviðurlög í fangelsum | 90/97 |
| Félagafrelsi | 90/35 |
| Gagnkvæmur umgengnisréttur foreldra og barna | 89/58, 89/79, 90/109 |
| Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma | 91/75 |
| Synjun á gjafsókn í dómsmáli | 91/43 |
| Viðurkenning trúfrelsis | 90/131 |
| Málshraði | |
| Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda | 91/121 |
| Farið fram úr lögákvæðnum afgreiðslufresti | 91/126, 92/40 |
| Í málum út af forsjá barna | 89/58, 92/50 |
| Seinagangur við lögglurannsókn | 91/68, 91/71, 91/75 |
| Skilnaðarmál | 92/168 |
| Svara ber erindum svo fljótt sem verða má | 91/156, 92/237 |
| Úrskurðir menntamálaráðuneytisins um skólaakstur | 91/156, 92/237 |
| Sjá einnig <i>Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast</i> | |
| Málskot til æðra stjórnvalds sjá <i>Starfssvið umboðsmanns, Stjórnsýslukæra</i> | |
| Málsmeðferð sjá <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Aðili máls, Andmælaréttur, Álitsumleitan, Birting, Breyting á óbirtri ákvörðun, Eftirlit stjórnsýsluaðila, Frestir, Hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, Leiðbeiningaskylda stjórnvalda, Leiðréttir, Málshraði, Rannsóknarreglan, Rökstuðningur, Stjórnsýslukæra, Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast, Valdmörk stjórnvalda, Þagnarskylda.</i> | |
| Meðalhófsreglan | |
| Ákvæði reglugerðar um endurmenntun löggiltra vígtarmanna | 91/26 |
| Innheimta lána hjá Húsnaðisstofnun ríkisins | 92/74 |
| Innheimta söluskatts | 90/218 |
| Lokun síma vegna ógreidds símareiknings | 89/129 |
| Slit á skemmtanahaldi | 92/111 |
| Meðferð ákærvalds | |
| Ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu máls | 90/129, 91/71, 91/75, 92/323 |
| Lögglurannsókn ekki nægjanlega ítarleg | 92/111 |
| Meðferð og rannsókn kvartana á hendur lögglumönnum | 91/82 |
| Sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi, á kröfu til þess að máli ljúki innan hæfilegs tíma | 91/75 |
| Seinagangur við rannsókn máls | 91/68, 91/71 |
| Synjun á töku löggluskýrslu | 92/111 |
| Tilkynna ber sakborningi um niðurfellingu máls | 91/75 |
| Meðlög sjá <i>Barnsmeðlög</i> | |
| „Meinbugir á lögum“ | |
| Agaviðurlög í fangelsum | 90/97 |
| Ákvæði heilbrigðisreglugerðar um heimaslátrun búfjár | 90/124 |
| Ákvæði laga um gjaldtöku fyrir löggæslu | 92/111 |

| | |
|--|----------------|
| Ákvæði laga um skemmtanaleyfi | 92/111 |
| Ákvörðun ellilífeyris samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins | 89/55 |
| Greiðsla námsbókarkostnaðar og efnisgjalds í grunnskólum | 90/134 |
| Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda | 91/104 |
| Heimild til frestunar á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar | 92/40 |
| Heimild til kæru ákvarðana tollyfirvalda til ríkistollanefndar | 92/312 |
| Hlutverk og valdsvið framkvæmdastjórnar Ferðamálaráðs | 91/17 |
| Lagaákvæði um refsíabyrgð sjálfstætt starfandi lækna | 90/129 |
| Lagareglur um gjafsókn | 88/23, 90/230 |
| Löggilding vigtarmanna | 90/26, 92/327 |
| Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu við fanga | 90/93, 91/170 |
| Reglur um skráningu færanlegra krana | 90/202, 91/171 |
| Réttarstaða barna, sem eiga við langvarandi veikindi að stríða | 92/22 |
| Réttur til miskabóta | 92/151 |
| Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar | 89/90 |
| Skipan tegundarprófunar símtækja | 90/87, 92/326 |
| Valdsvið framkvæmdastjórnar ferðamálaráðs | 90/17, 92/328 |
| Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé | 90/197 |
| Villa í lögum um tilgreiningu brúttótonna og brúttórúmlesta | 91/152 |
| Villa í lögum um tilgreiningu gjalds fyrir löggildingu endurskoðenda | 92/230 |
| Menntamál | |
| Innheimta efnisgjalds | 90/134 |
| Námsgögn og námsgagnakostnaður í skyldunámi | 90/134 |
| Sjá einnig <i>Námslán</i> | |
| Milliríkjasamningar sjá <i>Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki</i> | |
| Mæðralaun sjá <i>Almannatryggingar</i> | |
| Nauðungarvistun sjá <i>Lögræðismál</i> | |
| Náðun | 89/48, 91/32 |
| Námsgögn sjá <i>Menntamál</i> | |
| Námslán og námsstyrkir | |
| Hámarkstími námsaðstoðar | 92/142 |
| Heimild til að draga félagsgjald til SÍNE af námsláni | 91/87 |
| Meðferð lánsúmsóknar | 90/148 |
| Reglur um úthlutun námslána | 90/148, 92/547 |
| Réttur lækna í framhaldsnámi til lána | 92/149 |
| Synjun á ferðastyrk til dansks ríkisborgara | 89/92, 90/228 |
| Úmsókn um námsaðstoð berst að liðnum úmsóknarfresti | 92/147 |
| Verklagsreglur | 92/142 |
| Nefndir, ráð og stjórnir sjá <i>Stjórnsýslunefndir</i> | |
| Nemendur sjá <i>Menntamál</i> | |
| Niðurlagning stofnunar | |
| Menningarsjóður | 92/137 |
| Niðurlagning stöðu sjá <i>Opinberir starfsmenn</i> | |
| Norðurlandasamningar | |
| Norðurlandasamningur um félagslegt öryggi | 89/33 |
| Samstarfssamningur Norðurlandanna | 89/92, 90/228 |
| Opinber innkaup | |
| Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði | 90/148 |
| Opinberir starfsmenn | |
| Aðgangur að skýrslum um starfshætti og skipulag ríkisstofnunar | 89/104 |
| <i>Áminning:</i> | |
| Tilfni og skýrleiki áminningar | 89/104 |
| <i>Auglýsing á lausum stöðum:</i> | |
| Forgangur til starfs | 89/111, 90/177 |

| | |
|--|------------------------|
| Í Lögbirtingablaði | 92/151 |
| Laus staða í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun | 89/111 |
| Einhlíða skerðing á föstum launum skipaðs kennara | 91/97 |
| Erindisbréf | 89/104 |
| Fyrirframgreiðsla launa | 91/93 |
| Fyrirmæli um störf og starfsskyldur | 89/104 |
| Gögn varðandi umsókn um stöðu, sem ekki fundust | 89/22 |
| Kjör sóknarpresta | 92/158 |
| Launagreiðslur til maka látins starfsmanns | 90/171 |
| Lausn skipaðs nefndarmanns | 91/88 |
| Lögverndun starfsheitis framhaldsskóla- og grunnskólakennara | 90/17, 90/20 |
| Málskot til æðra stjórnvalds í tilefni af uppsögn | 89/115 |
| <i>Málsmeðferð við stöðuveitingu:</i> | |
| Mat á hæfni umsækjenda | 90/158, 91/101, 92/151 |
| Ráðstöfun stöðu setts skólastjóra í réttindanámi | 90/62, 91/171 |
| Svör við umsóknum um auglýsta stöðu | 89/104, 92/151 |
| Umsagnir við stöðuveitingu | 90/154 |
| Undirbúningur og rannsókn máls | 92/151 |
| Réttur yfirboðara til að vísa starfsmanni til annarra starfa | 91/98 |
| Ráðningarsamningur | 91/97 |
| Röðun í launaflokka | 91/95 |
| <i>Staða lögð niður:</i> | |
| Í kjölfar skipulagsbreytinga á ríkisstofnun | 89/111 |
| Ólögmat sjónarmið | 90/172, 92/326 |
| Ríkisstofnun hættir ákveðinni starfsemi | 89/112, 90/177 |
| Staðfesting fjármálaráðuneytis á ráðningarsamningi | 91/95 |
| Tilmæli um að starfsmaður segi upp starfi | 89/104 |
| Verkfallsheimild | 90/176 |
| Sjá einnig <i>Hæfi starfsmanna stjórnýslunnar, Lífeyrisréttindi, Pagnarskylda</i> | |
| Orlof | |
| Skil á orlofsfé og greiðsla vaxta af orlofsfé | 89/93 |
| Ógildar stjórnvaldsákvarðanir sjá Stjórnvaldsákvarðanir | |
| Ólögmat sjónarmið sjá Sjónarmið, sem stjórnýsluathöfn er byggð á | |
| Ólögmat skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá Skilyrði fyrir leyfisveitingu | |
| Óréttmætir viðskiptahættir | |
| Tegundaprófun símtækja | 90/87 |
| Persónuafsláttur sjá Skattar og gjöld | |
| Póst- og símamál | |
| Frágangur símainntaks og símalagna | 90/118 |
| Heimild Póst- og símamálastofnunar til þess að afhenda póstsendingar öðrum en skráðum viðtakanda | 91/104 |
| Hækkun póstburðargjalda á verðstöðvunartímabili | 89/120 |
| Lokun síma vegna ógreidds símareiknings | 89/129 |
| Sundurliðun símareikninga | 90/118 |
| Tegundaprófun símtækja | 90/87, 92/326 |
| Prentfrelsi | |
| Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis | 91/32 |
| Prestssetursjarðir | |
| Rafverktakar sjá Atvinnuréttindi | |
| Rannsóknarreglan | |
| Á stjórnvöldum hvílir skylda til að afla fullnægjandi upplýsinga, áður en þau afgreiða mál | 89/35, 89/58, 92/50 |
| Ákvörðun saksóknara í tilefni af kæru | 91/71 |
| Gagnaöflun í forsjármáli | 90/107 |
| Hversu ítarlega þarf að rannsaka mál? | 92/50 |

| | |
|--|----------------|
| Meðferð mála hjá barnaverndaryfirvöldum | 89/58 |
| Meðferð mála hjá tryggingaráði | 89/35 |
| Rannsókn markanefndar á eigendaskiptum búfjármarks | 91/51 |
| Umsagnir við stöðuveitingu | 90/154 |
| Undirbúningur að veitingu opinberrar stöðu | 92/151 |
| Við veitingu undanþágu frá banni | 90/216 |
| Viðtaka gagna | 92/50 |
| Sjá einnig <i>Andmælaréttur, Álitumleitan, Málsmeðferð</i> | |
| Ráð sjá <i>Stjórnarsýslunefndir</i> | |
| Reglugerðir sjá <i>Stjórnvaldsfyrirmæli</i> | |
| Reynslulausn sjá <i>Fangelsismál</i> | |
| Réttindi og skyldur hjóna | 92/168 |
| Ríkisábyrgð | |
| Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabúi | 91/108 |
| Ríkissaksóknari sjá <i>Meðferð ákærvalds</i> | |
| Ríkisstjórn | |
| Málsmeðferð | 90/193 |
| Vaxtaákvörðun | 92/68 |
| Ríkisstofnun falin ósamrýmanleg verkefni | 90/87 |
| Ríkisútvarpið sjá <i>Sjónvarps- og útvarpsmálefni</i> | |
| Rökstuðningur | |
| Afturköllun skemmtanaleyfis og vínveitingaleyfis | 92/111 |
| Synjun beiðnar um náðun | 89/48 |
| Synjun leyfis til áfrýjunar á nauðungaruppboði | 89/28 |
| Synjun ríkisábyrgðar á launakröfu í þrotabúi | 91/108 |
| Úmsögn barnaverndaryfirvalda | 89/58 |
| Úrskurðir barnaverndaryfirvalda í málum varðandi sviptingu forsjár og takmörkun eða afnám umgengnisréttar | 92/59 |
| Úrskurðir í málum út af forsjá barna | 89/58, 92/50 |
| Úrskurðir mannanafnanefndar | 92/132 |
| Úrskurðir tryggingaráðs | 89/35 |
| Úrskurður ríkisskattanefndar | 92/219, 92/220 |
| Úrskurður ríkisskattstjóra | 90/197 |
| Samningar við önnur ríki | |
| Ákvörðun launakjara íslenskra starfsmanna Varnarliðsins | 91/116 |
| GATT – samkomulagið | 90/196, 92/304 |
| Lögfesting þjóðréttarsamninga | 88/fskj. I |
| Sjá einnig <i>Norðurlandasamningar</i> | |
| Samþykki | |
| Samþykki aðila vikur ekki burt grundvallarreglum um nauðsyn lagaheimilda | 88/24 |
| Um tilhögun innheimtu opinberra gjalda | 91/121 |
| Sauðfé sjá <i>Búfé</i> | |
| Sauðfjárveikivarnir | |
| Ákvörðun bóta í tengslum við niðurskurð sauðfjár | 89/96 |
| Ákvörðun um niðurskurð sauðfjár | 90/178 |
| Ákvörðunum Sauðfjárveikivarna verður skotið til landbúnaðarráðherra | 90/209 |
| Sáttaumleitan vegna hjónaskilnaðar sjá <i>Hjónaskilnaður</i> | |
| Sérstakt hæfi sjá <i>Hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar</i> | |
| Sími sjá <i>Póst- og símamál</i> | |
| Sjávarútvegur sjá <i>Stjórnun fiskveiða</i> | |
| Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á | |
| <i>Lögmæt sjónarmið</i> | |
| Ákvörðun um forsjá barns | 90/107, 92/50 |
| Álagning jöfnunargjalds á innfluttar kartöflur | 90/186 |
| Endurmenntun löggiltra vigtarmanna | 91/26 |

| | |
|--|------------------------|
| Endurskoðunar meðlagsfjárhæðar | 90/108 |
| Framlög úr Menningarsjóði útvarpsstöðva | 92/183 |
| Synjun um reynslulausn | 91/33 |
| Veitingu veiðileyfa | 89/52 |
| Venjubundinni framkvæmd breytt | 89/28 |
| <i>Ólögmat sjónarmið</i> | |
| Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um umgengnisrétt | 89/79, 92/59 |
| Ákvörðun hvort nafn félli að lögum íslenskrar tungu | 91/84 |
| Niðurlagning stöðu | 90/172 |
| Við ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalds | 92/206 |
| Setning reglugerðar | 92/183 |
| Skilyrði fyrir þátttöku í lokuðu útboði | 90/148 |
| Við veitingu opinberrar stöðu | 92/151 |
| Sjá einnig <i>Jafnræðisreglur, Meðalhófsreglan</i> | |
| Sjónvarps- og útvarpsmálefni | |
| Jafnræði stjórnmálaflokka í kosningadagskrá Ríkisútvarps | 91/112 |
| Sjúkraskýrslur sjá <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum</i> | |
| Sjúkratryggingar sjá <i>Almannatryggingar</i> | |
| Skattar og gjöld | |
| Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda | 91/121 |
| Afturvirkni skattalaga | 90/197 |
| Barnabótum skuldajafnað við álögð gjöld sama árs | 88/22 |
| Endurgreiðsla aðflutningsgjalda og söluskatts af efni og vélum vegna framkvæmda við vatnsaflsstöð | 91/122 |
| Endurgreiðsla seinkunargjalds vegna aðalskoðunar bifreiðar | 91/129 |
| Gatnagerðargjöld | 89/117, 92/189, 92/195 |
| Gjaldskrá Bifreiðaskoðunar Íslands hf. | 89/124 |
| Gjaldskylda vegna færanlegra krana | 90/202, 91/171 |
| Gjaldtaka fyrir löggildingu endurskoðenda | 92/230 |
| Gjaldtaka fyrir tollskýrslueyðublöð | 92/220 |
| Gjaldtaka við innheimtu vanskilakrafna | 92/74 |
| Grundvöllur símareiknings | 90/118 |
| Heimild fjármálaráðherra til þess að skjóta ákvörðunum skattstjóra til ríkisskattanefndar | 89/101 |
| Hækkun bensíngjalds, þungaskatts og bifreiðaskatts á verðstöðvunartímabili | 89/120 |
| Hækkun pósthúðargjalda óheimil á verðstöðvunartímabili | 89/120 |
| Innflutningsgjald af vélsleðum | 90/193 |
| Jöfnunargjald á innfluttar kartöflur | 90/186 |
| Leyfi til málflutnings fyrir héraðsdómi | 92/206 |
| Markaður tekjustofn | 92/183 |
| Niðurfelling tolla af frystu grænmeti | 90/186 |
| Persónuafsláttur | 89/38 |
| Réttarstaða eigenda fjár á húsnæðissparnaðarreikningum | 89/98 |
| Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis | 91/130 |
| Skattlagningarheimild | 92/9, 92/206, 92/220 |
| Synjun tollyfirvalda á viðtöku aðflutningsskýrslna | 92/220 |
| <i>Söluskattur</i> | |
| Af afnotagjöldum kapalkerfis | 89/101, 91/165 |
| Af ólögmati starfsemi | 89/101, 91/165 |
| Breyting á reglum um endurgreiðslu söluskatts af iðgjöldum af ábyrgðartryggingu bifreiða í eigu fatlaðra | 88/22 |
| Innheimtuaðgerðir vegna vanskila | 90/218 |
| Tollflokkun sendibifreiðar | 92/321 |
| Tollverð notaðra bifreiða | 92/304 |
| Upplýsingaskylda tollyfirvalda | 92/304 |

| | |
|---|---|
| Vaxtagjöld til ákvörðunar vaxtabóta | 90/197 |
| Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé | 90/197, 92/196 |
| Þjónustugjöld | 92/9, 92/206, 92/220 |
| Skilyrði fyrir leyfisveitingu sjá <i>Atvinnuréttindi</i> | |
| Skipulags- og byggingarmál | |
| Breyting á nýtingu húsnæðis | 92/31 |
| Frestun á réttaráhrifum byggingarleyfis við stjórnslukæru | 92/40 |
| Gildi byggingarleyfis varðandi breytta nýtingu sameignar | 91/31 |
| Ógilding byggingarleyfis | 91/31, 92/31 |
| Veiting byggingarleyfis | 90/204 |
| Þýðing óstaðfests og óbirts skipulags | 92/31 |
| Skólaakstur | 91/156, 92/237 |
| Skólar sjá <i>Menntamál</i> | |
| Skráning gagna, sem stjórnvöldum berast sjá <i>Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast</i> | |
| Skráning upplýsinga um einkamálefni | |
| Talning búfjár | 89/23 |
| Vottorð um úrsögn úr þjóðkirkjunni og skráning þess í þjóðskrá | 90/131 |
| Skuldajöfnuður | |
| Barnabótum skuldajafnað við álögð gjöld sama árs | 88/22 |
| Skýrslur sjá <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum</i> | |
| Slysatryggingar sjá <i>Almannatryggingar</i> | |
| Smábátar sjá <i>Stjórnun fiskveiða</i> | |
| Starfsheiti sjá <i>Atvinnuréttindi</i> | |
| Starfssvið umboðsmanns Alþingis | |
| <i>Alþingi:</i> | |
| Ákvörðun bifreiðagjalds | 91/130 |
| Álagning og ráðstöfun sérstaks eignarskatts | 90/206 |
| Fjárhæð fæðingarstyrks við fjölbura fæðingu | 92/245 |
| Lagasetning Alþingis | 89/113, 90/127, 90/205, 90/206, 91/130 |
| Samningur um Evrópska efnahagssvæðið | 92/245 |
| Skattaleg staða íslenskra ríkisborgara sem búa erlendis | 90/130 |
| Ársfrestur til kvörtunar liðinn | 89/14, 89/104, 90/131, 90/204 |
| <i>Dómstólar:</i> | |
| Dómstólar fjalla um sama efni og kvartað er yfir ... | 88/21, 88/22, 90/207, 92/245, 92/246 |
| Krafa ríkissaksóknara um gæsluvarðhald | 89/115 |
| Meðferð skiptaráðanda á gjaldprotamáli | 88/19 |
| Meðferð skiptaráðanda á skiptum sameignarfélags | 88/19 |
| Nauðungaruppboð | 91/132 |
| Réttarágreiningur, sem á undir dómstóla ... | 89/50, 89/115, 90/125, 91/131, 91/133, 91/134 |
| Störf dómkvaddra matsmanna | 90/208 |
| Þingfesting dómsmáls | 89/113 |
| Þinglýsing veðréttinda | 90/207 |
| Öflun upplýsinga í þágu dómsmáls | 89/116 |
| <i>Hlutverk og starfshættir umboðsmanns Alþingis</i> | 88/7 |
| <i>Kvörtunarefni</i> | |
| Kvörtun þarf að beinast að tilteknum stjórnslugerningi | 90/212, 91/130 |
| Varðaði kvartanda ekki sérstaklega | 90/148, 90/213 |
| Verður að varða nægilega afmörkuð réttindi | 89/116 |
| <i>Mál er falla utan starfssviðs umboðsmanns</i> | |
| Aðild að stéttarfélagi | 91/142 |
| Ágreiningur um fasteign | 91/142 |
| Ágreiningur á milli einstaklinga | 90/125 |
| Ágreiningur á milli stjórnvalda | 92/39 |
| Bankaviðskipti | 88/19 |
| Einkaréttarleg sammingsatriði | 92/255 |

| | |
|--|----------------|
| Fjárhæðanefnd fiskiskipa | 92/256 |
| Sameining lífeyrissjóða | 90/212 |
| Störf lögmanna | 90/212 |
| Það heyrir ekki undir stjórnvöld að leysa úr því hvaða mál falla utan starfssviðs umboðsmanns | 91/56 |
| Sjá hér einnig <i>Dómstólar, Alþingi, Sveitarfélög</i> | |
| <i>Málsaðild:</i> | |
| Álagning og innheimta skemmtanaskatts | 90/213 |
| Sala tilraunastöðvar | 90/213 |
| Sjálfsseignarstofnun | 89/113 |
| Starfsdeild í ríkisstofnun | 90/213 |
| Stéttarfélag vegna einstakra félagsmanna sinna | 90/205 |
| Sveitarfélag | 89/116 |
| <i>Málskot til æðra stjórnvalds:</i> | |
| Afgreiðsla flugmálastjórnar á umsókn um leyfi til flugkennslu verður skotið til samgönguráðherra | 92/253 |
| Ágreiningi um efndir samnings um ráðstöfum fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra | 92/253 |
| Ágreiningi um form virðisaukaskattskýrslna verður skotið til fjármálaráðherra ... | 92/249 |
| Ágreiningi um tilkall til fullvirðisréttar verður skotið til landbúnaðarráðherra ... | 92/249 |
| Ágreiningi út af störfum ríkisskattstjóra verður skotið til fjármálaráðherra | 92/250 |
| Ákvarðanir Sauðfjárveikivarna verða bornar undir landbúnaðarráðherra | 90/209 |
| Ákvörðun Ferðamálasjóðs verður skotið til samgöngu ráðherra | 90/210 |
| Ákvörðun Lyfjaeftirlits ríkisins verður skotið til heilbrigðisráðherra | 90/211 |
| Ákvörðun lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli verður skotið til utanríkisráðherra . | 91/136 |
| Ákvörðun lögreglustjóra verður skotið til dómsmála ráðherra | 89/114, 90/210 |
| Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar eftir opnun tilboða verður skotið til samgönguráðherra | 92/249 |
| Ákvörðun Siglingamálastofnunar verður skotið til samgönguráðherra | 91/135, 91/137 |
| Ákvörðun um gjald fyrir endurupptökupróf við Tækniskóla Íslands verður skotið til menntamálaráðherra | 92/246 |
| Ákvörðun um greiðslu gjalda til nemendafélags verður skotið til menntamálaráðherra | 91/137 |
| Ákvörðun Vegagerðar ríkisins verður skotið til samgönguráðherra | 90/209, 91/135 |
| Ákvörðun yfirlögráðanda verður borin undir dómsmálaráðuneytið | 91/136 |
| Ákvörðunum kjörstjórnar um kjörskrá vegna kosninga vígslubiskups verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra | 91/136 |
| Gjaldtaka Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir bifreiðaskoðun verður skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra | 92/247 |
| Gjaldtaka vegna áskriftar að spariskírteinum ríkissjóðs verður skotið til fjármálaráðherra | 92/252 |
| Kæruleiðir í tilefni af synjun borgarskjalavarðar um aðgang að gögnum | 92/247 |
| Mál borið undir tölvunefnd | 90/209 |
| Málskot til fræðslustjóra | 91/140 |
| Málskot til háskólaráðs í málefnum háskólastofnana | 91/139 |
| Málskot til Hollustuverndar ríkisins | 91/141, 92/254 |
| Málskot til landbúnaðarráðherra út af endurgreiðslu sérstaks fódurgjalds | 92/251 |
| Málskot til landbúnaðarráðherra varðandi framleiðslustjórnun í landbúnaði | 92/246 |
| Málskot til landlæknis og nefndar, sem starfar skv. lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu | 89/114 |
| Málskot til matsnefndar félagslegra íbúða | 89/113 |
| Málskot til skattstjóra og ríkisskattanefndar | 91/138, 91/140 |
| Málskot til stjórnar atvinnuleysisstryggingasjóðs | 92/253 |
| Málskot til stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna | 90/210 |
| Málskot til tollstjóra og ríkistollanefndar | 90/209 |

| | |
|--|--------------------------------|
| Málskot til tryggingaráðs | 90/210 |
| Synjun Fiskistofu um útgáfu veiðileyfis verður borin undir sjávarútvegsráðherra .. | 92/251 |
| Synjun Póst- og símamálastofnunar um fábætur vegna lokunar síma í misgripum verður skotið til samgönguráðherra | 92/254 |
| Synjun um rannsókn máls verður skotið til ríkissaksóknara | 91/138 |
| Stjórn Húsnæðisstofnunar ríkisins fjalli um ágreining vegna lánveitinga | 90/208, 91/139 |
| Sölu Skógræktar ríkisins að landspildu verður skotið til landbúnaðarráðherra | 92/252 |
| Túlkun lyfjaskrár verði skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra | 90/208 |
| Uppsögn stjórnarnefndar ríkisspítalanna verður skotið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra | 89/115 |
| Æðra stjórnvald hefur ekki fellt úrskurð sinn | 88/21, 91/126 |
| <i>Sveitarfélög:</i> | |
| Framfærslustyrkur | 88/21 |
| Kæruheimild ekki fyrir hendi | 90/211, 92/255 |
| Störf starfsmanns byggingarfulltrúa | 90/207 |
| Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins | 89/117, 90/211, 91/141, 92/189 |
| Sjá einnig „ <i>Meinbugir á lögum</i> “ | |
| Stjórnir sjá <i>Stjórnsýslunefndir</i> | |
| Stjórnsýslueftirlit sjá <i>Eftirlit stjórnsýsluadila</i> | |
| Stjórnsýslukæra | |
| <i>Aðild að kærumáli</i> | |
| Ráðuneyti aðili að byggingarmáli | 92/31 |
| Kæruheimild fjármálaráðherra skv. söluskattslögum | 89/101 |
| <i>Form og efni úrskurða í kærumáli</i> | |
| Úrskurðir tryggingaráðs | 89/34 |
| Sjá einnig <i>Rökstuðningur</i> | |
| <i>Kærufrestur</i> | |
| Varðandi ákvarðanir ríkisskattstjóra | 91/140, |
| Varðandi ákvarðanir skattstjóra | 92/217 |
| <i>Kæruheimild</i> | |
| Ákvörðun um agaviðurlög fanga sætir stjórnsýslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins | 90/97 |
| Heimild til kæru ákvarðana byggingarnefndar til umhverfisráðuneytisins | 92/25 |
| Heimild til kæru ákvarðana sveitarfélaga til félagsmálaráðuneytisins | 89/117 |
| Heimild til kæru ákvarðana töllyfirvalda til ríkistollanefndar | 92/312 |
| Sjá einnig <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis / Málskot til æðra stjórnvalds</i> | |
| Leiðbeiningar um kæruheimild sjá <i>Leiðbeiningar</i> | |
| Lögskýringarsjónarmið við skýringu kæruheimilda | 92/25 |
| <i>Málsmeðferð í kærumáli</i> | |
| Málsmeðferð hjá tryggingaráði | 89/34 |
| <i>Réttaráhrif kærðrar ákvörðunar</i> | |
| Frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar | 92/40 |
| Kæra frestar ekki sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar | 90/113, 90/218 |
| Úrskurðarskylda | 92/25, 92/237 |
| Stjórnsýslulög | 89/7, 91/166, 92/10 |
| Stjórnsýslunefndir | |
| Almennt hæfi nefndarmanns í lyfjaverðlagnsnefnd | 92/104 |
| Nefndarmaður var starfsmaður ráðuneytis | 90/186, 92/104 |
| Hagsmunaaðili tilnefni ekki mann í prófnefnd | 90/36 |
| Lausn skipaðs nefndarmanns | 91/88 |
| Skipan nefndar ekki samkvæmt lögum | 90/21 |
| Skipun í lyfjaverðlagnsnefnd | 92/104 |
| Valdþurrð hjá nefnd | 91/17 |

Stjórnun fiskveiða*Auglýsingar og almennar tilkynningar*

| | |
|--|------------------------|
| Um fresti til að ljúka smíði báts | 92/290 |
| Um heimild til að breyta veiðitilhögum | 92/277 |
| Um skilyrði fyrir veiðileyfi | 92/270 |
| Breyting lagareglna um fiskveiðistjórnun | 91/145 |
| Brúttótonn eða brúttórúmllestir | 91/152 |
| Flutningur aflamarks smábáta milli ára | 90/180 |
| Flutningur og framsal eigin veiðireynslu | 91/143, 91/150, 91/151 |

Sérveiðar

| | |
|--|----------------|
| Skilyrði grásleppuveiðileyfis um veiðar á liðnu tímabili | 92/300 |
| Skýring hugtaksins „veiðitímabils“ við úthlutun aflahlutdeildar í skarkola | 90/146 |
| Úthlutun leyfa til rækjuveiða | 90/185 |
| Smíðalok nýrra báta | 92/290, 92/299 |

Úthlutun aflaheimilda (aflahlutdeildar/aflamarks)

| | |
|--|--|
| Aflaheimildir smábáta með takmarkaða veiðireynslu | 92/262 |
| Efni lagareglna um úthlutun aflaheimilda til smábáta | 92/257, 92/262 |
| Heimild til að breyta veiðitilhögum innan fiskveiðiárs | 92/277, 92/281, 92/300 |
| Heimild til að nýta eigin veiðireynslu | 91/143, 91/150, 91/151, 92/281, 92/300 |
| Hvenær telst bátur hafa komið til veiða | 92/283 |
| Sameining aflamarks bundin skilyrðum | 90/185 |
| Sóknarmark fellt niður með nýjum lögum | 91/145 |
| Synjun um eigin veiðireynslu reist á röngum lagagrunni | 91/144, 92/277 |
| Verkefni samstarfsnefndar | 92/283 |

Veiðileyfi

| | |
|---|----------------|
| Bann við flutningi veiðileyfis til línu- og handfæraveiða | 91/149 |
| Mælibréf | 92/283 |
| Skilyrði að bátur hafi verið í rekstri | 90/179 |
| Skilyrði í reglugerð um haffærisskírteini | 92/270 |
| Skilyrði um úreltingu sambærilegs báts | 91/143, 92/290 |
| Smíðaleyfi | 92/299, 92/290 |

Stjórnvaldsákvörðun*Form ákvarðana*

| | |
|--|--------|
| Form úrskurða tryggingaráðs | 89/35 |
| Frestun ákvarðanatöku um umgengnisrétt | 90/107 |
| Ódagsett | 88/24 |

Ógildar ákvarðanir

| | |
|---|---------------|
| Aðeins verulegir anmarkar leiða fortakslaust til ógildingar | 90/204, 91/31 |
| Byggingarleyfi | 91/31, 92/31 |

Sjá einnig *Afturköllun, Efniskröfur, Endurupptaka stjórnvíslymáls, Málsmeðferð, Stjórnvíslymálskaera*.

Stjórnvaldsfyrirmæli

| | |
|--|--------------|
| Atriði sem edlilegra er að sett séu í lög heldur en reglugerð | 88/33, 89/98 |
| Breytt með verklagsreglum | 92/142 |
| Ekki skjalfest að reglugerð hafi verið lögð fyrir ráðherrafund til samþykktar eins og lögskýlt var | 90/193 |
| Málsmeðferð við setningu reglugerðar | 92/96 |
| Mikilvægt að stjórnvöld bregðist skjótt við um setningu reglna um framkvæmd laga sem löggjafinn felur þeim | 90/113 |
| Sjá einnig <i>Lagaheimild, Birting</i> | |

Sveitarfélög

| | |
|-----------------------------|--------|
| Almennur borgarafundur | 92/303 |
| Ákvörðun um byggingu skóla | 92/303 |
| Greiðsla vegna skólaaksturs | 91/156 |

| | |
|--|-------------------------------|
| <i>Sameining sveitarfélaga</i> | |
| Atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaga | 90/214 |
| Framkvæmd sameiningar sveitarfélaga | 90/214 |
| Undantekning frá skyldu til sameiningar | 90/215 |
| Samningur við sveitarfélag | 91/156 |
| Uppgjör við yfirtöku sveitarfélaga á eignum og skuldum sýslufélaga | 91/160 |
| Úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum | 89/117, 90/211, 92/189 |
| Sjá einnig <i>Starfssvið umboðsmanns Alþingis</i> | |
| Svipting ökuréttinda sjá Ökuréttindi | |
| Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast | |
| Afhending yfirlits yfir skuldastöðu opinberra gjalda | 91/121 |
| Hver sá, sem ber upp erindi við stjórnvöld, á rétt á að fá svar frá umræddu stjórnvaldi | 89/51, 90/154, 92/88, 92/237, |
| Skýra ber tafir fyrir aðilum máls, ef afgreiðsla dregst lengur en ætla verður að menn geri ráð fyrir | 89/83, 91/156, 92/40, 92/237 |
| Stjórnvöldum ber að svara skriflegum erindum bréfllega, nema svars sé ekki vænst | 89/83, 92/158 |
| Svör við umsóknum um auglýsta stöðu sjá <i>Opinberir starfsmenn</i> | |
| Sjá einnig <i>Málshraði, Málsmeðferð</i> | |
| Söluskattur sjá Skattar og gjöld | |
| Tafir á afgreiðslu máls sjá Svör stjórnvalda við erindum, sem þeim berast | |
| Tannlæknar sjá Atvinnuréttindi, Læknar | |
| Tekjutrygging sjá Almennatryggingar | |
| Tollar Sjá Skattar og gjöld | |
| Trúfrelsi sjá Mannréttindi | |
| Tryggingaráð | |
| Meðferð mála fyrir tryggingaráði | 89/35 |
| Valdsvið | 89/34 |
| Umferðarmál | |
| Skráning færanlegra krana | 90/202 |
| Umgengni foreldra og barna sjá Foreldrar og börn | |
| Umsagnir sjá Álitsunleiðan | |
| Umsókn um opinbera stöðu sjá Opinberir starfsmenn | |
| Upplýsingarrettur aðila máls sjá Aðgangur að gögnum og upplýsingum | |
| Úreldingastyrkir úr Hagræðingarsjóði sjávarútvegsins | 92/63 |
| Úrskurðarvald ráðuneyta um ákvarðanir sveitarstjórna sjá Sveitarfélög | |
| Útskýringar sjá Leiðbeiningar | |
| Valdmörk stjórnvalda | |
| <i>Málefnaleg</i> | |
| Úrskurðarvald tryggingaráðs í ágreiningsmálum um bætur | 89/35 |
| Úrskurðarvald tryggingaráðs um greiðslu barnsmeðlaga aftur í tímann | 89/34 |
| <i>Valdframsal</i> | |
| Framsál stjórnarsýsluvalds ferðamálaráðs | 91/17 |
| <i>Valdþurrð</i> | |
| Nefnd sem sá um að veita erlendum leiðsögumönnum atvinnuleyfi | 91/17 |
| Formaður Menntamálaráðs segir upp útgáfusamningum | 92/137 |
| Valdniðsla sjá Sjónarmið, sem stjórnarsýsluathöfn er byggð á | |
| Varðveisla og skráning gagna er stjórnvöldum berast | 89/22, 90/179, 91/122 |
| Vegamál | |
| Skilyrði eignarnáms til lagningar einkavegar | 91/162 |
| Veioðleyfi sjá Stjórnun fiskveiða | |
| Verðlags- og neytdamál | |
| Hækkun gjalda á verðstöðvunartímabili | 89/120, 89/124 |
| Undanþága frá banni við verðsamráði | 90/216 |

| | |
|--|------------------------|
| Verslun með símtæki | 90/87 |
| Verðstöðvun sjá <i>Verðlags- og neytendamál</i> | |
| Vextir | |
| Greiðsla vaxta af orlofsfé | 89/93 |
| Vextir og verðbætur af ofgreiddu skattfé | 90/197, 92/196 |
| Villa í lögum sjá <i>Meinbugir á lögum</i> | |
| Þagnarskylda | |
| Aðgangur að gögnum varðandi samkeppnisaðila | 92/236 |
| Gögn er varða viðkvæmar upplýsingar um einkalíf og persónulega hagi annarra manna | 89/58 |
| Heimild opinbers starfsmanns til að afla sér trúnaðarupplýsinga | 92/236 |
| Lækna | 92/168, 92/323 |
| Opinberra starfsmanna | 91/136 |
| Starfsmanna Tryggingastofnunar um greiðslu mæðralauna | 89/23 |
| Tollyfirvalda | 92/304 |
| Upplýsingar um sjúkdóm afhentar barnaverndaryfirvöldum | 92/323 |
| Sjá einnig <i>Aðgangur að gögnum og upplýsingum, Skráning upplýsinga um einkamálefni</i> | |
| Þjóðkirkjan sjá <i>Kirkjumál</i> | |
| Þjóðréttarsamningar sjá <i>Norðurlandasamningar, Samningar við önnur ríki</i> | |
| Þjóðskrá | |
| Skráning vottorðs úr þjóðkirkjunni í þjóðskrá | 90/131 |
| Tilgreining heimilisfangs einstaklinga sem búsettir eru erlendis | 89/93 |
| Þjónustugjöld sjá <i>Skattar og gjöld</i> | |
| Þvingunarúrræði | |
| Haldið eftir af launum til greiðslu fasteignaskatts og aðstöðugjalds | 91/121 |
| Innheimta barnsmeðlaga | 89/133, 90/112, 90/229 |
| Innheimta lána hjá Húsnæðisstofnun ríkisins | 92/74 |
| Innheimta söluskatts | 90/218 |
| Lokun síma | 89/129, 90/227 |
| Samkomulag um tilhögun innheimtu opinberra gjalda | 91/121 |
| Stöðvun atvinnurekstrar vegna söluskattsvanskila | 90/218 |
| Synjun stjórnvalds á beitingu þvingunarúrræða | 91/46 |
| Talning búfjár og skráning eigenda þess með atbeina lögreglu | 89/23 |
| Úrræði til þess að framfylgja umgengnisrétti | 90/109 |
| Þýðing meðalhófsreglunnar við val og beitingu þvingunarúrræða | 89/129, 90/218 |
| Ökuréttindi | |
| Endurveiting ökuréttinda | 92/325 |

